

UNISCI

**UNIDAD DE
INVESTIGACIÓN
SOBRE
SEGURIDAD Y
COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

**RESEARCH
UNIT ON
INTERNATIONAL
SECURITY AND
COOPERATION**

ISSN 2386-9453

LA UNIÓN EUROPEA Y EL MAGREB: PRIORIDADES DEL DIALOGO POLÍTICO Y DE SEGURIDAD EN UN MEDIO CRECIENTEMENTE DISONANTE

(Antonio Marquina, coord.)

- | | |
|--|---|
| <i>Raquel Barras y
David García</i> | Hacia un nuevo y diferente "Flanco Sur"
en el Gran Magreb-Sahel |
| <i>Soledad Segoviano</i> | Nuevos planteamientos en la seguridad energética
de la Unión Europea y
opciones en el Mediterráneo occidental |
| <i>Eric Pardo</i> | Seguridad energética del Magreb entre la nueva estrategia
energética europea y el Mediterráneo oriental -
Oriente Próximo |
| <i>Xira Ruiz</i> | Papel de la Unión Europea en las negociaciones
sobre cambio climático |
| <i>Mónica Miranzo y
Carlos del Río</i> | Las consecuencias del cambio climático en el Magreb |
| <i>Gloria-Inés Ospina</i> | Las migraciones en el Mediterráneo occidental |
| <i>Gustavo Díaz y
Patricia Rodríguez</i> | La Unión Europea y el nuevo terrorismo islamista |
| <i>Rubén Herrero y
Nieva Machín</i> | La amenaza terrorista en el Magreb-Sahel |
| <i>Antonio Alonso y
María-Isabel Nieto</i> | Rusia en el Mediterráneo.
¿Un nuevo competidor para la Unión Europea? |
| <i>Alberto Priego</i> | Las Primaveras Árabes:
La influencia de Qatar y sus relaciones con los estados
del Golfo |
| <i>Mercedes Guinea</i> | La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo
(2003-2015): Impotencia ante un entorno cada vez
menos homogéneo y más hostil |
| <i>Javier-Ignacio
García</i> | El diálogo 5+5 y la iniciativa 5+5 de defensa |

Disponible on-line:

Available on-line:

[www.ucm.es/
/unisci](http://www.ucm.es/unisci)

Revista UNISCI / UNISCI Journal

Revista UNISCI / UNISCI Journal es una revista científica de acceso abierto, con sistema de evaluación por pares, sobre Relaciones Internacionales y Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas.

La revista es publicada tres veces al año —enero, mayo y octubre— por la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. **La Revista no obstante, no es propiedad de la Universidad Complutense.** Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web www.ucm.es/unisci.

El Comité de Redacción acepta colaboraciones en forma de artículos o reseñas de libros. Pueden enviarnos sus propuestas según se indica en las "Instrucciones para autores" que figuran al final de este número, así como en nuestra página web.

Revista UNISCI / UNISCI Journal is an open access, peer-reviewed scientific journal on International Relations and Security; both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives.

The journal is published three times per year (January, May and October) by the Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI), Complutense University of Madrid. **However the Journal is not owned by the Complutense University.** All the issues are available free of charge at our website www.ucm.es/unisci.

The Editorial Committee accepts contributions of articles or book reviews. Proposals may be sent as indicated in the "Instructions for Authors" that can be found at the back of this issue, as well as at our website.

COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

Mustafa Aydin

*Professor of International Relations,
Kadir Has University Rector*

Mely Caballero-Anthony

*Director of the Non-Traditional Security Center,
Rajaratnam School of International Studies,
Singapore*

Terrence Guay

*Professor of International Business,
Pennsylvania State University*

Tai Hwan Lee

*Senior Fellow,
The Sejong Institute, Seoul*

Li Nan

*Senior Research Fellow,
U.S. Naval War College*

Haksoon Paik

*Director, Center for North Korean Studies,
The Sejong Institute, Seoul*

John Ravenhill

*Professor of International Relations
University of Waterloo*

Sten Rynning

*Associate Professor of International Relations and
Security Studies, University of Southern Denmark*

Abdelkader Sid Ahmed

*Professor of International Economics,
Université Paris-Sorbonne*

Romualdo Bermejo

*Chair in Public International Law,
University of León*

Ralph Emmers

*Associate Professor of International Relations,
Rajaratnam School of International Studies,
Singapore*

Mendo Castro Henriques

*Professor, Portuguese Catholic University and
former Director for Research, National Defence
Institute*

Shantanu Chakrabarti

*Associate Professor, Institute of Foreign Policy
Studies, University of Kolkata*

Arvind Kumar

*Head of the Department of Geopolitics and
International Relations, Manipal University*

Alessandro Politi

*Strategic & OSINT Analyst
Former WEU Researcher*

Reinhardt Rummel

*Professor of International Security, Munich University
Former Director of Programmes, SWP Berlin*

Leonard C. Sebastian

*Associate Professor of International Relations,
Rajaratnam School of International Studies, Singapore*

Terry Terriff

*Chair, Centre for Military and Strategic Studies,
University of Calgary*

Dan Tschirgi

*Professor of Political Science,
The American University in Cairo*

Juan Emilio Cheyre

*Director, Center for International Studies,
Catholic University of Chile*

Kostas Ifantis

*Professor of International Relations,
Athens University*

Massimo de Leonardis

*Director of the Department of Political Science,
Catholic University of the Sacred Heart, Milan*

COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

Antonio Marquina

*Chair in Security and Cooperation in International Relations,
Complutense University of Madrid*

VOCALES / ASSOCIATE EDITORS

Carlos Corral

*Chair in Religious Forces in International Society
(Emeritus), Complutense University, Madrid*

Javier Ignacio García

*Professor of International Relations,
IE University, Segovia*

Antonio Alonso

*Professor of International Relations,
CEU San Pablo University, Madrid*

Alberto Priego

*Professor of International Relations,
Comillas University, Madrid*

Gracia Abad

*Professor of International Relations,
Nebrija University, Madrid*

Mercedes Guinea

*Professor of International Relations,
Complutense University, Madrid*

David García

*Professor of International Relations,
Complutense University, Madrid*

Belén Lara

*Arms Control and Disarmament Expert,
Senior Researcher, UNISCI*

Xira Ruiz

*Professor of International Relations,
Complutense University Madrid*

Rubén Herrero de Castro

*Professor of International Relations,
Complutense University, Madrid*

Javier Morales

*Professor of International Relations
Universidad Europea, Madrid*

Gustavo Díaz

*Professor of International Relations,
Complutense University, Madrid*

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

Eric Pardo Sauvageot

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

Gloria Inés Ospina, María-Ángeles Alaminos Hervás, Beatriz Tomé, Nieva Machín, Mónica Miranzo, Carlos del Río, Raquel Barras.

DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / ABSTRACTING & INDEXING

CATÁLOGO LATINDEX • COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) • CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • DIALNET • DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (DICE), CSIC • DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS (DOAJ) • GOOGLE SCHOLAR • HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY • INDEX ISLAMICUS • INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY • INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE • INTERNATIONAL SECURITY AND COUNTER-TERRORISM REFERENCE CENTER • ISOC — CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, CSIC • LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE • NATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH • ONLINE COMPUTER LIBRARY CENTER (OCLC) • PORTAL DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID • RED DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL (REDALYC) • SCIRUS • SCOPUS • ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY • WORLDCAT • INTERNATIONAL BIBLIOGRAPHY OF SOCIAL SCIENCE • POLITICAL SCIENCE COMPLETE.

© UNISCI, 2015 ISSN 2386-9453

Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain
E-mail: unisci@cps.ucm.es / *Web:* www.ucm.es/unisci
Tel.: (+ 34) 91 394 2924 / *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes siempre que se mencione debidamente su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Director de la Revista para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en la Revista UNISCI. No está permitida la inclusión de la revista o cualquiera de sus artículos en otras páginas web-blogs o E-Prints sin el permiso escrito del Director de la Revista UNISCI.

All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Director of the Journal for permission; in that case, its previous publication in UNISCI Journal must be clearly stated. It is not allowed the inclusion of a full issue of the UNISCI Journal or their articles in web pages, blogs or E-Prints without the written permission of the Director of the UNISCI Journal



ÍNDICE / CONTENTS

Antonio Marquina Nota editorial/ *Editor's Note* 7

LA UNIÓN EUROPEA Y EL MAGREB: PRIORIDADES DEL DIALOGO POLÍTICO Y DE SEGURIDAD EN UN MEDIO CRECIENTEMENTE DISONANTE

(Antonio Marquina, coord.)

<i>Raquel Barras y David García</i>	Hacia un nuevo y diferente "Flanco Sur" en el Gran Magreb-Sahel	11
<i>Soledad Segoviano</i>	Nuevos planteamientos en la seguridad energética de la Unión Europea y opciones en el Mediterráneo occidental	47
<i>Eric Pardo</i>	Seguridad energética del Magreb entre la nueva estrategia energética europea y el Mediterráneo oriental - Oriente Próximo	85
<i>Xira Ruiz</i>	Papel de la Unión Europea en las negociaciones sobre cambio climático	105
<i>Mónica Miranzo y Carlos del Río</i>	Las consecuencias del cambio climático en el Magreb	127
<i>Gloria-Inés Ospina</i>	Las migraciones en el Mediterráneo occidental	151
<i>Gustavo Díaz y Patricia Rodríguez</i>	La Unión Europea y el nuevo terrorismo islamista	175
<i>Rubén Herrero y Nieva Machín</i>	La amenaza terrorista en el Magreb-Sahel	189
<i>Antonio Alonso y María-Isabel Nieto</i>	Rusia en el Mediterráneo. ¿Un nuevo competidor para la Unión Europea?	201
<i>Alberto Priego</i>	Las Primaveras Árabes: La influencia de Qatar y sus relaciones con los estados del Golfo	233
<i>Mercedes Guinea</i>	La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia ante un entorno cada vez menos homogéneo y más hostil	253
<i>Javier-Ignacio García</i>	El diálogo 5+5 y la iniciativa 5+5 de defensa	273



NOVEDADES / LATEST NEWS	287
Sobre UNISCI / <i>About UNISCI</i>	289
Instrucciones para los autores	293
<i>Instructions to authors</i>	297



NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE

Antonio Marquina¹

Director de UNISCI

Este número de la revista 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 primeros resultados hoy presentamos en la revista. 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

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



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 militares². Tampoco las precondiciones para la elaboración de una asociación de seguridad en sentido estricto parecían darse y, mucho menos, estar claras³, 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.

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, la revista 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 interconectado⁴.

² 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

³ Véase Marquina Antonio: "From Cooperative Security to Security Partnership in the Mediterranean" en Brauch, Hans Günter; Liotta, Peter.Hearn; 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.

⁴ 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,



La cooperación y nexos entre terrorismo y crimen 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.⁵ Como se dice en el artículo *La Union 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 comunes⁶ conlleva".

La revista incluye dos artículos 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 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 previsibles 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, la revista recoge dos artículos 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

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 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).

⁵ 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.

⁶ 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.



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 artículos, 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 artículo 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, sí 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 artículo.

La revista incluye dos artículos 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 artículos 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 la revista incluye un artículo 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 artículo 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 superficiales⁷, cuando no intereses creados que habría que ir clarificando y eliminando, y cuya importancia por cercanía y vecindad debe ser continuamente subrayada.

⁷ 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



HACIA UN NUEVO Y DIFERENTE "FLANCO SUR" EN EL GRAN MAGREB-SAHEL

Raquel Barras¹ y David García²
UNISCI/Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

La unión de espacios subgobernados, la corrupción, el crimen organizado y terrorismo es la amenaza a la que se enfrenta la UE y sus estados miembros en el Gran Magreb, el cual está recreando un nuevo y diferente Flanco Sur al que existía durante la Guerra Fría. 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 a través del área. Aunque hay un intenso debate sobre su relación, intensidad e impacto, es una dinámica innegable en el área. La UE no tiene realmente una política unificada Magreb-Sahel y en términos de crimen organizado y terrorismo, 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", 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.

Palabras clave: Magreb-Sahel, terrorismo, crimen organizado, política de la UE, Flanco sur, conflictos híbridos, espacios subgobernados.

Title in English: "Towards a new and different "South Flank" in the Great Maghreb-Sahel"

Abstract:

The network created by undergoverned spaces, corruption, organized crime and terrorism is the threat that the EU and its member states faced in the Great Maghreb, which is recreating a new Southern Flank, different from that which existed during the Cold War. The increase in extremist activity in the Sahel-Sahara since 2005 has gone hand in hand with the growth of transnational organized crime networks through the area. Although there is much debate about their relationship, intensity and impact, it is an undeniable dynamics in the area. The EU does not really have a unified policy for the Maghreb-Sahel, and in terms of organized crime and terrorism, the Sahel cannot be separated from the Maghreb. There is a limited and partial understanding of the problem both in terms of threats and viable solutions, a problem which has expanded by the action of Boko Haram, overwhelming the vision, planning and strategy of the EU. Despite the Sahel Regional Action Plan 2015-2020, the measures taken are limited, very recent and probably insufficient from the point of view of the dynamics and synergies between terrorism-organized crime in a context of corruption. The EU continues to maintain a security-development approach essentially based on a concept of human security, although this approach is highly questionable to face such threats.

Keywords: Maghreb-Sahel, terrorism, organized crime, EU policies, Southern Flank, hybrid conflicts, ungoverned spaces.

Copyright © UNISCI, 2015.

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 Raquel Barras Tejado es investigadora junior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

E-mail: raqueltejudo@yahoo.es.

² 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 y miembro del Foro Hispano-Argelino.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: djgarcia@pdi.ucm.es.

http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51813



1. Introducción

1.1. Conflictos híbridos y espacios subgobernados

Existe toda una amplia bibliografía y extenso debate sobre la naturaleza de los conflictos actuales y el futuro de la guerra en general establecida por varios vectores: el fin de la Guerra Fría, el 11-S, la RMA, el concepto de Nuevas Guerras (New Wars)³, el ascenso y caída de COIN (Counter-insurgency)⁴, junto con el debate sobre un sistema post Westfaliano, con las premisas de una nueva estructura del sistema internacional con mega-urbes y espacios desgobernados. No es el objeto de este artículo debatir sobre la naturaleza y definición de los conflictos o guerras híbridas⁵, aspecto el cual es bastante discutido en el ámbito doctrinal y militar, sino analizar las dinámicas que se producen en espacios de gobierno híbridos desde el punto de vista de su control, gestión y jurisdicción, como marco general donde se desarrollan las llamadas amenazas híbridas. Así, nos interesa más el espacio donde se produce el conflicto o la guerra, ya que en gran medida sus características van a contribuir también a la naturaleza de ese conflicto y en qué punto del espectro se encuentra. En este sentido, y sobre gran parte de la literatura de los conflictos híbridos y COIN norteamericana se refieren a los llamados espacios desgobernados (*ungoverned spaces*), concepto que aparece como consecuencia del desarrollo del debate sobre los estados fallidos (*failed states*)⁶ desde principio de los años 90.

El Departamento de Defensa de EEUU lo definía en 2008 como "*ungoverned area*": "A place where the state or the central government is unable or unwilling to extend control, effectively govern, or influence the local population, and where a provincial, local, tribal, or autonomous government does not fully or effectively govern, due to inadequate governance capacity, insufficient political will, gaps in legitimacy, the presence of conflict, or restrictive norms of behavior... the term 'ungoverned areas' encompasses under-governed,

³ Kaldor, Mary (2013): In Defence of New Wars. *Stability*, 2(1): 4, pp.1-16; Kaldor Mary (2007): *New & Old Wars: Organized Violence in a Globalized Era*. Stanford: Stanford University Press.

⁴ Kaplan, Fred "The End of the Age of Petraeus. The Rise and Fall of Counterinsurgency", *Foreign Affairs*, essay, January-February 2013, pág.75-90.

⁵ Mattis James N. y Hoffman Frank: *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars*, US Naval Institute, Proceedings, Nov. 2005, en <http://milnewstbay.pbworks.com/f/MattisFourBlockWarUSNINov2005.pdf>; Frank G. Hoffman, *Hybrid Warfare and Challenges*, *Joint Forces Quarterly*, nº 52, 2009, en <http://smallwarsjournal.com/documents/jfghoffman.pdf>; *Conflicts in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, *Potomac Institute for Policy Studies*, Arlington, Virginia, 2007, en http://www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf; Hoffman, Frank G. : *Hybrid vs. Compound War: The Janus Choice of Modern War: Defining Today's Multifaceted Conflict*, *Armed Forces Journal*, October 2009, en <http://www.armedforcesjournal.com/hybrid-vs-compound-war/>; Fleming Bryan P. : *The Hybrid Threat Concept: Contemporary War, Military Planning and the Advent of Unrestricted Operational Art*, School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, 2011, en <https://www.hsdl.org/?view&did=700828>; Huber Thomas M.: *Compound Warfare: That Fatal Knot*, US Army Command and General Staff College Press, Fort Leavenworth, Kansas, 2002, en http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army/compound_warfare_cgsc.pdf; Calvo Albero José Luis: *La Evolución de las Insurgencias y el Concepto de Guerra Híbrida*, *Revista Ejército*, nº 822, Ministerio de Defensa, Madrid, 2009; Liang Qiao and Xiangsui Wang : *Unrestricted Warfare*, PLA Literature and Arts Publishing House, Beijing, 1999; Bond, Margaret S. : *Hybrid War: A New Paradigm for Stability Operations in Failing States*, U.S. Army War College, Pensilvania, marzo 2007, en http://www.researchgate.net/publication/235029315_Hybrid_War_A_New_Paradigm_for_Stability_Operations_in_Failing_States; Freier Nathan: "The Defense Identity Crisis: It's a Hybrid World", *Parameters*, vol. 39, nº. 3, otoño, 2009; McCuen John J.: *Hybrid Wars*, *Military Review*, marzo-abril, 2008; McWilliams Sean: *Hybrid War Beyond Lebanon: Lessons from the South African Campaign 1976 to 1989*, School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, 2009.

⁶ "A failed state as a condition of state collapse, whereby the state can no longer perform its basic security and development functions and has no effective control over its territory and borders" Di John, Jonathan. *Conceptualizing the Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature*. Crisis States Working Paper Series No. 2, Working Paper No. 25. London: Crisis States Research Centre. 2008, pp. 9-10.



*misgoverned, contested, and exploitable areas as well as ungoverned areas.*⁷". En 2012, el *US Defense Strategic Guidance* también hablaba de los espacios desgobernados: "*For the foreseeable future, the United States will continue to take an active approach to countering these threats by monitoring the activities of non-state threats worldwide, working with allies and partners to establish control over ungoverned territories, and directly striking the most dangerous groups and individuals when necessary*".⁸ Finalmente, la estrategia militar de 2015 define claramente la relación entre estos espacios y el nexo grupos terroristas (organizaciones extremistas violentas y crimen organizado: "Concurrent with state challenges, violent extremist organizations (VEOs) — led by al Qaida and the self-proclaimed Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL) — are working to undermine transregional security, especially in the Middle East and North Africa. Such groups are dedicated to radicalizing populations, spreading violence, and leveraging terror to impose their visions of societal organization. They are strongest where governments are weakest, exploiting people trapped in fragile or failed states. In many locations, VEOs coexist with transnational criminal organizations, where they conduct illicit trade and spread corruption, further undermining security and stability"⁹.

Sin embargo es interesante como la mayoría de la literatura prestará atención a ese término y no al siguiente que aparece en el párrafo de la estrategia norteamericana de 2004, *undergoverned spaces*, o espacios sub-gobernados, aunque posteriormente aparecerán estudios que comiencen a hablar de sistemas políticos híbridos¹⁰. Realmente la mayoría de los espacios identificados tiene diferentes grados de gobierno, y solo muy pocos caerían en la categoría de desgobernados totalmente (quizá Somalia en algunos momentos). Es importante la definición debido a que la literatura de los conflictos híbridos se mueve no solo en espacios desgobernados sino en espacios tanto densamente poblados¹¹ como en grandes territorios vacíos. Estas características hacen más fácil la aparición de "amenazas híbridas". Las amenazas "clásicas" serían el crimen organizado, la insurgencia y el terrorismo, pero la dinámica de estas amenazas clásicas en este tipo de espacios ha dado lugar a las llamadas amenazas híbridas como la narco-insurgencia o el crimen-terrorismo transnacional.

Así, estas amenazas híbridas trabajan en espacios que según la literatura serían subgobernados, no totalmente desgobernados, como ocurre entre el Sahel y el Magreb. Hay también grupos o actores no estatales que realmente lo hacen. Sin embargo, deberíamos de pensar que estos son espacios de gobierno híbrido, ya que conviven diferentes tipos de gobierno, de forma o no simbiótica¹². Realmente no existe solo una definición de espacios gobernados o no gobernados, sino un continuum de diferentes grados y características en

⁷ Lamb, Robert D. (2008): "Ungoverned Areas and Threats from Safe Havens". Final Report of the Ungoverned Areas Project. Prepared for the Office of the Undersecretary of Defense for Policy by the Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Policy Planning, p. 18.

⁸ United States Department of Defense (2012): "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense". Defense Strategic Guidance. Washington, United States Department of Defense, p. 1.

⁹ CJCS: "The National Military Strategy of the United States of America". The United States Military's Contribution to National Security, Junio 2015.

¹⁰ Véase por ejemplo Mallett, Richard: 'Beyond Failed States and Ungoverned Spaces: Hybrid Political Orders in the Post-Conflict Landscape'. *eSharp*, Issue 15: Uniting Nations: Risks and Opportunities. 2010, pp. 65 – 91, en http://www.gla.ac.uk/media/media_153492_en.pdf

¹¹ Stephen Graham: "RoboWar TM Dreams: Global South Urbanisation and the US Military's 'Revolution in Military Affairs". Working Paper No. 20- Cities and Fragile States – LSE Crisis States Working Papers Series No.2, Noviembre 2007; Kilcullen David (2013): *Out of the Mountains: The Coming Age of the Urban Guerrilla*, New York, Oxford University Press.

¹² Véase Bergeron, J.: "Transnational Organised Crime and International Security". *The RUSI Journal*, 158: 2. 2013, pp. 6-9; Madsen, F.: "Corruption: A Global Common Evil", *The RUSI Journal*, 158:2. 2013, pp. 26-38; Cockayne, J.: "Chasing Shadows", *The RUSI Journal*, 158:2, 2013, pp.10-24.



relación al gobierno de esas áreas¹³, que debe ser correctamente analizado para producir políticas y estrategias realmente viables.

1.2. Terrorismo-Crimen Organizado Transnacional: una Joint Venture de gran éxito¹⁴

Expertos y autores ya consideraban a finales del siglo XX y principios del XXI que la diferencia entre crimen organizado y terrorismo que se mantenía hasta finales de los años 90, sin embargo se advertía ya borrosa y en algunos casos se había producido una simbiosis entre ambos que antes no existía. El final de la Guerra Fría y el tráfico internacional de drogas habían abierto nuevas oportunidades para los patrocinadores del terrorismo y para los grupos terroristas. A la vez, la delincuencia organizada se estaba volviendo cada vez más politizada, con intereses no solo en las ganancias sino en el poder político¹⁵. El 9 de diciembre 1994, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional en el que se expresa, entre otras cosas, su preocupación "por las crecientes y peligrosos vínculos entre grupos terroristas y traficantes de drogas y sus bandas paramilitares, que tienen recurrido a todo tipo de violencia, poniendo así en peligro el orden constitucional de los Estados y de violar los derechos humanos básicos". En la línea de la política de Guerra Global al Terror¹⁶ tras los atentados del 11-S, la Resolución del Consejo de Seguridad 1373 (2001) establece que "toma nota con preocupación la estrecha conexión entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizado, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico de armas, y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales".¹⁷ Sin embargo, existían aún diferencias entre ambas organizaciones que llevaban a mantener cierta distancia con esta concepción. Por ejemplo, en cuanto a las evidencias empíricas encontradas. En el año 2004 Yvon Dandurand y Vivienne Chin, publicaron un informe sobre la relación entre estas organizaciones donde afirmaban que "*The available responses from Member States indicated that terrorist groups are frequently involved in other crimes, particularly illegal drug trafficking, smuggling of migrants, falsification of travel and identity documents, trafficking in firearms and exploitation of illegal markets, inter alia, to support their activities. However, the responses did not provide strong evidence of organizational links between terrorist groups*

¹³ Existe un debate sobre las posiciones en cuanto al sistema internacional de tipo westfaliano y de características weberianas. Véase, entre otras, por ejemplo Lake, David: "Escape from the State of Nature: Authority and Hierarchy in World Politics," *International Security*, 32/1 (Summer 2007): 47-79; Lake David A.: "Rightful Rules: Authority, Order, and the Foundations of Global Governance" *International Studies Quarterly* (2010) 54, pp. 587-613.

¹⁴ Ya a finales de los años 80 se establecía la primera relación entre el terrorismo y el tráfico de drogas. Véase Wardlaw Grant: "Linkages between the Illegal Drugs Traffic and Terrorism," Paper prepared for the Conference on International Drugs: Threat and Response, Defense Intelligence College, Washington, US, June 2-3, 1987. Uno de los primeros que establecieron de forma actualizada esta relación fue Makarenko Tamara: "The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism". *Global Crime*. Vol. 6, No. 1, February 2004, pp. 129-145; también Sanderson Thomas M.: "Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines". *SAIS Review*, Vol XXIV, n.1. Winter-Spring 2004; con un enfoque en el Norte de África-Sahel, véase Hübschle Annett: "From Theory to Practice: Exploring the Organised Crime-Terror Nexus in Sub-Saharan Africa". *Perspectives on Terrorism*. Septiembre 2011, pp. 81-93.

¹⁵ Laqueur Walter (1999): *The New Terrorism*, Oxford: Oxford University Press, p. 211.

¹⁶ Sobre el concepto de GWOT y sus orígenes en la Doctrina Reagan, que unía terrorismo, islamismo radical, crimen organizado, armas de destrucción masiva y Rogue States, para tratarlo como un conflicto de baja intensidad (Low Intensity Conflict) véase García Cantalapedra, David: "Irak, la política exterior de EEUU y las elecciones presidenciales de noviembre". *UNISCI Discussion Papers*, Octubre 2004. Para una explicación ampliada sobre la GWOT véase García Cantalapedra, David (2003): "*Peace through Primacy*". *La Administración Bush, la política exterior de EEUU y las bases de una Primacía Imperial*. UNISCI Paper nº 30, Madrid, UNISCI.

¹⁷ Resolución 1373 (2001) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, 28 de septiembre de 2001. S/RES/1373 (2001), en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1373(2001))



and organized crime groups".¹⁸ Aun así los autores advertían que los grupos terroristas se acabarían transformando en grupos predominantemente criminales¹⁹. 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 tráfico de drogas a través del área. Aunque hay un intenso debate sobre su relación, intensidad e impacto²⁰, es una dinámica innegable en el área que influye de manera clave en el Sahel y Norte de África. Aun así la participación de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI²¹) y el Movimiento por Monoteísmo y Yihad en África Occidental (Mujao), entre otros, en el contrabando de drogas se da por sentado. Funcionarios gubernamentales malienses y franceses han recurrido cada vez más a describir a su adversarios en el norte de Malí como "*narco-jihadists*". Sin embargo, estos vínculos no parecen ser generalizados aunque sí que hay una tendencia, tal como advertían Dandurand y Chin, a que grupos de diferentes organizaciones terroristas se estén convirtiendo en grupos de crimen organizado. Además, la corrupción gubernamental en el área favorece esta dinámica. Según Beatriz Mesa, los diferentes grupos terroristas que han dominado el norte de Mali, implantando un sistema similar al talibán a las puertas de Europa, han pretendido, mediante el uso de la violencia, no sólo implantar la ley islámica sino controlar el mercado de la droga²². Según este análisis, la droga se ha convertido en el motor económico de toda la región y los réditos económicos generados a raíz del narcotráfico han provocado el hundimiento de Mali, hasta convertirlo prácticamente en un Estado fallido. Junto con los secuestros, la alta rentabilidad del narcotráfico hace que se convierta en "una de las líneas de financiación para la adquisición de armas, vehículos, teléfonos por satélites, entre otros". Esto también ha creado una red clientelar, que como señala Mesa "han logrado afianzar una red de simpatizantes extendidos en todo el Magreb, que orbitan a su alrededor, y funcionan como activistas de la causa, informadores para las operaciones o suministradores de logística"²³. El nexo del terrorismo y el crimen organizado se debe reconocer en los círculos políticos como un alto nivel de amenaza a la seguridad internacional.

El nexo entre estas organizaciones debilita estados y crea estados fallidos, creando numerosos espacios sin gobierno, peligrosos, donde los criminales y terroristas pueden prosperar²⁴. La financiación del terrorismo a través del crimen organizado hace que sea más

¹⁸ Dandurand Yvon and Chin Vivienne: "Links between terrorism and Other Forms of Crime". International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, en www.icclr.law.ubc.ca/.../LinksBetweenTerrorismLatest_updated.pdf

¹⁹ Dandurand Yvon and Chin Vivienne, op. cit., p.32.

²⁰ Véase Wolfram Lacher: "Challenging the Myth of the Drug-Terror Nexus in the Sahel". WACD Background Paper No. 41. 2013.

²¹ Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI), anteriormente conocido por Grupo Salafista para la Predicación, 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, Laurence Aïda: "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

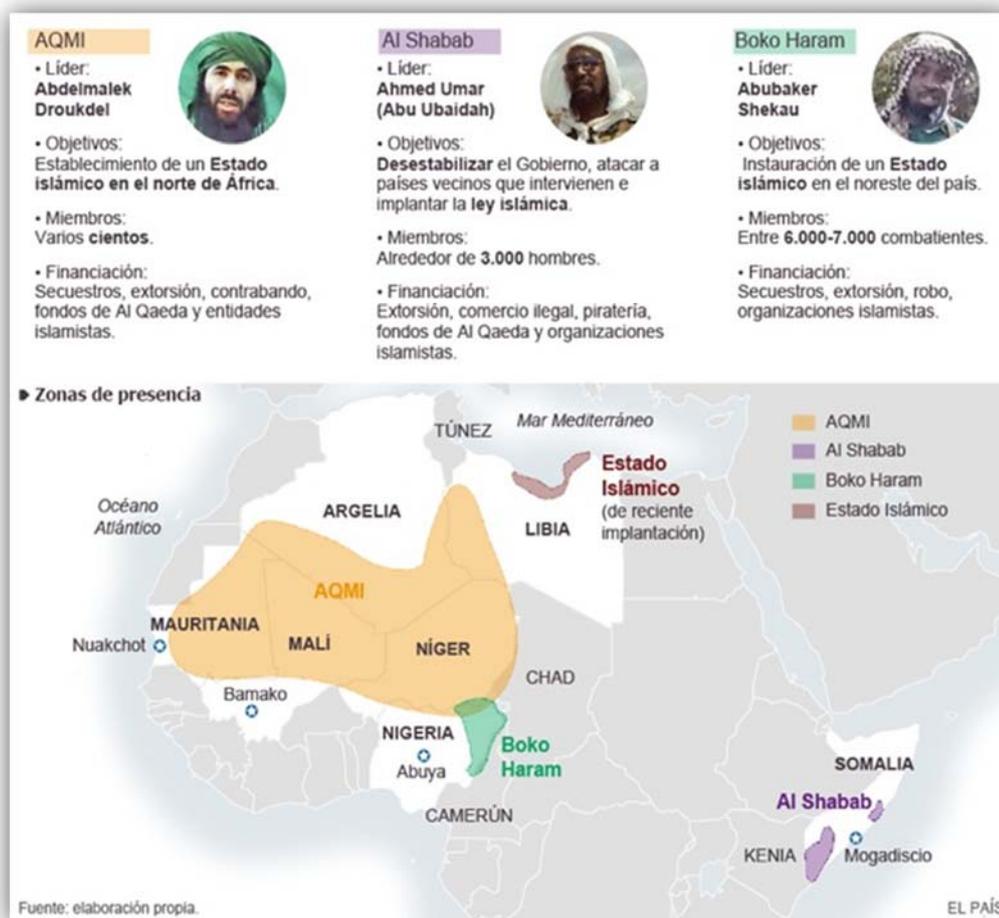
²² "Desde que el yihadismo se asentó en el desierto saheliano –hace en torno a siete años– la mayor preocupación en el seno del grupo terrorista de Al Qaeda –nacido del antiguo GSPC argelino– era el reparto del negocio de la droga. Ésta es la principal fuente financiera que procede de la delincuencia y con la que se ha sufragado la yihad". Beatriz Mesa García. "La Falsa Yihad ¿A qué tipo de amenaza se enfrenta Europa en la Frontera Sur?" IEEE. Documento de Opinión. 21/2013. 5 marzo de 2013.

²³ Ibid. Pp.4-6. Para una revisión más completa véase Mesa, Beatriz (2013): *La Falsa Yihad, El negocio del narcotráfico en el Sahel*, Ediciones Dalys, Cadiz.

²⁴ "Drug smuggling into Europe 'finances Jihad terrorism', say Spanish authorities", 18/2/2015, en news.gnom.es.

difícil de derrotar, los terroristas pueden tener acceso a las armas más letales, lo que les permite cuestionar y destruir las fuerzas policiales y militares con el equipo de armamento e inteligencia más avanzada. La capacidad de los cárteles del crimen organizado para llevar a cabo el contrabando y la trata de personas permite a los terroristas camuflarse operativos en áreas objetivo clave. Por último, los cárteles del crimen organizado en la mayoría de los casos consiguen más poder cuando cooperan con terroristas. Al terrorismo internacional sólo se le puede ganar con eficacia si las estrategias de lucha contra el terrorismo de los estados tienen en cuenta esta simbiosis cada vez mayor. Para abordar este nexo de forma más eficaz, las instituciones dedicadas a la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada deben de cooperar más estrechamente y desarrollar nuevas respuestas múltiples para satisfacer estas nuevas amenazas a nivel nacional, regional y mundial²⁵. Probablemente la creación o fusión de organizaciones bajo mecanismos de agencia, mucho más flexibles y preparados, con aproximaciones comprensivas (*comprehensive approach*) es probablemente la solución.

Figura 1



Fuente: El País.

²⁵ Schori Liang, Christina: Shadow Networks: The Growing Nexus of Terrorism and Organized Crime. GCSP Policy Paper nº20, Septiembre 2011.



En este sentido la unión de espacios subgobernados, crimen organizado y terrorismo sería la amenaza a la que nos enfrentaríamos en el Gran Magreb-Sahel²⁶ (véase Figura1). Durante la última década se han informado sobre la expansión de las redes del narcotráfico originadas en Suramérica hacia la costa occidental africana, con el fin de llegar al mercado europeo, y que a su vez se han ido desplazando hacia los Estados que se ubican en el Sahel y el Magreb, caracterizados por su fragilidad institucional y democrática. El enfoque con el que se ha abordado esta problemática por parte de los Estados africanos así como los europeos, ha sido criticado por expertos y académicos, puesto que las operaciones e intervenciones han sido orientadas exclusivamente hacia la lucha contra las acciones terroristas perpetradas por grupos islamistas, y no contra las redes del narcotráfico, convirtiéndose en fuentes de financiación de los grupos terroristas, y han ampliado las redes de tráfico de armas y otras actividades delictivas.²⁷

2. Radiografía del Crimen Organizado en el Gran Magreb- Sahel

2.1. La región: Seguridad y crimen organizado en el Gran Magreb-Sahel

El crimen organizado transnacional es un negocio rentable: se estima que en el año 2009 generó 870 miles de millones, esto es el 1,5% del PIB mundial. Es más de seis veces de la cantidad de asistencia oficial para el desarrollo correspondiente a ese año, y equivale a casi el 7% de las exportaciones mundiales de mercancías²⁸. Para entender la dimensión del problema, podemos fijarnos en los siguientes datos: un 5% de la población mundial entre 15 y 64 años han consumido alguna sustancia ilícita durante el año 2012²⁹; entre 2010 y 2012 se identificaron víctimas de trata de seres humanos de 152 nacionalidades diferentes en 124 países de todo el mundo³⁰. Según la ONU, la *"corrupción es un fenómeno social, político y económico complejo que afecta a todos los países. La corrupción socava las instituciones democráticas, frena el desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad gubernamental. La corrupción ataca los cimientos de las instituciones democráticas mediante la distorsión de los procesos electorales, pervirtiendo el estado de derecho y la creación de atolladeros burocráticos cuya única razón de ser es la solicitud de sobornos"*. Otros nuevos tipos de crimen, como el cibercrimen, los crímenes contra la identidad, el tráfico en la propiedad cultural, los crímenes medioambientales, la piratería o el tráfico de órganos, también están capitaneados por principales redes criminales. A este respecto, todas estas cifras, forman parte de un conglomerado de amplias actividades delictivas³¹ que realizan los principales grupos de crimen organizado transaccional a lo ancho del globo.

²⁶ Hansen. Wibke: "The Failed State—Organized Crime—Terrorism Nexus". SWP Comments 40. December 2011. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C40_hansen_ks.pdf ; Sobre todo Alda, Erik and Sala, Joseph L.: "Links between Terrorism, Organized Crime and Crime: The Case of the Sahel Region". *Stability. International Journal of Security & Development*, 3(1): 27, 2014, pp. 1-9.

²⁷ Campo, Nicolás: "La seguridad en el diálogo birregional entre Sudamérica y África". IED, 2014.

²⁸ *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Estimación de las corrientes financieras ilícitas provenientes del tráfico de drogas y otros delitos organizados transnacionales: informe de investigación* (Viena, octubre de 2011). UNODC. Delincuencia organizada transnacional - La economía ilegal mundializada en: http://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_ES_HIRES.pdf

²⁹ *Informe Mundial Sobre Drogas 2014*. 26 de junio de 2014. Viena. UNODC.

³⁰ *Informe Mundial Sobre Trata de Personas*. UNODC. 2014, en https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14_ExSum_spanish.pdf

³¹ Estas actividades han sido catalogadas por la ONU, en 11 tipologías de crimen: 1 - Actos que conducen a la muerte o tengan intención de causar la muerte; 2 - Actos que llevan a dañar o la intención de causar daño a la persona; 3 - Actos delictivos de naturaleza sexual; 4 - Actos contra la propiedad que supongan violencia o amenaza contra la persona; 5 - Actos contra la propiedad privada; 6 - Actos en los que intervengan sustancias psicoactivas u otras drogas; 7 - Actos de fraude, engaño o corrupción; 8 - Actos contra el orden público, la



En este sentido, la delincuencia organizada transnacional está atrayendo mayor atención debido a que, en el pasado el problema era sobre todo nacional (mafia, mafiya, cárteles, tríadas), ahora, como resultado de la globalización, representa una amenaza a la seguridad internacional³². Ningún país está a salvo de esta amenaza.

En términos comparativos con otros continentes, quizá el continente donde la situación es la más traumática sea África. A lo largo y ancho del continente africano se conjuga su idiosincrasia (enormes dificultades en términos políticos, económicos o sociales³³) con un gran vacío de poder generalizado, además de regímenes dictatoriales y altamente corruptos, y donde las organizaciones criminales forjan vínculos entre ellas: bandas criminales, grupos terroristas, grupos rebeldes y estados fallidos³⁴, que copan diversos tipos de actividades delictivas: tráfico de armas (alimentado por el sinfín de conflictos y guerras olvidadas); control de los recursos y tráfico de materias primas como piedras preciosas, marfil, oro, platino, madera, petróleo (presentes en el subsuelo de África Occidental y Central), donde se produce una lucha encarnizada por el control de estos yacimientos, que presuntamente desvían fondos a la financiación de actividades terroristas³⁵. Por otro lado, el tráfico de seres humanos, donde países productores de petróleo como Gabón, Mauritania, Guinea Ecuatorial, o Sudáfrica y Nigeria, reclutan numerosos emigrantes sub-saharianos que son explotados como mano de obra, incluyendo niños a sus filas. En lo que respecta al narcotráfico, se ha producido en los últimos años, la inclusión de algunas de sus costas y puertos, principalmente de África Occidental entre las ciudades más importantes del paso de drogas, en particular del tránsito trasatlántico de cocaína³⁶, como se desarrollará en el apartado de las tramas del crimen.

De igual modo, la región del Magreb es una zona estratégica no solo por su posicionamiento en términos geopolíticos, sino principalmente debido a su proximidad geográfica a Europa, su relevancia política y cultural, su potencial económico y comercial³⁷, así como por la existencia de amplias e importantes comunidades magrebíes en multitud de países de la Unión Europea.

Es indiscutible el papel que juega la región del Magreb en la estabilidad de Europa y del Mediterráneo (en términos de seguridad lo que se denomina como flanco sur). No obstante, en

autoridad; 9 - Actos contra la seguridad pública y la seguridad del Estado; 10 - Actos contra el medio ambiente; 11 - Otros actos criminales no clasificados.

³² *Crime and instability Case studies of transnational threats*. UNODC. Febrero 2010, en

https://www.unodc.org/documents/dataandanalysis/Studies/Crime_and_instability_2010_final_26march.pdf

³³ Mazzitelli Antonio L. *El desafío de las drogas, el crimen organizado y el terrorismo en África Occidental y Central* ARI Nº 43-2006.

³⁴ "La amenaza para la paz y la seguridad regional no se debe, [...] a la presencia de un estado especialmente fuerte y dominante en una región, sino todo lo contrario, a la debilidad e incluso inexistencia de una estructura estatal". Albares, José Manuel. "Trabajar con socios difíciles: la promoción del desarrollo en los estados frágiles". *ARI* Nº 18-2005. (4 de febrero de 2005), en

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cooperacion+y+desarrollo/ari+18-2005.

³⁵ En Mazzitelli, Antonio L. *El desafío de las drogas, el crimen organizado y el terrorismo en África Occidental y Central*, p. 17. Links grupos terroristas como *Hezbollah* en el Líbano, o *Al-Qaeda* (inversiones en la industria del diamante en Sierra Leona), financiados con fondos procedentes de las explotaciones de diamantes en África. En el caso del petróleo: Nigeria desvía a oleoductos ilegales entre 60.000 y 100.000 barriles de petróleo diarios.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ España tiene estrechos vínculos económicos con los países de la región, y especialmente con Marruecos, país del que fuimos primer socio comercial entre enero y septiembre de 2014, y Argelia, con el que también alcanzamos esta posición de primer socio comercial en el año 2013. Además, Argelia es nuestro principal suministrador de gas natural, con el 45% del aprovisionamiento.



lo que respecta al ámbito exclusivo de la seguridad, el gran Magreb y el Sahel³⁸, suponen hoy un foco de inestabilidad y un territorio con constantes actuaciones de importantes redes de crimen organizado transnacional. Al albur de los últimos acontecimientos, esta amenaza se ha expandido e implantado con mayor vigor en muchos de los principales países de la región: Libia, Argelia, y Marruecos, así como en algunos de los países del Sahel.

A este respecto, los cambios políticos que se iniciaron con la denominada 'Primavera Árabe'³⁹ en los países anteriormente mencionados han provocado fuertes tensiones, principalmente en Libia, tras la muerte de Gadafi, pero también en el resto de países. En particular, las amenazas existentes en el Magreb y en parte del Sahel afectan directamente a la seguridad europea: la amenaza terrorista, el tráfico de estupefacientes y de armas, el crimen organizado o las redes de tráfico de seres humanos, y el fenómeno conocido como narcoterrorismo, son problemas que hoy forman parte de la agenda no europea, puesto que el destinatario final de todo lo "que se moviliza de forma ilegal o irregular" en la región, es la Unión Europea, principalmente los países de la ribera del Mediterráneo: España e Italia y en menor medida Francia y Grecia. Asimismo es necesario destacar que la ausencia de control en las fronteras en el Magreb y el Sahel dinamita la estabilidad regional, que, unido a una serie de características propias de la región, hacen que el crimen organizado sea una de las principales amenazas para la seguridad, principalmente europea, pero también internacional.

Esta primera aproximación a la región pretende definir y acotar, por un lado, los países que serán objeto de estudio en el presente artículo: Marruecos, Argelia y Túnez⁴⁰, y, por otro lado Libia, puesto que en el tema que nos ocupa, crimen organizado, Libia lidera de algún modo la presencia de redes de crimen organizado, principalmente debido a su situación de inestabilidad y desgobierno. Del mismo modo, este artículo hará referencia al Sahel, puesto que en lo que a crimen organizado transnacional se refiere, es relevante en tanto en cuanto la inexistencia de controles y de autoridad reconocible, la porosidad y apenas presencia de fronteras, así como la corrupción endémica existente en el seno de la mayoría de estos estados, que permiten la actuación de las redes de contrabando de forma impune a lo largo y ancho del Magreb y del Sahel.

En definitiva, entre las causas subyacentes que facilitan la actividad de grupos de criminalidad organizada en esta zona se encuentran, entre otras: la pobreza endémica; el descontento de las poblaciones de zonas remotas con la falta de servicios ofrecidos por los gobiernos estatales; la existencia de enormes fronteras, trazadas artificialmente durante la época colonial, que los estados son incapaces de controlar; el impacto de conflictos ajenos a la región, como el israelí-palestino y la invasión de Irak de 2003 y más recientemente el conflicto en Siria; la falta de una democracia creíble y la opresión sobre determinados

³⁸ La región del Sahel se es un amplia área semidesértica muy escasamente poblada, cuya extensión se extiende al sur del Sáhara desde Mauritania hasta Sudán con cerca de 4 millones de kilómetros cuadrados entre los que se encuentran Mauritania, Senegal, Mali, Argelia, Guinea, Burkina Faso, Níger, Nigeria, Camerún, Chad, Sudán, Eritrea y Somalia. Perianes Bermúdez, Ana Belén, "Desafíos para la seguridad española respecto a la inestabilidad en el Sahel". Panel Grupo 9: Seguridad en África Subsahariana. IUGM. En <http://estudiosmilitares.es/comunicaciones/Ana%20Belen%20Perianes%20Berm%C3%BAdez.pdf>

³⁹ Lo que se ha denominado como 'Primaveras Árabes' son una serie de alzamientos populares acaecidos en los países árabes desde el año 2010 hasta la actualidad. Los países que han protagonizado este tipo de movimientos 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. Cabe destacar que la incidencia de estos movimientos no ha sido igual en todos los países. Por un lado 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. Por otro lado, Marruecos y Argelia han atendido las demandas populares emprendiendo programas de reformas.

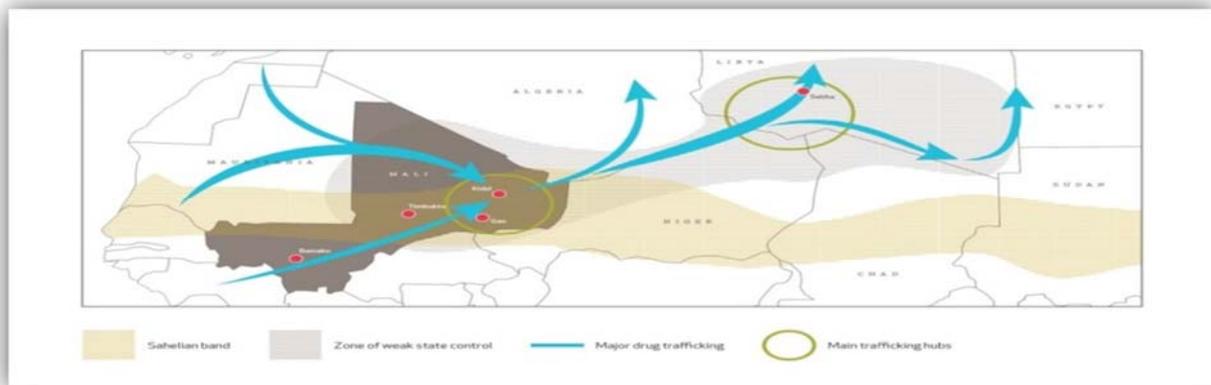
⁴⁰ Sayigh, Yezid: "Missed opportunity. The politics of police reform in Egypt and Tunisia". *Carnegie Middle East Center* (marzo de 2015), en <http://carnegie-mec.org/publications/?fa=59391>.

colectivos⁴¹; la corrupción generalizada y endémica que asola las instituciones; el vínculo clave entre terrorismo y crimen organizado, en actividades como el contrabando y el blanqueo de dinero. Este último punto, y la conexión existente entre terrorismo y crimen organizado, como se ha desarrollado anteriormente, en otro epígrafe del presente artículo. Para ello, es necesario, en primer lugar, tomar conciencia sobre las capacidades de cooperación creciente entre los grupos terroristas de la región, tal y como ha quedado demostrado en la introducción.

En ciertos aspectos puede interpretarse que, tanto los grupos terroristas que operan en la región como los dedicados al crimen organizado, buscan, entre otras cosas: suplantar al estado en las zonas carentes de gobernación; provocar la caída de los gobiernos locales; y, por último, y de modo colateral, amenazar los intereses occidentales. A este respecto la respuesta a la amenaza tanto del crimen organizado transnacional o el terrorismo en el Magreb, no pueden ser combatidos exclusivamente en términos nacionales, y se debe, por tanto, diseñar un escenario geográfico, estratégico y temporal a medio y largo plazo, con una visión holística de la geopolítica de la región⁴². Es necesario por tanto que los principales actores implicados inicien un proceso de cooperación en materia de seguridad, puesto que este tipo de amenazas requiere unas capacidades conjuntas para poder hacer frente a una amenaza tan potente y extendida. Este tipo de iniciativas serán tratadas en el punto dos del presente artículo de forma extensa, identificando y analizando la eficacia de las principales actuaciones a nivel nacional, regional e internacional para luchar contra el crimen organizado en el Magreb y el Sahel.

El siguiente mapa permite visualizar las causas descritas anteriormente, esto es, la relación directa que existe entre la debilidad de los estados, la permeabilidad de las fronteras y el tráfico de drogas, y cómo estos elementos estructurales son una pieza clave para entender las actividades ilícitas en la zona.

Figura 2



Fuente: Potomac Institute 2011.

⁴¹ Según el PNUD, actualmente, *"the Arab States stand at a crossroads between progress and desire for change, and faltering development and crisis. Recent MDG progress has slowed. The transition that began with high hopes in 2011 has brought gains in some countries but taken a terrible toll in others"*. PNUD: 2013-2014 Annual Report. *New Partnerships for Development*, en http://www.undp.org/content/dam/rbas/report/UNDP_AR2014_english.pdf

⁴² Ver: Mattes, Hanspeter. "Domestic Security in the Maghreb: Deficits and Counter-Measures". *GIGA working papers*. Nº 186. (Enero de 2012), en https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp186_mattes.pdf



2.2. - Las tramas del crimen organizado en el Sahel

Esta región, ya desde la Edad Media, fue un foco relevante en lo que respecta al control de las rutas de comercio por las que transcurría el tráfico de mercancías como el oro, la sal o los esclavos⁴³. Esta situación se vio reducida durante los años de ocupación colonial por parte de Francia, para ser retomada tras la independencia, en particular desde Argelia y Libia a los países de reciente creación como Malí y Níger. En este sentido, los anteriores productos han sido sustituidos por drogas, seres humanos y armas.

A continuación se van a detallar las especificidades de los países de la región en cuanto al crimen organizado se refiere, tanto en el Magreb, como en el Sahel, con las particularidades de los países que lo conforman. A pesar de esta acotación, no es óbice para que a lo largo del artículo se haga alusión a otros países del continente africano en los que confluyan las amenazas que estamos analizando: el crimen organizado por un lado, y sus vínculos con el terrorismo, por otro.

Es un hecho incontestable que se está produciendo un desgaste estructural de la seguridad de África del Norte, con posibles consecuencias para el Mediterráneo y el África sub-sahariana⁴⁴. Del mismo modo, "casi todos los países de la zona tienen dificultades para hacer frente a las actuaciones del crimen organizado, el terrorismo yihadista o la insurgencia en sus territorios, con lo que son sensibles –cuando no vulnerables– a la actuación de esos grupos, lo que les abona a una situación de fragilidad o fallo latente"⁴⁵.

Del mismo modo, el siguiente mapa muestra en detalle las redes de tráfico ilícitos, por un lado el tráfico de personas y la inmigración ilegal, punta de lanza de las principales actuaciones por parte de la Unión Europea en la actualidad⁴⁶; por otro, las rutas de contrabando de armas, tabaco y drogas (cannabis y cocaína); y el tráfico de armas desde la caída del régimen libio. El mapa asimismo muestra más información sobre los principales asuntos que generan inestabilidad en esa área geográfica, como la existencia de conflictos armados, o las áreas de actividad de organizaciones como Boko Haram, AQMI o el colectivo de los *tuareg*⁴⁷.

En definitiva, el Norte de África en su conjunto se ha convertido en una zona del mundo donde los grandes conglomerados del crimen organizado transnacional han encontrado un ambiente particularmente favorable para llevar a cabo su actividad, en regiones con gobiernos débiles, donde el estado es demasiado pobre para ejercer la autoridad, o bien donde grupos

⁴³ Fuente Cobo, Ignacio. "La amenaza híbrida: Yihadismo y crimen organizado en el Sahel". *IEEE*. Nº 57/2014. (3 de diciembre de 2014). P. 3. En

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA572014_AmenazaHibridaSAHEL_IFC.pdf

⁴⁴ Ruiz González, Francisco José. "Desarrollo del Segundo "Marrakech Security Forum". *Documento informativo del IEEE*. Nº 03/2011. (Enero de 2011). En

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2011/DIEEEI03-2011SegundoMarrakechSecurityForum.pdf

⁴⁵Arteaga, Félix. "España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel". *Informe Elcano* (noviembre 2014). en:http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/349a5b80467ff303b17db7bdae0ed545/InformeElcano_1_8_Espana_mirando_al_sur_mediterraneo_sahel.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=349a5b80467ff303b17db7bdae0ed545

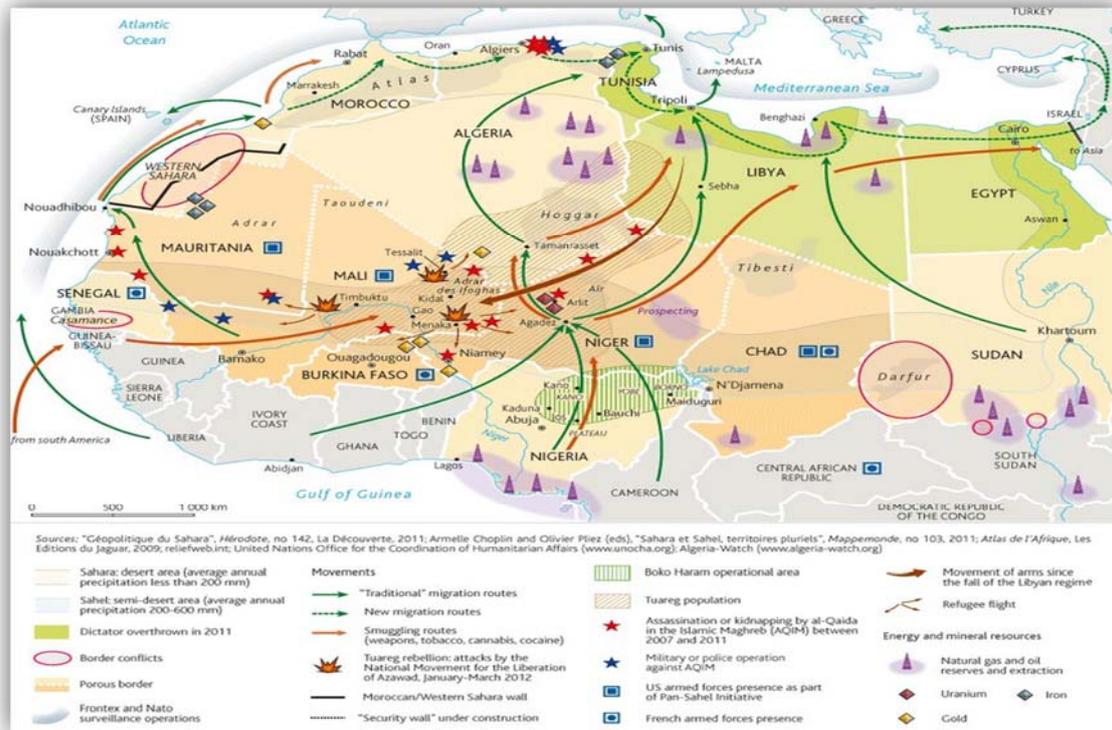
⁴⁶ La UE ha puesto en marcha diversas iniciativas (desarrolladas en el apartado 2.2 del presente artículo) desde el inicio de oleadas de inmigrantes ilegales a las costas de los países miembros de la ribera del Mediterráneo: España, e Italia y en menor medida Grecia. Este hecho se desarrollará en el capítulo específico sobre tráfico de personas en la región del Magreb.

⁴⁷ Para más información: Moraleda Martín-Peñato, Manuel. "El pueblo tuareg y su papel en el conflicto de Mali". *IEEE*. Documento de opinión Nº75/2013. (14 agosto de 2013) en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEE075-2013_Tuaregs_MMoraleda.pdf

insurgentes han asumido algún grado de control y ejercen un poder alternativo en determinados territorios (véase Figura 3).

Figura 3



Fuente: Elordenmundial.org.

Como se ha demostrado, la región del Gran Magreb es un lugar perfecto para que las principales organizaciones criminales transnacionales tengan cierta importancia y realicen diversas actividades. Cabe destacar que, en el caso del tráfico de drogas, la droga proveniente de América Latina, llega a Europa vía África Occidental, y tiene su origen en Venezuela, Brasil, Colombia, así como en menor medida México.

A continuación se explicará lo que se ha denominado la 'ruta del Sahel' de la droga, que, con algunas variaciones de itinerario, esta zona se ha convertido en una ruta primordial para el contrabando. En cuanto a la forma de acceso de las diversas drogas, y de acuerdo con las informaciones que apuntan a una modificación de las rutas y de la forma de proceder por parte de los traficantes, así como en lo que respecta a los emplazamientos de los grupos criminales, es necesario subrayar una serie de cambios que se han producido en lo que a las rutas del transporte de la droga se refiere. En este sentido, históricamente las principales rutas de la droga proveniente de América Latina, realizaba una ruta exclusivamente trasatlántica, esto es, desde el Caribe, alcanzaba los puertos de Holanda o de la Península Ibérica, vía los archipiélagos de Azores, Madeira y Canarias. Esta modificación en la ruta de la droga es debida principalmente a la mejora de la acción policial, una mayor eficacia y un aumento de la vigilancia en los países históricamente receptores. Así, las redes del narcotráfico han virado, buscando rutas menos directas pero a la vez con menor control, en particular, poniendo su foco de acceso en la fachada atlántica de África Occidental. Cabe destacar que si bien aparentemente traficar vía África Occidental incrementa los riesgos para los grupos

delictivos (mayor número de kilómetros y mayor número de países de tránsito), a largo plazo sí se considera que existen ciertas ventajas sobre las rutas más directas. De este modo, los grupos criminales sudamericanos han establecido su presencia de forma nítida en varios estados tales como Cabo Verde o Guinea Bissau, debido a las idiosincrasias compatibles entre los traficantes sudamericanos y sus contrapartes africanos-occidentales⁴⁸.

En el siguiente mapa, se especifican las rutas de las organizaciones y grupos criminales una vez que la droga ya se encuentra en el continente africano. Así, con procedencia del Norte de África, existen fundamentalmente dos rutas: una por Nigeria a través de Senegal y Marruecos, y otra por Níger, Argelia y Marruecos, cuyo destino final es España (véase Figura 4).

Figura 4



Fuente: LaMoncloa.org.

En este sentido, las conexiones entre el Magreb y el Sahel (situación de Mali, la caída de Gadafi en Libia o las redes de crimen organizado transfronterizas) y entre el Magreb y Oriente Medio (por ejemplo con la abultada presencia de los combatientes magrebíes en Siria) son evidentes⁴⁹ y deben ser combatidas conjuntamente.

Así, la primera ‘parada de la droga’ son las islas de Guinea Bissau, Senegal o Mauritania, y posteriormente, desde donde posteriormente se traslada la cocaína procedente de Latinoamérica a un gran triangulo de tierra de nadie entre el norte de Malí y Níger, el sur de Libia y Argelia y el este de Mauritania. Adicionalmente los narcotraficantes utilizan también

⁴⁸ Philip de Andrés, Amado: "West Africa Under Attack: drugs, organized crime and terrorism as the new threats to Global Security". *UNISCI Discussion Papers*, Nº 16 (Enero / January 2008) en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72513/UNISCI%20DP%2016%20-%20Andres.pdf>.

⁴⁹ En la actualidad, hay combatientes terroristas extranjeros procedentes de más de la mitad de los países del mundo. Entre los diferentes asociados de Al-Qaida (QDe.004) alrededor del planeta, incluido el grupo disidente Estado Islámico de Iraq y el Levante (EIIL) (que figura en la Lista como Al-Qaida en el Iraq (QDe.115), hay más de 25.000 combatientes terroristas extranjeros, que provienen de más de 100 estados miembros. El número de personas que viajan con este fin es más alto que nunca antes, y los principales destinos son la República Árabe Siria y el Iraq, además de Libia, donde este problema también va en aumento. Los datos corresponden al Informe sobre los combatientes terroristas extranjeros elaborado por el Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones establecido en virtud de la resolución 1526 (2004), que se presentó al Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) relativas a Al-Qaida y las personas y entidades asociadas. conforme a lo dispuesto en el párrafo 23 de la resolución 2178 (2014). *Consejo de Seguridad de la ONU*. 19 de mayo de 2015, en http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1508460_ES.pdf.



pistas de arena en el desierto para que aterricen aviones cargados de sustancias ilegales, donde no puedan ser detectados por los radares.

En el mismo orden de cosas, cabe destacar que los vuelos con correos humanos son otro método de introducción de drogas, si bien a una escala menor. De acuerdo con las cifras del Ministerio del Interior, en el año 2012 un total de 1.679 personas fueron detenidas en 2012 por esta práctica. Así, de la cocaína incautada el año pasado, la mayor carga, más de 7,5 toneladas fue trasladada mediante buques en alta mar, y un 4,2, toneladas fueron interceptadas en contenedores en los propios puertos.

Del mismo modo, Marruecos, un estado estable para llevar a cabo negocios se ha convertido en otro de los países de destino de la droga, junto con Libia, que, tras la caída del régimen de Gadafi, ofrece grandes facilidades como ya se ha señalado anteriormente. Así, los narcos fletan barcos desde el puerto de Misrata con destinos variados como Malta, Nápoles, Valencia o Barcelona. Cabe destacar que en determinados países como Italia, los grandes cárteles colombianos se han aliado con las mafias locales, como la Camorra y otros grupos, consiguiendo mejorar así sus capacidades, al utilizar tanto rutas como medios, así como la infraestructura previamente existente, realizando operaciones mucho mejor organizadas y por tanto mayormente exitosas.

Esta realidad se sustenta en una serie de factores, que, contribuyen a hacer del norte de África una zona propicia para que el crimen anide: la escasa competencia en cuanto a mecanismos de lucha y recursos tecnológicos de los conglomerados del crimen respecto a las autoridades de la zona. En este sentido, basta con comparar los medios de vigilancia y el nivel de tecnología de que dispone Europa Occidental con los de África. Otro punto a subrayar, es el nivel de corruptibilidad de autoridades, jueces y policía, en un caso y en otro. En este tema en particular, el bajo nivel y condiciones de vida, así como la pobreza y los bajos salarios, facilitan que la capacidad de sobornar sea mayor en la región africana. Otro aspecto es la vasta extensión de territorio en el caso de África, y la competencia de los recursos de las fuerzas del orden dado el amplio número de países implicados en la seguridad de la zona, y, por el contrario, el grado de capacidades y mecanismos, así como un territorio mucho más controlable en el caso de Europa que en el de África⁵⁰.

En este sentido, el norte de África y algunos países de la franja del Sahel se han convertido en un área ideal para poner en práctica la división y el almacenaje de la droga en puntos muy diversificados en el espacio, lo que es altamente rentable a la hora de realizar el reenvío de la droga a los países de destino final. La droga es por tanto almacenada en estos países para luego emprender un nuevo viaje a los países europeos⁵¹.

2.3. - Las actividades del crimen organizado en la región

En cuanto a las actividades del crimen en la zona, estas son de muy variada índole: tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de seres humanos, principalmente, y, en menor medida, crimen contra la propiedad intelectual y falsificaciones, lavado de dinero, delitos de estafa y fraude.

A continuación, vamos a centrarnos en una de las principales actividades que lleva a cabo el crimen organizado en esta zona del mundo: el tráfico de drogas. En este sentido, la

⁵⁰ Pérez, Jesús: "Un Flanco Sur Profundo. El arco de inestabilidad de África Occidental". *III Congreso Internacional de Seguridad y Defensa*. Granada. (Noviembre 2008).

⁵¹ Arteaga, Félix: "España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel". *Informe Elcano*. (Noviembre 2014), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/349a5b80467ff303b17db7bdae0ed545/InformeElcano18_Espana_mirando_al_sur_mediterraneo_sahel.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=349a5b80467ff303b17db7bdae0ed545



existencia de estos grupos viene respaldada por la existencia de un gran volumen de tráfico de drogas entre la zona del Magreb y Europa, asunto que atenta directamente contra la seguridad occidental. En particular, existen datos⁵² que avalan y constatan la existencia de un importante volumen de tráfico de drogas en la región. Cabe destacar que existe cierta relativización del riesgo, principalmente por el proceso de diversificación de las rutas de contrabando. Asimismo la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Crimen Organizado (UNODC) pone de manifiesto los efectos que tanto el consumo como el tráfico de estupefacientes están creando entre la población y la gobernanza de la zona, reforzando las redes criminales organizadas y fomentando la corrupción local, lo que sí afecta de forma directa a la estabilidad regional.

En ciertos países del Magreb y el Sahel queda constatado, de acuerdo con la información publicada por la UNODC que las rutas criminales trasladan cocaína a la costa occidental africana desde América Latina y, por otro, heroína a la costa oriental desde Asia. De esas costas parten redes que distribuyen las drogas de costa a costa y, desde ellas, hacia Europa o Asia, a lo que habría que añadir la distribución de las anfetaminas producidas localmente.

Por otro lado, en África Occidental, la inestabilidad se focaliza principalmente en las subregiones del Golfo de Guinea. La limitada capacidad para aplicar la ley de muchos de los Estados, hacen que en esta región confluyan diferentes amenazas a la seguridad así como problemas estructurales, asociados principalmente a la debilidad inherente de los estados: la pobreza endémica, la piratería, el auge de la presencia del terrorismo yihadista y el incremento del crimen organizado. A este respecto la OCDE identifica estos elementos como importantes obstáculos para el potencial de desarrollo de la región. De este modo, África Occidental se perfila como una vía de acceso a Europa de las drogas que llegan desde América Latina, a modo de *hub*, donde se prepara la mercancía para el posterior tránsito en países como Guinea, Guinea Bissau, Ghana, Benín, Nigeria y Sierra Leona a los que se han unido Mauritania y Marruecos como nodos necesarios en las redes de contrabando ya que disponen de puertos, aeropuertos y fronteras permeables desde los que canalizar los flujos, con disparidad de direcciones y de acuerdo a las oportunidades del mercado de la droga así como la existencia de menor presión policial⁵³.

Es necesario subrayar que las aprehensiones de alijos de droga no son en este caso concluyentes como fuente de información, puesto que tanto el origen, como el volumen o los flujos, así como las circunstancias de las incautaciones siempre se encuentran bajo un halo de sospecha por la corrupción endémica existente en la mayoría de esos países⁵⁴. Así, según los datos dispuestos por la UNODC, el tráfico de cocaína entre América Latina y África Occidental se ha ido reduciendo desde el año 2007, relacionado de forma proporcional a la

⁵² Datos de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Crimen Organizado (UNODC) Año 2013. En particular este informe avala esa percepción de existencia de redes criminales y constata la existencia del tráfico, si bien, en menor proporción que la intuida y con tendencia a la baja desde el punto álgido alcanzado en el año 2007. Datos de la UNODC Año 2013. Cabe destacar que la UNODC resalta la falta de fiabilidad de los datos recogidos en el continente africano.

⁵³ Arteaga, Félix: "España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel". *Informe Elcano*. (Noviembre 2014), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/349a5b80467ff303b17db7bdae0ed545/InformeElcano18_Espana_mirando_al_sur_mediterraneo_sahel.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=349a5b80467ff303b17db7bdae0ed545

⁵⁴ En particular se considera que se ha producido un cambio en el *modus operandi* de las redes criminales, y que las aprehensiones de alijos se habrían reducido en tanto en cuanto se han incrementado los grandes envíos por vía aérea y buques mercantes en detrimento de los transbordos y lanchas rápidas interceptadas con drogas. Como se recoge en el Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes del año 2011. *JIFE (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes)*, 2012.



disminución del número de incautaciones. En particular: 3 toneladas en 2004, 17 en el año 2005, en 2006, 32 toneladas; en el año 2007, 47; y, posteriormente la cifra va disminuyendo paulatinamente 23 toneladas en el 2008, 21 en el año 2009 y 18 en 2010. Lo que supone un valor de mercado de alrededor de unos 25.000 millones de dólares⁵⁵.

En el tema del **hachís** es un caso particular, puesto que su producción es endémica en el Norte de África desde hace varias décadas. En particular, la región es productora y emisora indiscutible de esta droga al resto del mundo. Así, el 72% de la cantidad de resina de cannabis que se incauta en el mundo entero procede de un único país de la región: Marruecos⁵⁶. De este modo, Marruecos es el primer exportador de cannabis del mundo, y esta actividad representa el 10% del PIB del país. La ruta de abastecimiento se realizaba a través del Estrecho de Gibraltar, y cada año, se incautan en este tramo más de 600 toneladas de droga. Asimismo, el 65% del hachís incautado por las autoridades en el mundo proviene del país alauita. Cabe destacar que, a pesar de los anunciados esfuerzos por parte de este país en lo que respecta a la disminución de la superficie destinada al cultivo ilícito de cannabis (siendo de 72.500 declaradas en el año 2005, a 47.400 hectáreas declaradas en 2011), la realidad es demoledora: Marruecos continua siendo el primer país productor de cannabis del mundo.

Este esfuerzo de erradicación por parte de Marruecos no es ni válido ni suficiente, puesto que lidera en primer lugar, junto a Afganistán, la producción mundial de cannabis⁵⁷. Del mismo modo, la UNODC, arroja los siguientes datos: el tráfico ilícito de resina y *kif* de cannabis⁵⁸ se está reduciendo en los últimos años mientras aumenta el tráfico así como la calidad de la hierba de cannabis. En particular, desde las autoridades subrayan que el auténtico problema al que se enfrenta Marruecos, no es exclusivamente en lo que respecta al cannabis, sino a las redes de contrabando de dicha droga, puesto que actualmente las redes de tráfico de drogas de cocaína y heroína, de Latinoamérica y Asia respectivamente, tratan de aprovechar estas redes que habitualmente los traficantes marroquíes venían usando para introducir sus drogas en Europa⁵⁹. De este modo, la incautación de importantes cantidades de droga en los puestos fronterizos, delitos perpetrados en suelo marroquí, han obligado no obstante que, ante esta situación, el Reino de Marruecos se haya comprometido a llevar a cabo una lucha ante cualquier forma de criminalidad organizada, si bien la realidad sigue imponiéndose y a día de hoy, Marruecos es un país donde las redes criminales campan a sus anchas y donde en muchos casos, las autoridades se ven implicadas en operaciones principalmente relacionadas con el tráfico de drogas, en particular con la producción y distribución de cannabis.

En otro orden de cosas, en lo que respecta a la **cocaína**, donde la demanda europea se encuentra entre 135 y 145 toneladas anuales, Brasil es el principal país de origen, seguido de Bolivia. Ambos emplean aeronaves y buques comerciales para el tráfico de cocaína en contenedores. No obstante la cantidad de cocaína que llega a Europa desde África Occidental, de las 20 toneladas de cocaína aprehendidas en España en el año 2011, esto es, el 40% de la aprehendida en Europa (menos del 1%) procedía de allí⁶⁰.

De este modo, la ruta principal que sigue la cocaína hoy desde los países productores se realiza por la denominada ‘Autopista 10’, que es una línea en el mapa, correspondiente con el paralelo 10, que va desde los países latinoamericanos productores hasta las costas de África.

⁵⁵ Datos UNODC para el año 2013.

⁵⁶ JIFE (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes). Año 2014, p. 55.

⁵⁷ Según la ONUDD, 89.900 familias viven del cultivo de *kif*, con un saldo aproximado inferior a los 2.000 euros anuales.

⁵⁸ UNODC año 2013, p. 25.

⁵⁹ Datos DAVA (Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera). Año 2013.

⁶⁰ Datos recabados de la *Serious Organised Crime Office* (SOCA) en Accra y Daka. EUCRP, Año 2013, p. 152.



De este modo, estados débiles o fallidos como Sierra Leona, Mauritania o Liberia son los preferidos por los carteles de la droga. Del mismo modo, la ONU ha pasado a calificar a Guinea-Bissau como un auténtico narco-estado⁶¹, puesto que debido principalmente a su orografía (está formado por más de 100 islas, de las cuales 21 tienen aeródromos; tiene 350 kilómetros de costa), es uno de los principales almacenes y lanzaderas de la droga, puesto que es sumamente fácil la llegada, tanto por mar como por aire, de buques y aeronaves cargados de droga. A este respecto, en la denominada autopista 10, el traslado por mar se realiza en barcos que únicamente navegan por la noche, mientras que por el día se mantienen cubiertos con lonas azules, con una media de 4 o 5 días en cruzar el océano Atlántico. En el caso de los traslados aéreos, los mismos se realizan a través de pequeños aviones a los que se les instala depósitos suplementarios para aumentar así su autonomía de vuelo, y que aterrizan en pistas poco vigiladas de los países de África Occidental.

Otro caso anecdótico es lo que se ha denominado como 'Air Cocaine'. En este caso se trata de los cárteles colombianos, los cuales poseen una flota de hasta 8 aviones⁶². El transporte, esto es cargamentos de cocaína que realizan vuelos trasatlánticos cuentan con ex pilotos rusos contratados por los narcotraficantes. Asimismo, en estos países de tránsito, se están construyendo urbanizaciones de narcotraficantes y contrabandistas, como por ejemplo es el caso de Gao en Mali.

Por otro lado, la **heroína** entra principalmente 'por los puertos y aeropuertos orientales africanos (en torno a 40 toneladas procedentes de Afganistán) según se desprende del crecimiento de las incautaciones de heroína en países como Kenia y Tanzania, si bien se han registrado incautaciones de menor entidad en la costa occidental⁶³. Entre 2011 y 2012 se importaron 33 toneladas de cocaína desde América Latina, de las cuales unas 20 se habría destinado a Europa⁶⁴.

En cuanto a las **anfetaminas**, se ha detectado producción local de esta droga tanto en Nigeria como en Benín, que se han convertido en centros de distribución en la región del Gran Magreb. En Nigeria han sido desmantelados dos laboratorios de estas sustancias estupefacientes desde el año 2011.

En otro orden de cosas otro de los negocios lucrativos a los que se dedica el crimen organizado, con creciente presencia a nivel mundial es el **tráfico de seres humanos**. La trata de personas supone hoy uno de los principales riesgos para la seguridad de las naciones, y es en la actualidad, junto al tráfico de drogas, una de las actividades ilícitas más lucrativas y en preocupante expansión.

En el Magreb y en Sahel, son continuas las referencias a desarticulación y operaciones en contra de las redes dedicadas a la trata de seres humanos. Se calcula que entre 2010 y 2012 las víctimas de esta lacra, pertenecían a más de 152 nacionalidades y fueron encontradas en más de 124 países⁶⁵. Esto es lo que hace de este asunto algo realmente global. En cuanto a los

⁶¹ Llama la atención que Naciones Unidas señalara a Guinea Bissau como el primer "narco estado" africano. Tras la guerra civil de finales de los años noventa, los informes internacionales sobre corrupción y colapso de la administración pública local son significativos. Asimismo las instituciones internacionales han dejado de proveer fondos de ayuda a este estado. Kohnert, Dirk: "Democratisation via elections in an African 'narco state'? The case of Guinea Bissau". *Munich Personal RePEc Archive*. (Diciembre 2009), en <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/19109/1/Guinea-Bissau-2009-RePEc.pdf>

⁶² Perdieron un noveno avión, un Boeing 727, en el año 2009, en el Sahel al intentar aterrizar. El aparato tenía los depósitos modificados para llevar a cabo vuelos trasatlánticos.

⁶³ *JIFE* Año 2012, p. 56.

⁶⁴ Datos de Lapaque, Pierre, representante de UNODC para África Occidental y Central. 23 de julio de 2013, en <http://afriquedrogue.blogs.rfi.fr>

⁶⁵ http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2014/GLOTIP_2014_full_report.pdf

países de la región, existe un claro nexo entre el tráfico de flujos transfronterizos de las víctimas de esta región. En Europa y Asia Central, alrededor de un 9% de las personas condenadas son de África y Oriente Medio (6% provenientes del África subsahariana y el 3% del Norte África y Oriente Medio). Por otra parte, los traficantes de África Occidental fueron detectados en otras partes de África, Oriente Medio y Europa⁶⁶. Cabe destacar que en la región, a pesar de la entrada en vigor del Protocolo de la Trata de Personas, y de que en el año 2012 la mayoría de los países cuenta con una legislación en línea con las normas internacionales. Únicamente dos países, Emiratos Árabes Unidos e Israel, proveen de la información pertinente a los principales organismos internacionales que se ocupan de la materia. Cabe destacar que, en el ámbito de la inmigración, España trabaja en colaboración con los países de la región, para aplicar un enfoque global, que lucha contra la inmigración ilegal y fomenta la inmigración legal.

Cabe destacar que en la mayoría de los casos, las corrientes de trata transfronterizas, de carácter subregional y trans-regional, están vinculadas o son parte de las principales redes de la delincuencia organizada, puesto que la trata de seres humanos de forma compleja puede ser asumida de forma más fácil por grupos delictivos de gran envergadura, y con una estructura bien organizada. A este respecto, en el caso del tráfico de seres humanos, a mayor número de kilómetros que las víctimas de trata son trasladadas, mayores son los costes y los riesgos, y por ende, mayores son las organizaciones. Asimismo, el carácter transnacional de las corrientes, el grado de victimización, así como la implicación de un mayor número al mismo tiempo, y el carácter duradero de la actividad delictiva, ofrecen indicios sobre el nivel de organización de la red de trata de seres humanos.

El siguiente mapamundi muestra las corrientes de flujo de seres humanos traficados y las consiguientes subregiones de origen y de destino. A este respecto, se desarrollará en otro artículo de forma más extensa la situación de la inmigración (regular e irregular) en su conjunto, si bien en este artículo nos ceñimos a la trata de seres humanos, que en el caso de la región del Magreb se corresponde con la actuación de grandes redes que operan a gran escala, compitiendo con otras redes de carácter menor que operan a nivel subregional (véase Figura 5).

Figura 5



Fuente: UNODC.

⁶⁶ http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2014/GLOTIP_2014_full_report.pdf



En este sentido, los grandes traficantes de personas abarcan diferentes regiones, controlando el tránsito de personas desde el continente africano al continente europeo, al tiempo que controlan un gran número de víctimas, y, por consiguiente, tanto sus inversiones como sus ganancias son elevadas. Del mismo modo, la actividad delictiva a mayor nivel, es una actividad duradera en el tiempo.

En otro orden de cosas, en los años recientes el crimen organizado transnacional ha actuado también en la región perpetrando otro tipo de delitos, como el **tráfico de armas**. El mercado mundial de armas de fuego y municiones asienta su producción en fábricas perfectamente legales y con las consiguientes licencias, mientras que las armas fabricadas de forma artesanal representan una proporción insignificante. En este sentido, en la contabilidad de la distribución mundial de las armas de fuego, muestra que, existían 875 millones de armas de fuego en el mundo a partir del año 2007, de las cuales, un 74% se encontraba en manos civiles, un 23% en manos militares y, el 3% restante, se encontraba en manos de los servicios encargados de hacer cumplir la ley⁶⁷.

A este respecto, las operaciones de exportación e importación de armas de fuego realizadas bajo la regulación vigente, se denominan como operaciones autorizadas, mientras que, aquéllas transferencias e intercambio de armamento que no hayan sido autorizados, se consideran ilícitas⁶⁸. Solo en el año 2013, la ONU registró la exportación de 1.808.904 armas de fuego en todo el mundo⁶⁹.

En este sentido, los antecedentes en la región ponen de manifiesto que, debido a los importantes y cruentos conflictos civiles a lo largo de las últimas décadas han dado como resultado un intenso cambio social, que se reproduce en grandes poblaciones desplazadas y fronteras borrosas y dudosas. Más de 35 grupos armados han operado en la región, en diferentes países como Costa de Marfil, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal y Sierra Leona. Una parte importante de estos grupos se han desmovilizado con la consecuente proliferación de armas de fuego en circulación⁷⁰. A este respecto, desde la Guerra Fría, África ha sido un continente que ha estado acumulando todo tipo de armamento en grandes cantidades⁷¹, por lo que la oferta existente es suficiente para

⁶⁷ *Small Arms Survey 2015*, en <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2015/sp/Small-Arms-Survey-2015-About-2-Cover-sheet-SP.pdf>

⁶⁸ Conforme al *Glosario de términos, definiciones y abreviaturas de la Unidad de Coordinación de las Naciones Unidas de Acción contra las Armas Ligeras*, (Nueva York: Naciones Unidas CASA, 2014, ISAC 01,20: 2014 (E) V1.1).

⁶⁹ *UNODC Study on Firearms 2015*. A study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms, p. 21, en

https://www.unodc.org/documents/firearms-protocol/UNODC_Study_on_Firearms_WEB.pdf

⁷⁰ *Small Arms Survey*, "Armed and aimless: Armed groups, guns and human security in the ECOWAS region". Ginebra, SAS, 2005.

⁷¹ La importación de armas en el continente africano creció un 45% entre el período 2005-2009 y 2010-2014. Argelia es el mayor importador de armas en el continente con el 30% de todas las compradas en África, seguido por Marruecos con el 26%, y en tercer lugar Sudán con el 6%. Las importaciones de armamento de Argelia en el período 2010-2014 crecieron un 3% frente al lustro anterior (2005-2009), mientras que las importaciones de Marruecos se multiplicaron por once. En 2014 una de las adquisiciones más importantes de Argelia fueron un portahelicópteros de Italia, un lote de 48 sistemas de defensa antiaérea de Rusia y unos 50 cañones autopropulsados de China, mientras que Marruecos recibió una fragata en ese mismo año de Francia, principal suministrador de Rabat (18% de sus ventas de armamento son para el país magrebí). El documento establece cierta rivalidad armamentística entre los dos países magrebíes explicó que, contrariamente a Marruecos, Argelia tiene todavía pendiente un encargo de dos submarinos y 42 helicópteros de Rusia, y 926 vehículos blindados de transporte de tropas, en este caso de Alemania. Asimismo, atribuye las compras argelinas al 'conflicto con grupos rebeldes', en alusión a los grupos de inspiración yihadista, pero no especula sobre Marruecos, que concentra sus esfuerzos militares (humanos y armamentísticos) en el territorio del Sáhara Occidental. *Informe SIPRI 2014*, en <http://www.sipri.org/yearbook/2014/files/sipri-yearbook-2014-resumen-en-espanol>



satisfacer a la demanda local⁷². Cabe destacar que en la región hay diversos países productores de armas: Marruecos, Argelia, Egipto o la República de Sudáfrica.

La mayoría del armamento presente en el continente africano, procede de depósitos oficiales que fueron usados en los numerosos conflictos intra-estado⁷³ y regionales, que asolaron el continente a finales del siglo XX. En este sentido, el armamento sobrante de la guerra en Chad se trasladó al vecino Darfur; en el mismo orden de cosas, tras los conflictos de Sierra Leona, Liberia o Costa de Marfil, se ha multiplicado de forma intensa el comercio interregional, buena parte del cual lo han venido realizando las redes de crimen organizado asentadas en países como Mali o Mauritania que han sido la principal fuente de suministro de armamento de los grupos yihadistas⁷⁴.

Otro es ejemplo es Libia. Desde la revolución armada que puso fin al gobierno del Coronel Gadafi en 2011, la seguridad en la frontera libia, especialmente en la zona sur, es prácticamente inexistente; y se ha convertido en una grave amenaza para toda la región. Los arsenales de armamento del antiguo régimen estaban fuera de control, y el tráfico de armas se incrementó de forma alarmante hacia los países limítrofes⁷⁵.

El comercio ilícito de armas, un negocio altamente lucrativo, se realiza por vía terrestre, donde tienen un papel protagonista los soldados desmovilizados⁷⁶, procedentes de los principales conflictos extinguidos, y que se aprovechan de las relaciones étnicas y tribales inter-fronterizas. En este sentido los grupos nómadas del Sahel controlan los movimientos a través de su territorio y aunque no son propietarios de las mercancías, se benefician cobrando una tarifa a sus dueños por sus servicios⁷⁷. Así, el conflicto en Libia, por un lado, ha venido a modificar los movimientos de armas por la zona, puesto que el armamento que el régimen de Gadafi poseía (no existen cifras exactas) ha ido desapareciendo y difuminándose. Un ejemplo de ello son los 22.000 sistemas antiaéreos portátiles *manpads*⁷⁸, de los cuales se habría perdido el rastro de unos 17.000 después de la revolución. Del mismo modo, otros países como Costa de Marfil, han sido sometidos a embargo de armas por la ONU, puesto que se registraban cotas muy elevadas de este comercio ilícito. En definitiva, puede entenderse que

⁷² Fuente Cobo, Ignacio: "La amenaza híbrida: Yihadismo y crimen organizado en el Sahel". *IEEE*, Nº 57/2014. (3 de diciembre de 2014), p. 12.

⁷³ De acuerdo con el *Conflict Barometer 2014*. Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIK). 2014. Este barómetro fija en el año 2014, en 25 las guerras limitadas y en 21 las guerras abiertas en todo el mundo. En África Sub-Sahariana identifica conflictos en: República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sudán del Sur, Uganda (LRA), República Democrática del Congo (Bantu-batwa/Katanga), República Democrática del Congo (violencia entre milicias), República Democrática del Congo (milicias de Ituri), República Democrática del Congo (Kata Katanga/Katanga), República Democrática del Congo (Mayi-Mayi), Kenya (violencia interétnica), Mali (grupos islamistas), Sudán del Sur (violencia interétnica), República Centroafricana (Anti-Balaka-ex Seleka), República Democrática del Congo, Uganda (ADF), Nigeria (Boko Haram), Nigeria (agricultores y pastores), Somalia (grupos islamistas), Sur de Sudán (SPLM/A—en la oposición), Sudán (Darfur), Sudán (violencia interétnica), Sudán (SPLM/A-Norte/Sur de Kordofan, el Nilo Azul).

⁷⁴ Para más información ver: Mesa, Beatriz (2013): *La Falsa Yihad, El negocio del narcotráfico en El Sahel*. Cádiz, Ediciones Dalva.

⁷⁵ Díez Alcalde, Jesús: "II Conferencia Regional Sobre Seguridad de Fronteras: Por la Estabilidad del Magreb y Sahel". *IEEE* 64/2013. (27 de noviembre de 2013), en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA642013_ConferenciaSeguridadFronteras.JDA.pdf.

⁷⁶ *AU Strategy for the Sahel*, en <http://www.iag-agi.org/IMG/pdf/strategy-of-au-for-sahel.pdf>.

⁷⁷ Fuente Cobo, Ignacio. "La amenaza híbrida: Yihadismo y crimen organizado en el Sahel". *IEEE*. Nº 57/2014. (3 de diciembre de 2014), p. 12.

⁷⁸ *Man-portable air defence system*: Sistemas antiaéreos portátiles extraordinariamente eficaces por su corto alcance y guiado infrarrojo contra aeronaves a bajo vuelo, y extraordinariamente peligrosos para los aviones civiles en maniobras de aproximación o despegue de un aeropuerto. Fuente Cobo, I. *La amenaza híbrida: Yihadismo y crimen organizado en el Sahel*. *IEEE*. Nº 57/2014. 3 de diciembre de 2014. P. 12.



en la región, armas traficadas desde Libia a través de Níger y Argelia habrían servido para iniciar la revuelta *tuareg* por el Azawad maliense que tuvo lugar en el año 2012. Del mismo modo, los grupos terroristas han adquirido, con los réditos del crimen organizado, se han logrado hacer acopio de arsenales perdidos de otras guerras y conflictos existentes en el continente⁷⁹.

En otro orden de cosas, es necesario poner de manifiesto que la región registra otro tipo de actividad delictiva. A las actividades de tráfico de drogas, personas y armas, se le unen, las actividades que realizan grupos como los *tuareg*, como son el contrabando de tabaco, falsificaciones, dinero, metales preciosos así como mercancías no declaradas, como por ejemplo diversos tipos de medicamentos⁸⁰. La repercusión de este tipo de contrabando es principalmente fiscal, en la medida en que afecta a las tasas e impuestos, si bien entrañan un riesgo desde el punto de vista de la seguridad, en la medida en la que pueden afectar principalmente al bienestar de los usuarios locales. Este contrabando se realiza a gran escala, aprovechando tanto los numerosos contenedores, como la permeabilidad de las fronteras en la zona. Así, cuando existen focos donde se realiza un control más exhaustivo de mercancías traficadas, se produce una diversificación de los intercambios mediante diversos flujos: por un lado peatonales (menudeo a través de Ceuta, Melilla y La Línea), por otro náuticos (puertos deportivos del Mediterráneo) y por último, fronterizos (automóviles) para concentrarse y redistribuirse posteriormente hacia el resto de Europa⁸¹.

Otro aspecto al que debemos hacer referencia, es el lavado de dinero, que consiste en lograr que los fondos o activos procedentes de actividades ilícitas, aparezcan como fruto de actividades lícitas, y logren circular por el circuito legal del sistema financiero. En este sentido, los flujos ilícitos incluyen las transferencias de fondos ganados mediante la corrupción, sobornos, evasión fiscal, delincuencia y contrabando y otros ilícitos, al tiempo que incluye los fondos sacados ilegalmente del país aunque su origen sea legal, incluidos las fortunas amasadas gracias a la captura de rentas desde el poder. A este respecto, es importante subrayar lo paradójico e inexplicable de que se localicen importantes cantidades de euros en países como Mauritania, Mali o Ghana. A este respecto, el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), así como la Global Financial Integrity⁸², consideran que los países de Oriente Medio y el norte de África lideran los movimientos de capitales ilícitos de los países en desarrollo, con un crecimiento anual del 26,3%⁸³. El siguiente mapa muestra de un vistazo el elevado número y tramas financieras ilícitas existentes en la región (véase Figura 6)

⁷⁹ Fuente Cobo, Ignacio: "La amenaza híbrida: Yihadismo y crimen organizado en el Sahel". *IEEE*. Nº 57/2014. (3 de diciembre de 2014), p. 12.

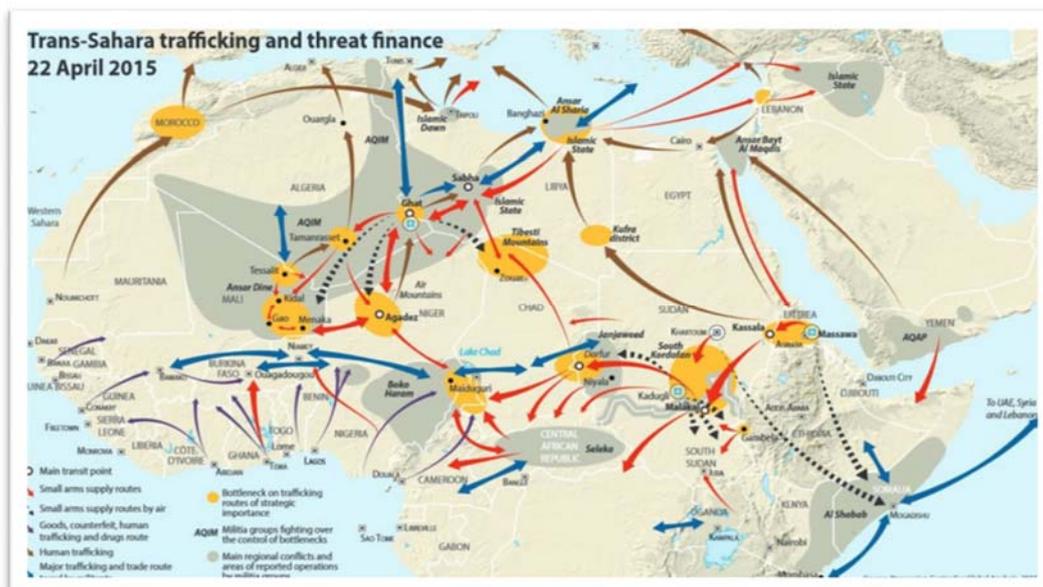
⁸⁰ UNODC ha identificado el contrabando de medicinas en África Occidental como otra actividad de las redes criminales. 2013^a, pp. 39-42.

⁸¹ Arteaga, Félix: "España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel". *Informe Elcano*. (Noviembre 2014), p. 69-71, en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/349a5b80467ff303b17db7bdae0ed545/InformeElcano18_Espana_mirando_al_sur_mediterraneo_sahel.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=349a5b80467ff303b17db7bdae0ed545

⁸² *Global Financial Integrity*. Informe sobre Flujos Financieros Ilícitos de los países en desarrollo 2012.

⁸³ <http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/noneconomist%20recent%20capital%20flight%20finalsrevised.pdf>

Figura 6



Fuente: Norwegian Center for Global Analysis, 2015.

De este modo, países como Argelia⁸⁴, Libia, Nigeria y, en menor medida Egipto, figuran como los países cuyo saldo neto de transferencias les permite ocupar las primeras posiciones del tráfico ilícito en la zona, mientras que Sudán, Túnez, Marruecos⁸⁵ y Costa de Marfil ocupan las últimas posiciones. Por lo tanto, de todos los países, los del norte de África serían los que más se han significado por este flujo: el 83% de todos los fondos ilícitos transferidos (unos 30 billones anuales de dólares). Se constata que la zona es un auténtico polvorín y que se requieren verdaderas estrategias y esfuerzos para lograr que esta región deje de ser un campo de cultivo y un escenario propicio tanto para el crimen organizado como para el terrorismo.

En definitiva, en años recientes, el crimen organizado transnacional en África Occidental, o el crimen perpetrado por africanos occidentales en otras partes del mundo, se ha convertido en una amenaza a nivel global. En este sentido podrían encuadrarse los grupos criminales que se dedican a los delitos de estafa. Así, y a pesar de que el crimen organizado proveniente de esta región puede considerarse menos violento que por el ejemplo la *mafia* (crimen organizado ruso), o la *yakuza* japonesa⁸⁶, su escala y rango llaman poderosamente la atención, puesto que han desarrollado una presencia allí donde existe cualquier oportunidad para el crimen.

⁸⁴ "Algeria, corruption and Islamic militancy". *London School of Economics and Political Science*. (20 de noviembre de 2013), en <http://blog.lse.ac.uk/africaatlse/2013/11/20algeria-corruption-and-islamic-militancy>

⁸⁵ *Business Corruption in Morocco*. NORAD. Austrian Development Agency. 2015 Business Anticorruption Portal, en <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/middle-east-Morocco>

⁸⁶ Herrero, Rubén, Barras, Raquel: "Globalización y crimen organizado. Mecanismos de lucha contra el crimen transnacional: la inteligencia". *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, nº 6 (2009), p. 99-122.



3. Contexto Internacional: Mecanismos de lucha

Como ya se ha puesto de manifiesto en la primera parte del artículo, la situación de debilidad y la inexistencia de las principales herramientas para hacer frente al crimen organizado en este flanco sur profundo que supone la región del Magreb y parte del Sahel, ponen de manifiesto la insuficiente cooperación policial y judicial en los países de la zona así como con los países europeos a los que le supone una amenaza a su seguridad de primer nivel.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional⁸⁷ (UNTOC, por sus siglas en inglés) no contiene una definición precisa del término "crimen transnacional organizado" ni incluye una lista de los tipos de delitos que podrían constituirlo. Esta ausencia de definición fue pensada para permitir una aplicación más amplia de la UNTOC a los nuevos tipos de delito que emergen constantemente, a medida que las condiciones locales, regionales y globales se modifican en el tiempo. Así, la Convención posee la definición de lo que sí es un 'grupo criminal organizado'. En particular, en su artículo 2(a) se define como 'grupo delictivo organizado' a: "*un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material*". De este modo, el término genérico se refiere tanto a los delitos cometidos en más de un Estado como también aquéllos que tienen lugar en un único Estado por llevadas a cabo por grupos que operan en más de un país. Se pone de manifiesto, por tanto, la complejidad añadida del problema al ser global, y, como se plantea con acierto en la UNTOC, "*Si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la ley. Si el imperio de la ley se ve socavado no sólo en un país, sino en muchos países, quienes lo defienden no se pueden limitar a emplear únicamente medios y arbitrios nacionales*"⁸⁸.

En primer lugar es necesario subrayar que estos países son, en muchos casos, estados fallidos con un vacío de poder alarmante, al tiempo que no disponen de los recursos necesarios (económicos, humanos, técnicos o legales), así como de las capacitaciones necesarias (ejércitos, inteligencia, etc.) para hacer frente a este tipo de amenazas. En el mismo sentido, resulta indispensable que los países de la zona se comprometan a institucionalizar de alguna forma no solo la inteligencia, como pieza clave en la lucha contra el crimen organizado⁸⁹, sino también los mecanismos de cooperación existentes entre las instituciones y las fuerzas y cuerpos de seguridad de los diferentes estados implicados. Sin una cooperación verdadera, los esfuerzos que se realicen, no serán suficientemente eficaces a la hora de abordar una problemática de este nivel.

A continuación se van a repasar los mecanismos existentes en materia de lucha contra el crimen organizado, por un lado a nivel internacional, por otro las iniciativas puestas en marcha a nivel regional, y, por último, la labor que se realiza desde España, una institución como el CITCO, en particular en su enfoque a combatir el crimen organizado en el Magreb y el Sahel.

⁸⁷ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Art. 2 a) Nueva York, 2004, en

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

⁸⁸ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Prefacio. Nueva York, 2004. Disponible en:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

⁸⁹ Herrero, Rubén, Barras, Raquel: "Globalización y crimen organizado. Mecanismos de lucha contra el crimen transnacional: la inteligencia". *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, nº 6 (2009), p. 99-122.



3.1. Mecanismos de lucha a nivel global⁹⁰

En el año 2014, tuvo lugar la séptima reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Inicialmente, el año 1994 marca un antes y un después en lo que a la concienciación por parte de la comunidad internacional, respecto al crimen organizado se refiere, puesto que tiene lugar, en la ciudad de Nápoles, la primera Conferencia Mundial sobre Delincuencia Organizada Transnacional. Esta conferencia, bajo los auspicios de la ONU, desarrolló una nueva corriente de visibilidad sobre esta materia, vertebrando un entorno legal propicio para luchar contra la delincuencia. La citada Convención y los tres protocolos adicionales, se abrieron a la firma en Palermo, Italia en el año 2000, (por lo que es conocida como la Convención de Palermo) y en el momento fue aclamada como un paso trascendental en la lucha mundial contra el crimen organizado. En este sentido, la Convención entró en vigor hace diez años, en 2003, una vez que 40 Estados habían pasado a ser parte de sus disposiciones, y, posteriormente, en diciembre de 2013, formaban parte de dicha Convención 179 Estados. Las primeras directrices abordadas en la Convención de Palermo, constituyen el marco de acción para el Programa Global contra el crimen organizado de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)⁹¹. Adicionalmente, la UNODC contempla delitos de muy variada índole, en lo que a actividades del crimen organizado se refiere: corrupción, prevención del crimen, justicia penal, tráfico de drogas, prevención y tratamiento, armas de fuego, medicamentos fraudulentos, trata de seres humanos, lavado de dinero, piratería y crímenes marítimos, terrorismo, delitos contra el medio ambiente y delitos forestales⁹².

En este sentido, a nivel internacional se han ido poniendo en marcha diversos Tratados⁹³ conforme a los delitos específicos, además de la citada Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional: la Convención contra la Corrupción⁹⁴, Convención Única sobre estupefacientes⁹⁵, Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas⁹⁶, Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas⁹⁷ así como otros Convenios antiterroristas. Adicionalmente se han puesto en marcha numerosas campañas⁹⁸, comisiones⁹⁹,

⁹⁰ Ver Barras, Raquel: "España y el crimen organizado: ¿Asignatura pendiente de la Estrategia Española de Seguridad?" *V Jornadas de Estudios de Seguridad*. IUGM. (Mayo, 2013), en: http://iugm.es/uploads/tx_iugm/ACTAS_V_JORNADAS_DE_EST_DE_SEG.pdf

⁹¹ Incluyendo cinco programas adicionales, centrados en ámbitos específicos: trata de personas, lavado de activos, corrupción, terrorismo y asistencia legal.

⁹² UNODC. <https://www.unodc.org/unodc/en/piracy/index.html?ref=menuaside>

⁹³ Estos acuerdos, proporcionan el fundamento jurídico de la acción contra la delincuencia organizada transnacional, y reflejan el acuerdo de la comunidad internacional sobre la tesis de que para abordar este problema de forma eficaz, es esencial la colaboración de todos los estados afectados o involucrados. UNODC.

⁹⁴ Resolución 55/61 de diciembre de 2000, de la Asamblea General. Reconoció la necesidad de crear un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, independiente de Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55 /25, anexo I). En este sentido, el Convenio (aprobado por el Comité Ad Hoc) fue adoptada por la Asamblea General en su resolución 58/4 de 31 de octubre de 2003. La Asamblea General, en su resolución 57/169, de 18 de diciembre de 2002, aceptó el ofrecimiento del Gobierno de México para ser sede de una conferencia política de alto nivel en Mérida para la firma de este documento. Así, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Entró en vigor el 14 de diciembre de 2005. Actualmente hay 140 Estados signatarios y 170 forman parte.

⁹⁵ Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. Enmendada por el Protocolo que modifica la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. Nueva York, 8 de agosto 1975.

⁹⁶ Convenio Sobre Sustancias psicotrópicas. Viena, 21 de febrero 1971.

⁹⁷ Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Psicotrópicas Naciones Unidas Sustancias, 1988. Esta Convención establece medidas integrales contra el tráfico de drogas, lavado de dinero y contra Disposiciones (incluyendo el desvío de precursores químicos). Se prevé la cooperación internacional a través de, por ejemplo, la extradición de narcotraficantes, la entrega vigilada y remisión de las actuaciones.

⁹⁸ Día Mundial de las Drogas, el 26 de junio; Día contra la Corrupción el 9 de diciembre de cada año.



congresos¹⁰⁰ e informes¹⁰¹, que ofrecen amplia información sobre la situación, tendencias y análisis actualizado de los mercados del crimen. Del mismo modo, cabe destacar las diversas herramientas legales¹⁰² que se han puesto en marcha en el seno de la organización.

Cabe destacar que en materia de drogas, la ONU cuenta con la ONUDD que viene desarrollando de forma paulatina nuevas herramientas de cooperación internacional para la lucha contra el tráfico de drogas y estupefacientes. En particular, elabora manuales, un directorio en línea de autoridades nacionales competentes, una herramienta de redacción de solicitudes de asistencia judicial recíproca, una base de datos jurídica y mejor jurisprudencia práctica. En este sentido la ONUDD trabaja con los Estados partes en la Convención contra la Delincuencia Organizada tanto dentro de sus propias fronteras nacionales y entre las regiones.

Del mismo modo, la OTAN introduce en el año 1999, en su revisión del Concepto Estratégico, la delincuencia organizada como uno de los retos para la seguridad en los estados miembros. Del mismo modo, en el año 2004, en el Informe presentado por las Naciones Unidas '*A more secure World: Our shared responsibility*'¹⁰³, se señalaba a la delincuencia organizada transnacional como una de las seis mayores amenazas a la estabilidad mundial. Actualmente el crimen organizado se ha incrementado exponencialmente y se ha convertido en un problema de primer orden para la seguridad de todos los países tal y como ha quedado reflejado a lo largo del artículo. Las operaciones de la OTAN en el Mediterráneo podrían ser también incluidas como un elemento potenciador de la eficacia y mejora en actividades de recogida, recopilación e intercambio de información¹⁰⁴. Asimismo, con el fin de establecer un mayor control en la región, podría implementarse desde los países miembros del flanco sur de la OTAN: España, Francia, Italia, Grecia y Turquía y en parte Portugal, una fusión entre los mecanismos de que se disponen para hacer frente por un lado al terrorismo y, por otro, al crimen organizado, con el fin de ser más flexibles. Esta propuesta incluye el establecimiento de una serie de medidas regionales tanto en el Sahel como en el Magreb. Puede ser una oportunidad para hacer frente a esta amenaza, que se creen nuevos mecanismos dirigidos por los países del flanco sur de la OTAN, que incluyan un enfoque estratégico en lo que a la gestión de las fronteras y la lucha contra el tráfico ilícito y la delincuencia organizada transnacional se refiere¹⁰⁵.

⁹⁹ Se crean las siguientes Comisiones: de Estupefacientes; de Prevención del Delito y Justicia Penal; de Gobernanza y Finanzas y la Secretaría a los Órganos de Gobierno. Asimismo el Consejo Económico y Social creó una mesa redonda dedicada a la importancia de la fiscalización de drogas, prevención del delito y justicia penal en el contexto de la agenda de desarrollo post- 2015.

¹⁰⁰ El próximo congreso sobre la materia está previsto que se celebre en Qatar en el año 2015. Anteriormente, y con una periodicidad de 5 años se han venido celebrando Congresos sobre esta materia, desde que se iniciara en el año 1955, en Ginebra.

¹⁰¹ Informes de carácter anual: Informe Mundial sobre las Drogas, Informe mundial sobre la trata de personas; evaluaciones de la amenaza del crimen organizado transnacional; estadísticas; estudios y publicaciones; boletín de Estupefacientes contiene artículos técnicos y científicos sobre temas relacionados con los estupefacientes; Foro sobre el Delito y la Sociedad; Encuestas; y diversas encuestas sobre: Monitoreo de Cultivos Ilícitos y tendencia de la delincuencia (CTS), entre otras.

¹⁰² Herramientas como la Biblioteca Legal; bases de datos sobre tráfico de seres humanos; directorios de autoridades nacionales competentes; Asistencia Legal Mutua; redes de Cooperación Internacional.

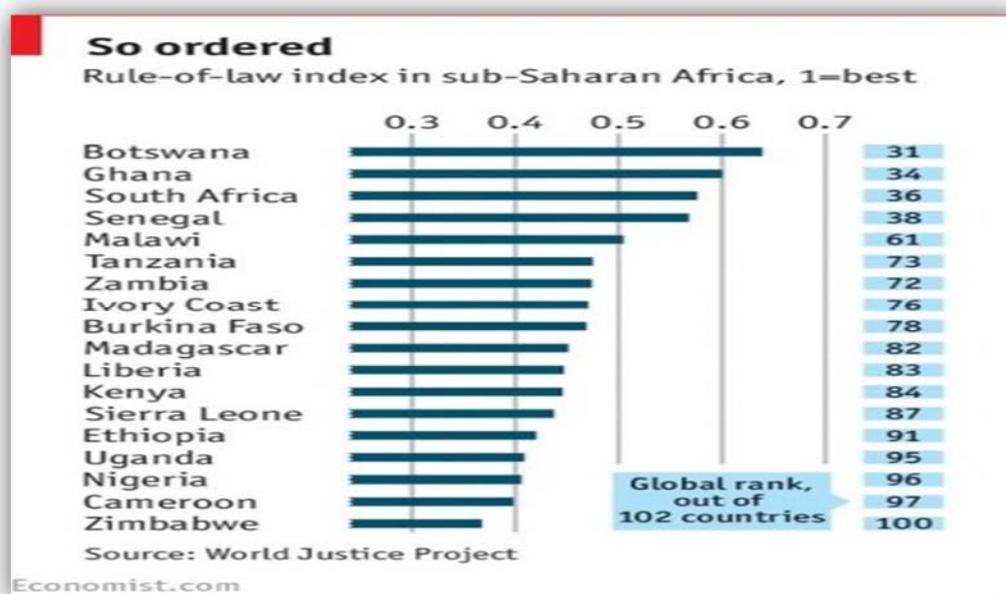
¹⁰³ Informe elaborado por el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio de la ONU: '*A more secure World: Our shared responsibility*', en https://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf

¹⁰⁴ <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=368>

¹⁰⁵ In terms of strategic focus it seems particularly important to further develop: 1) Preventing and countering radicalization; 2) Create appropriate conditions for Youth; 3) Migration and mobility; 4) Border management and fight against illicit trafficking and transnational organized crime. *Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020*. Bruselas, 20 abril 2015.7823/15. Annex, p. 7.

En lo que a la corrupción se refiere, en particular la corrupción perpetrada a nivel institucional¹⁰⁶ es importante señalar que esta corrupción es una pieza fundamental a la hora de entender el éxito de los sindicatos del crimen. De este modo, en Marruecos, Argelia o Libia, ocupan respectivamente los puestos 80, 100 y 166 del ranking (fijado en 175)¹⁰⁷. De este modo, la existencia de mecanismos expresamente diseñados de lucha contra la corrupción, como la Anti-Bribery Convention de la OCDE¹⁰⁸, que tanto su eficacia así como su repercusión es nula. En este sentido, es importante señalar los índices alarmantes que existen en la mayoría de los países inestables del Sahel respecto a lo que se entiende por *rule of law*. El siguiente gráfico muestra de manera clara como estos países se encuentran a la cola en lo que al respeto y al cumplimiento de la ley se refiere, de todos los países del África subsahariana (véase Figura 7).

Figura 7



Fuente: Economist.com.

El resto de países del Magreb, y que no aparecen en este gráfico, presentan unos déficits alarmantes en lo que a lucha contra la corrupción se refiere. El caso de Libia, sumido en la actual situación, puede no ser significativo, pero en el caso de Marruecos, y a pesar de los continuos alegatos de lucha contra la corrupción, es necesario denunciar una corrupción inherente a las instituciones, uno de los principales problemas, donde el crimen se perpetúa.

¹⁰⁶ *Global Corruption Barometer 2013*. Transparencia Internacional, en http://issuu.com/transparenciainternacional/docs/2013_globalcorruptionbarometer_en/1?e=2496456/3903358

¹⁰⁷ *Corruption Perceptions Index 2014*, en: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

¹⁰⁸ Se trata de una convención de la OCDE destinada a la reducción de corrupción en los países en desarrollo mediante el fomento de las sanciones contra el soborno en las transacciones comerciales internacionales llevadas a cabo por empresas con sede en los países miembros de la Convención. Su objetivo es crear una auténtica igualdad en el entorno de los negocios internacionales. *Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and related documents*. en: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf



Las iniciativas puestas en marcha en el seno de las instituciones internacionales no arrojan un saldo positivo, en tanto en cuanto, como se ha visto en el artículo, en la mayoría de estos países el crimen organizado está plenamente integrado en la sociedad y en las instituciones y constituye, en ocasiones, una forma de vida. En este sentido las medidas emprendidas deben ser comprensivas, y que más allá de las acciones específicas de desarticulación de grupos criminales o de grupos terroristas, lo que deben conseguir es, con la implicación de los países afectados, un nivel socioeconómico aceptable para que dedicarse al crimen organizado no sea un negocio rentable, y sí un auténtico problema para quienes lo realizan.

3.2. Mecanismos de lucha a nivel regional

En lo relativo al Magreb y parte del Sahel, es importante destacar que toda actuación de la comunidad internacional que mejore su situación sociopolítica disminuirá la proyección de las amenazas hacia Europa.

En primer lugar, es importante subrayar el papel destacado que tienen las iniciativas puestas en marcha por Estados Unidos en la zona, principalmente centradas en la lucha contra el terrorismo, aunque como vimos antes, hay una estrategia contra el crimen organizado transnacional que observa además el nexo crimen-terrorismo. Además, EEUU ha mantenido todo una serie de iniciativas y estrategias para la zona que fueron reforzadas una vez que se creó el AFRICOM, el mando norteamericano para África¹⁰⁹. Con otra serie de iniciativas que quedaron bajo el mando del AFRICOM, el gran problema fue siempre la poca cooperación conseguida entre los estados del Magreb, y de estos con el Sahel.

La estrategia de seguridad nacional de EEUU de 2002 ya hablaba de estados fallidos como amenaza a la seguridad nacional, ya que permitía el refugio de grupos terroristas: *"America is now threatened less by conquering states than [...] by failing ones"*¹¹⁰. El director de la CIA, George Tenet establecía en 2003 ante el Comité de Inteligencia del Senado de EEUU una clara aproximación a este concepto: *"the world's vast stretches of ungoverned areas where extremist movements find shelter and can win the breathing space to grow"*¹¹¹. Así, la estrategia militar de EEUU en 2004 los definiría, incluyendo ya la alianza entre grupos extremistas y crimen organizado: *"There exists an "arc of instability" stretching from the Western Hemisphere, through Africa and the Middle East and extending to Asia. There are areas in this arc that serve as breeding grounds for threats to our interests. Within these areas rogue states provide sanctuary to terrorists, protecting them from surveillance and attack. Other adversaries take advantage of ungoverned space and under-governed territories from which they prepare plans, train forces and launch attacks. These ungoverned areas often coincide with locations of illicit activities; such coincidence creates opportunities for hostile coalitions of criminal elements and ideological extremists"*¹¹². El *Quadrennial Defense*

¹⁰⁹ Para una explicación de estas iniciativas (por ejemplo de la TSCTI, Trans-Saharan Counter-Terrorism Initiative, que incluía entrenamiento y equipamiento de seguridad a Mauritania, Mali, Niger and Chad, y se dirigía a 11 estados en el área Sahara-Sahel como Argelia, Mauritania, Senegal, Mali, Burkina-Faso, Nigeria, Niger, Chad, Libia, Marruecos y Túnez) y la creación del AFRICOM véase García Cantalapiedra, David. "La creación del AFRICOM y los objetivos de la política de EEUU hacia África: gobernanza, contraterrorismo, contrainsurgencia y seguridad energética". *ARI* N° 53/2007, (10 de mayo de 2007), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d72763804f01876dbd0cfd3170baead1/ARI53-2007_Garca_Cantalapiedra_AFRICOM EEUU.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d72763804f01876dbd0cfd3170baead1

¹¹⁰ *The National Security Strategy of the United States*. The White House. 2002. p.1.

¹¹¹ *US Senate. Select Committee on Intelligence*, testimony of Director George J. Tenet, DCI's Worldwide Threat Briefing, The Worldwide Threat in 2003: Evolving Dangers in a Complex World, February 11, 2003.

¹¹² *CJCS: The National Military Strategy of the United States of America*. A Strategy for Today; a Vision for Tomorrow. 2004. p. 15.



Review de 2006 lo establecería dentro de la idea de "Long War"¹¹³. La RAND Corporation también los definía en 2007 como "ungoverned territory": "An area in which a state faces significant challenges in establishing control. Ungoverned territories can be failed or failing states, poorly controlled land or maritime borders, or areas within otherwise viable states where the central government's authority does not extend. Ungoverned territories can also extend to airspace..."¹¹⁴.

Desde 2010 la Administración Obama lanzó una iniciativa contra el crimen organizado transnacional, *Transnational Organized Crime: A Growing Threat to National and International Security*, teniendo en cuenta el creciente aumento de la relación entre los grupos terroristas, insurgentes y las diferentes organizaciones criminales: "Crime-Terror-Insurgency Nexus. Terrorists and insurgents increasingly are turning to TOC to generate funding and acquire logistical support to carry out their violent acts. The Department of Justice reports that 29 of the 63 organizations on its FY 2010 Consolidated Priority Organization Targets list, which includes the most significant international drug trafficking organizations (DTOs) threatening the United States, were associated with terrorist groups. Involvement in the drug trade by the Taliban and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) is critical to the ability of these groups to fund terrorist activity. We are concerned about Hizballah's drug and criminal activities, as well as indications of links between al Qaida in the Lands of the Islamic Maghreb and the drug trade"¹¹⁵. Posteriormente, el Consejo de Seguridad Nacional, NSC, establecería una estrategia contra el crimen organizado transnacional con diferentes áreas prioritarias. Además, en ella encontramos una definición de lo que se considera crimen organizado transnacional: "Transnational organized crime refers to those self-perpetuating associations of individuals who operate transnationally for the purpose of obtaining power, influence, monetary and/or commercial gains, wholly or in part by illegal means, while protecting their activities through a pattern of corruption and/ or violence, or while protecting their illegal activities through a transnational organizational structure and the exploitation of transnational commerce or communication mechanisms"¹¹⁶.

Por otro lado, la visión europea se movió más en esta concepción, abandonando una aproximación reducida a la lucha contraterrorista, estableciendo el nexo entre desarrollo y seguridad, que como veremos en el desarrollo de las estrategias hacia el Sahel, mantendrá

¹¹³ DOD. *Quadrennial Defense Review Report*. February 6, 2006, pp.9- 12.

¹¹⁴ Rabasa, Angel, Boraz, Steven, Chalk, Peter, Chagrin, Kim, Karasik, Theodore W., Moroney, Jennifer D. P., O'Brien, Kevin A. & John E. Peters: *Ungoverned Territories: Understanding and Reducing Terrorism Risks*. Santa Monica, CA: RAND Corporation 2007. Pág. 1. El informe dedica todo un capítulo a África Occidental (173-206), y otro al llamado corredor de África Oriental, considerando ambos áreas sin gobierno: falta de penetración del Estado en la sociedad, sin monopolio del uso de la fuerza, ausencia de control de las fronteras e interferencias externas.

¹¹⁵ *Transnational Organized Crime: A Growing Threat to National and International Security* <https://www.whitehouse.gov/administration/.../transnational-crime/threat>

¹¹⁶ *Strategy to Combat Transnational Organized Crime: Addressing Converging Threats to National Security*. <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime>; "There is no single structure under which transnational organized criminals operate; they vary from hierarchies to clans, networks, and cells, and may evolve to other structures. The crimes they commit also vary. Transnational organized criminals act conspiratorially in their criminal activities and possess certain characteristics which may include, but are not limited to: In at least part of their activities they commit violence or other acts which are likely to intimidate, or make actual or implicit threats to do so; They exploit differences between countries to further their objectives, enriching their organization, expanding its power, and/or avoiding detection/apprehension; They attempt to gain influence in government, politics, and commerce through corrupt as well as legitimate means; They have economic gain as their primary goal, not only from patently illegal activities but also from investment in legitimate businesses; and They attempt to insulate both their leadership and membership from detection, sanction, and/ or prosecution through their organizational structure".



como núcleo central de su justificación¹¹⁷. Es necesario así, reconocer que en el ámbito de la Unión Europea, se está llevando a cabo un debate sobre la redefinición de la Política de Vecindad, para asegurar que se logre crear un espacio de prosperidad, estabilidad y cooperación, que ponga de relieve la importancia del Mediterráneo Sur, donde la incidencia del crimen organizado es una cuestión capital. Así, las esferas de cooperación regional en el Mediterráneo, han evolucionado desde el anterior Proceso de Barcelona a la presente Unión por el Mediterráneo y el Foro de Diálogo en el Mediterráneo Occidental (5+5), donde actualmente el crimen organizado es tratado como una amenaza de primer nivel para la estabilidad de la región.

Asimismo la Unión Europea empezó en 2008 a desarrollar borradores para la realización una estrategia para el Sahel. El documento que finalmente se adoptó en marzo de 2011, ha pretendido establecer un tratamiento comprehensivo seguridad-desarrollo: "*Linking human development, human rights and transnational responsibility to self-sustainable social and economic structures, the Strategy has paved the ground for large scale comprehensive regional action. Yet, the security chapter of the strategy is lagging behind, notably with regard to counter-terrorism initiatives which remain at an embryonic stage of discussion and negotiation, in a context where urgency increases*"¹¹⁸. Cabe destacar que este enfoque "clásico" de la UE, desde un punto de vista de seguridad humana básicamente¹¹⁹, ignoraba el creciente nexo entre el terrorismo (ya de hecho poco desarrollado en esta estrategia) con el crimen organizado, si bien estudiado y reconocido en el área, con lo que dejaba la aproximación de la UE sesgada y proclive a ser incapaz de dar una aproximación (o una solución) comprehensiva al área, tal como reclamaba. Esto incluía una cierta incomprensión sobre la compleja interdependencia de las dinámicas, centrándose además en los estados más debilitados, pero ignorando a Nigeria y Argelia¹²⁰.

¹¹⁷ Council conclusions on a European Union Strategy for Security and Development in the Sahel. 21 March 2011, p. 1, en

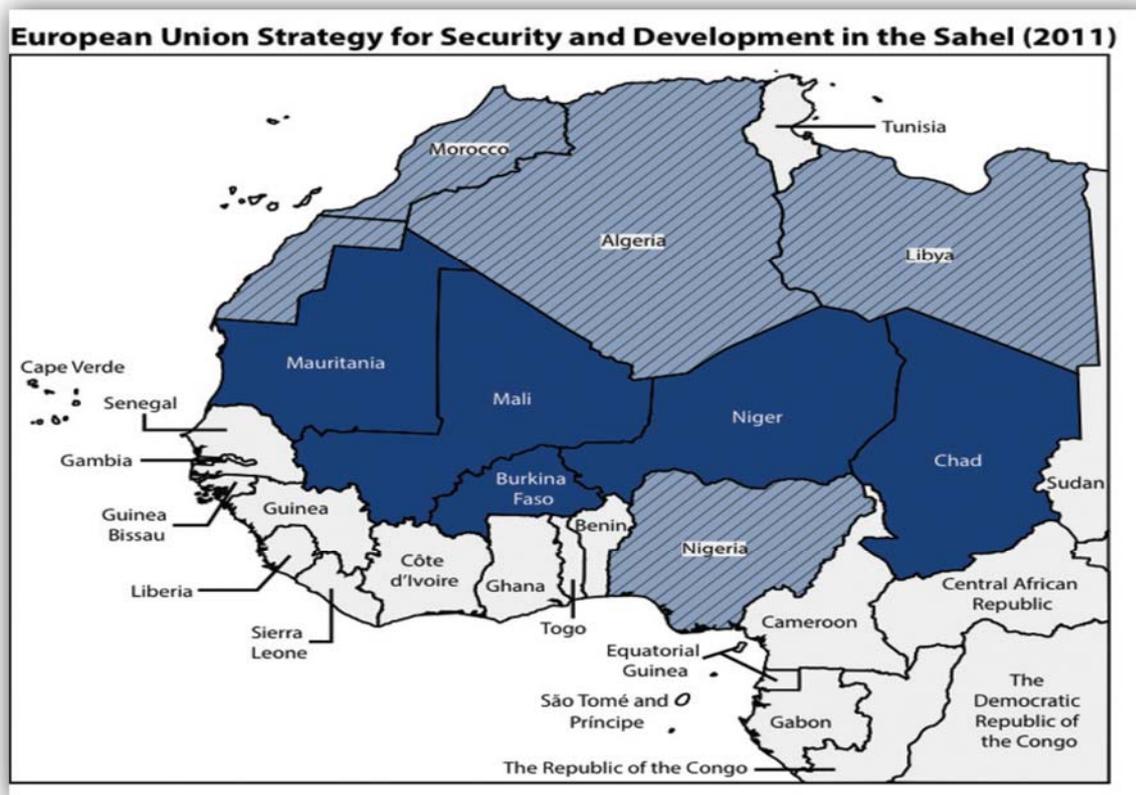
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/120075.pdf

¹¹⁸ Hatzigeorgopoulos, M. "The EU's Strategy for the Sahel: a new turn in EU external action?" *European Security Review*. *ISIS Europe*. (Enero 2013).

¹¹⁹ Véase por ejemplo los documentos *2003 European Security Strategy*, *2005, European Consensus on Development* y *2007 Joint Africa-EU Strategy*.

¹²⁰ IPI. Security and development in the Sahel-Sahara. IPI Meeting Notes. New York, International Peace Institute. Octubre 2013; Bello, Oladiran. "Quick fix or quicksand? Implementing the EU Sahel Strategy". Working Paper, nº 114. *FRIDE*. (Madrid, 2012), en http://fride.org/download/WP_114_Implementing_the_EU_Sahel_Strategy.pdf

Figura 8



Fuente: Damien Helly, Lori-Anne Thérour-Bénoni, Greta Galeazzi, Ibrahim Maïga and Fatimata Ouédraogo. Sahel strategies: why coordination is imperative. Institute for Security Studies. ISS Policy Brief. N. 76. March 2015, p.3.

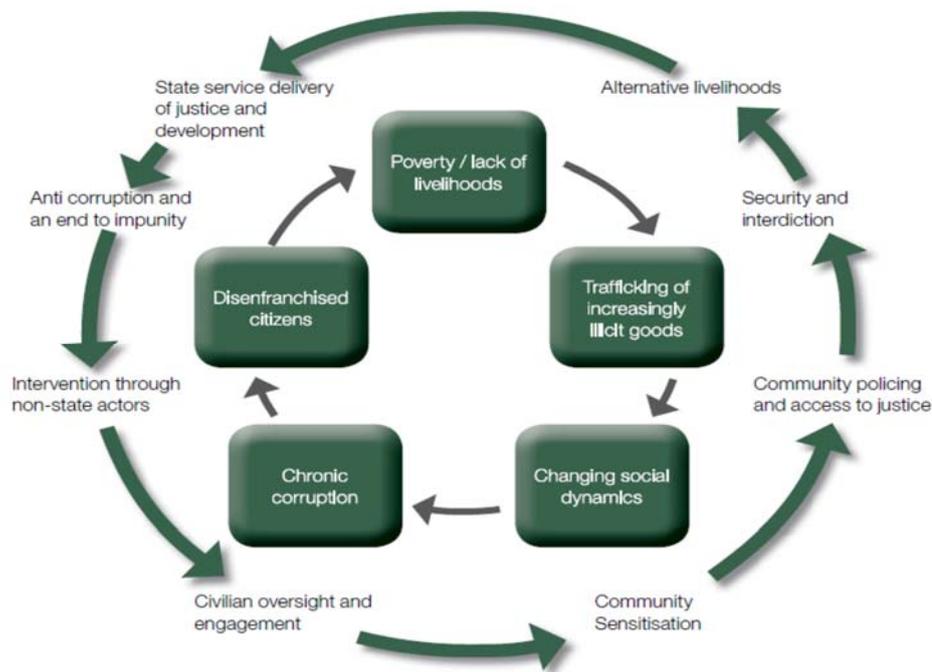
Así, y pesar que el Parlamento Europeo tenía un estudio en 2012 sobre la relación terrorismo-crimen organizado¹²¹, no ha sido hasta 2015 que la UE ha lanzado realmente un Plan de Acción de esta estrategia, reafirmando el enfoque seguridad-desarrollo, pero incorporando un contexto que reconoce el problema del crimen organizado transnacional como elemento clave, enfatizando la necesidad de una cooperación EU-Magreb-Sahel para hacer frente a esta situación, que se acerca más a una aproximación comprensiva: *"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"*¹²². Así, se incluía en el

¹²¹ European Parliament. Europe's Crime-Terror Nexus: Links between terrorist and organized crime groups in the European Union. Study. Directorate General for Internal Policies. Policy Department. Octubre 2012.

¹²² Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020. Bruselas, 20 abril 2015.7823/15. Annex. pág. 7.

llamado "strategic focus" como cuarto punto básico "*Border management and fight against illicit trafficking and transnational organised crime*"¹²³, estableciendo también toda una serie de medidas tanto regionales como por países del Sahel para poner en marcha en 2015-16¹²⁴. Desgraciadamente, la corrupción está haciendo que el crimen y el gobierno en ciertas zonas del Sahel y África occidental están tan interrelacionados que los sistemas 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 sobre las rutas de tráfico ilícitos¹²⁵. Así, asistimos a un imaginario caos en el área cuando, de hecho, existe un sistema cuando menos mixto en donde hay mecanismos de gobierno híbridos o simbióticos, entre las instituciones del estado, los grupos terroristas, el crimen organizado y la población¹²⁶, creando una "dinámica de hierro" de difícil solución (véase Figura 8).

Figura 9



Fuente: Reitano, T. and Shaw, M.: "People's perspectives of organised crime in West Africa and the Sahel". Paper 254. Institute of Security Studies. Pretoria, abril 2014, p.15.

¹²³ Ibid. Pág. 13. In terms of strategic focus it seems particularly important to further develop:

- 1) Preventing and countering radicalisation;
- 2) Create appropriate conditions for Youth;
- 3) Migration and mobility;
- 4) Border management and fight against illicit trafficking and transnational organized crime.

¹²⁴ Addendum, Ibid. Págs. 25-65.

¹²⁵ Reitano, Tuesday. and Shaw, Mark. "People's perspectives of organised crime in West Africa and the Sahel". Paper 254. *Institute of Security Studies*. (Pretoria, Sudáfrica, abril 2014), p.2, en <https://www.issafrica.org/uploads/Paper254.pdf>

¹²⁶ Véase las ya citadas Madsen, F. "Corruption: A Global Common Evil", *The RUSI Journal*, 158:2. 2013. Pp. 26-38; Cockayne, J. "Chasing Shadows", *The RUSI Journal*, 158:2, 2013. Pp.10-24; Keister, J. "The Illusion of Chaos .Why Ungoverned Spaces Aren't Ungoverned, and Why That Matters". *Cato Institute. Policy Analysis*. Number 766. (9 de diciembre de 2014).



Si analizamos las medidas adoptadas a nivel regional haciendo una valoración específica por países, es importante subrayar que en el caso de **Libia**, se han puesto en marcha medidas específicas. Así, España forma parte del grupo reducido P3+ 5 (EE.UU., Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Naciones Unidas, Unión Europea y España) y el grupo de la Unión Africana. En este sentido, la celebración de la conferencia de septiembre de 2014, con la asistencia de 21 ministros y representantes de organizaciones internacionales (ONU, UE, Unión por el Mediterráneo, Unión Africana y Liga Árabe) y el ofrecimiento de acoger una nueva conferencia para apoyar al nuevo gobierno de unidad nacional es una muestra de ello.

En lo que respecta a futuras actuaciones en Libia se buscará principalmente: la continuidad con los proyectos bilaterales en materia de cooperación en seguridad; seguir trabajando en el seno de la UE, particularmente en los aspectos de seguridad y en temas migratorios, en los que España propugna el enfoque integrado que viene aplicando en el llamado Proceso de Rabat; apoyo del programa de asesoramiento de la OTAN en materia de defensa, así como apoyar los esfuerzos de mediación realizados por el Enviado Especial Bernardino León, en coordinación con la comunidad internacional, así como mantener el contacto con actores clave como la Liga Árabe, la Unión Africana y los países vecinos de Libia para aunar esfuerzos y acompañar a las partes a la mesa de negociación.

Por otro lado, el caso de Mali es paradigmático puesto que en el Sahel se debe abordar de un modo conjunto la guerra contra el terrorismo y contra la delincuencia organizada, ante los lazos establecidos entre ambos. Así es importante señalar el importante papel que tradicionalmente juega Francia en este espacio. Ejemplos recientes de ello han sido la intervención militar Serval (2012) en ayuda de Mali y su sustitución en 2014 por la Operación Barkhane con vocación de prevenir y luchar contra el terrorismo y los tráfico ilícitos provenientes de Libia. Si bien la intervención francesa consiguió frenar el avance yihadista hacia el sur de Mali, la inestabilidad continúa a través de ataques asimétricos contra las fuerzas de Naciones Unidas, así como a través de enfrentamientos entre facciones de grupos armados. Todo ello con el telón de fondo de unas negociaciones lanzadas en Argel en julio 2014, marcadas por la desconfianza entre las partes y cuya última fase se iniciará en febrero. Esta intervención vino acompañada de la adopción de la Resolución 2100 del Consejo de Seguridad de NN.UU que estableció la MINUSMA, una misión de mantenimiento de la paz que comenzó a desplegarse a partir del 1 de julio de 2013. Cabe destacar que en el ámbito político, España celebra los esfuerzos de Mali en el marco del Proceso de Argel, puesto que una paz duradera pasa por un diálogo inclusivo y constructivo entre todas las partes. España defiende, que la firma de este acuerdo de paz debe marcar no sólo el fin del conflicto, sino también el inicio de la refundación del país sobre bases sólidas que eviten futuras crisis. Del mismo modo, cabe señalar la gran importancia a la labor de las organizaciones africanas, con especial mención a la Unión Africana y la CEDEAO, que, junto con la labor de la UE y la de otros actores sobre el terreno, contribuyen a la estabilidad y desarrollo de la región. En particular la UE, por su parte, ha puesto en marcha una operación EUTM Mali, para acompañar a las Fuerzas Armadas malienses en su proceso de formación y reestructuración, y cuyo mando es asumido actualmente por España.

Además, se han puesto en marcha otros mecanismos, como la Conferencia Regional sobre Seguridad de Fronteras. En la segunda¹²⁷ se reunieron 19 países y diversas organizaciones internacionales, para reforzar una política de cooperación en este ámbito¹²⁸. El

¹²⁷ Celebrado en Rabat (Marruecos), el 14 de noviembre de 2013. Congregó a ministros nacionales de Interior y de Asuntos Exteriores de 19 países de la región.

¹²⁸ Díez Alcalde, Jesús. "II Conferencia Regional Sobre Seguridad de Fronteras: Por la Estabilidad del Magreb y Sahel". *IEEE* 64/2013. (27 de noviembre de 2013), en:



objetivo principal de la primera conferencia de Trípoli (liderada por el entonces Consejo Nacional de Transición), era restaurar el control y la seguridad de las fronteras libias, gravemente afectadas por el conflicto interno, el refuerzo de la cooperación regional. Además de mostrar la determinación de los países del Magreb y del Sahel para compartir estabilidad y seguridad, estas dos conferencias ministeriales han corroborado la determinación de la comunidad internacional para colaborar en la resolución de la crisis fronteriza que socava el futuro de esta región africana. En Rabat, la presencia de numerosas organizaciones internacionales y de una amplia representación de los países mediterráneos de Europa, incluida España, ha puesto de manifiesto que el terrorismo yihadista y la criminalidad organizada, en especial el tráfico de armas, drogas y seres humanos, constituyen una preocupante amenaza y un enorme desafío no sólo para África, sino para todos los países que, por su proximidad, sufren sus consecuencias¹²⁹. Otra iniciativa a mencionar es la aprobación por parte de la Unión Europea, a través del Servicio Exterior Europeo, creó una estrategia para la seguridad y el desarrollo en el Sahel en el año 2011¹³⁰.

Por materias es importante subrayar las medidas y líneas de acción desarrolladas en la lucha contra las drogas, como la Estrategia sobre Drogas 2013-2020 de la UE y su Plan de Acción de la UE en materia de lucha contra la droga 2013-2016. Por otro lado, en lo que a la lucha contra la trata de seres humanos, se ha incrementado la cooperación a nivel nacional e internacional. Por un lado el CITCO, además del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, vienen desarrollando diferentes acciones conjuntas en la lucha contra la trata tanto a nivel nacional como internacional, estando presentes en la Plataforma Multidisciplinar Europea contra las Amenazas Criminales (EMPACT) de la Unión Europea, instrumento éste que se enmarca como uno de los elementos básicos del Ciclo Político de la UE 2014/2017 (EU Policy Cycle). En dicha plataforma se han definido una serie de prioridades estratégicas en la Unión Europea para luchar contra el Crimen Organizado y los Delitos Graves, siendo una de ellas la trata de seres humanos. El Director del CITCO ha sido designado Coordinador Nacional EMPACT, con fecha 8 de abril de 2014, a los efectos de lo dispuesto en la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad nº 4/2014, de fecha 7 abril, por la que se crea la figura de Coordinador Nacional Empact. Asimismo, España participa en el EMPACT de TSH. El CITCO y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en representación de España ha participado en los 17 Planes de Acción Operativa que desarrollaba esta Prioridad y además junto con Bélgica han presentado en Europol, el día 31 de octubre de 2014, los dos informes de los Planes de Acción Operativos. Por otro lado, destaca la Transposición completa de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas.

En este sentido, el 16 de abril de 2014 España organizó en Alicante una reunión de Ministros de Asuntos Exteriores del Grupo Mediterráneo (España, Francia, Portugal, Italia, Malta, Grecia y Chipre) en la que se aprobó una Declaración sobre las Acciones a desarrollar en materia migratoria. Por otra parte, en la Unión Europea se ha creado una Task Force para el Mediterráneo con la misión de impulsar acciones para evitar la inmigración ilegal.

Todas y cada una de estas medidas deben ir encaminadas a desarrollar una respuesta coherente y coordinada. Se debe superar de una vez por todas las acciones enfocadas en términos nacionales, puesto que el crimen organizado transnacional no se supedita a acciones nacionales. Las acciones más efectivas son aquéllas que tienen un enfoque regional y

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA64-2013_ConferenciaSeguridadFronteras.JDA.pdf

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *European Union External Action Service. Strategy for Security and Development in the Sahel.* http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf



subregional, y que tienen también en cuenta todos elementos de la ecuación: los mercados de origen y los de destino, así como los flujos y la demanda de los tráfico ilícitos¹³¹.

Los programas a nivel regional han obviado la repercusión de las capacidades de construcción de iniciativas propias en el seno de la región del Sahel y del Magreb, así como el nivel y el reparto de liderazgo entre los países de la región, por lo que no han contemplado las posibles rivalidades en este sentido entre Marruecos y Argelia para liderar programas autóctonos en la región, así como los propios intereses de los países de la región. A este respecto, tanto el *Arab Maghreb Union* (AMU) como el *Community of Sahel-Saharan States* (CEN-SAD) se encuentran en parálisis, debido principalmente a estas rivalidades internas¹³².

3.3. Mecanismos de lucha promovidas por España

En el año 2014 el Gobierno español unificó los dos servicios que se dedicaban a coordinar la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, fusionando por un lado, el Central Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) y, por otro, el Centro el Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado (CICO), creando en su lugar el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO)¹³³.

A pesar de que este centro no tiene información sobre la región tratada, es importante subrayar cómo se ha realizado una simbiosis identificando como una amenaza conjunta, esto es, híbrida, por lo que también ha unificado la lucha contra dicha amenaza: crimen organizado y terrorismo.

Dentro de los proyectos EMPACT de la Unión Europea, España lidera de forma prioritaria la lucha contra cocaína, que supone una amenaza en Europa. España asimismo lidera: Plataforma Bogotá: Incremento del intercambio de información sobre tráfico de drogas, en especial cocaína, en la Región Andina, en esta plataforma liderada por España; y SEISOCO: Impulso al intercambio de información estratégica sobre crimen organizado, fundamentalmente sobre tráfico de drogas, en Latinoamérica liderado por España a través del CITCO, si bien ninguna está enfocada específicamente a la región del Magreb.

A la hora de analizar la criminalidad organizada proveniente del norte de África, y que afecta e incide directamente en la seguridad del país, es importante subrayar que el tráfico de drogas, es una de las siete prioridades operativas en la Estrategia Española contra el Crimen Organizado¹³⁴. De este modo, nuestro país, sigue siendo, principalmente por su posición geográfica y estratégica un importante punto de acceso de entre Europa y el continente

¹³¹ The Nineteenth Annual International Peace Institute New York Seminar: *Organized crime and conflict in the Sahel-Maghreb: understanding the linkages, responding to the threat*. Nueva York, 8 de abril de 2014.

¹³² Lacher, Wolfram: "Organized crime and terrorism in the Sahel". *SWP Comments*, enero de 2011, en http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C01_lac_ks.pdf

¹³³ Real Decreto 873/2014, de 10 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

¹³⁴ Como ejemplo de la efectividad de los mecanismos puestos en marcha a nivel nacional, entre las operaciones más relevantes, vinculadas a la criminalidad organizada, se pueden destacar las siguientes: Operación Relámpago, llevada a cabo por la Guardia Civil, el Cuerpo Nacional de Policía y la Policía Polaca en la provincia de Almería, siendo detenidas un total de 6 personas: marroquíes (3), polacas (2) y española (1); Operación Kebab llevada a cabo por el Cuerpo Nacional de Policía en la provincia de Almería, siendo detenidas un total de 10 personas: rumanas (7) y españolas (3). Las víctimas eran captadas en Rumania mediante el procedimiento conocido como "love story" (seducción y posterior engaño); Operación Traslado, llevada a cabo por el Cuerpo Nacional de Policía en la provincia de Palma de Mallorca, siendo detenidas un total de 15 personas: búlgaras (11), rumanas (2), españolas (1) y suizas (1). Las víctimas eran captadas en Bulgaria mediante engaño sobre la actividad real que iban a desarrollar.



africano¹³⁵. En lo que a la droga se refiere, y tal y como hemos señalado en el apartado de las rutas del crimen, las rutas marítimas siguen siendo las más utilizadas para la introducción del cannabis desde el norte de África. Del mismo modo, y tal y como hemos señalado, estas rutas se han ido desplazando hacia el este y el oeste conforme se desplegaba el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) en el sur de España.

Destacar que se mantiene una relación de cooperación policial muy estrecha, sin precedentes, con el Reino de Marruecos, que es decisiva para combatir el terrorismo yihadista. La prueba de ello es que se han realizado operaciones policiales conjuntas (que son mucho más que operaciones con información compartida, pues implica la coordinación y participación conjunta de fuerzas policiales de España y Marruecos en todas las fases del operativo).

Asimismo es importante destacar el papel que España ha desempeñado, implicándose con varias medidas que van desde, la contribución a las misiones de la UE en la zona, el apoyo militar a las operaciones francesas, o los programas de control de fronteras. En particular en materia de inmigración por otro lado, cabe destacar en julio de 2014 la creación del Comité Especializado de Inmigración. Se están tramitando en este campo el Plan de Contingencia Global frente a Crisis Migratorias, el Protocolo de Coordinación de Salvamento Marítimo, la Revisión normativa de las propuestas de reforma en curso y el Informe de Riesgos del Fenómeno Migratorio en el Mediterráneo. Esto ha sido superado por la actual crisis migratoria sufrida en Europa, que ha modificado la ruta de entrada, de España hacia Grecia e Italia¹³⁶. En términos relativos hemos tenido un aumento del 15 % de llegadas en 2014, que contrasta con el 277% del Mediterráneo Central, el 104% del Oriental y el 87% de los Balcanes. Cabe destacar igualmente, que España participa en las Asociaciones de movilidad con Marruecos, Túnez y Jordania, principal instrumento de la UE en sus relaciones con terceros países en materia migratoria. España es un socio activo en el Proceso de Rabat, centrado en los aspectos migratorios del Norte de África y África Occidental, España también se ha incorporado al Proceso de Jartum, relativo a la ruta migratoria del Cuerno de África. Por último, hay que señalar que España recibirá 452 millones de euros procedentes de fondos comunitarios en materia de inmigración en el periodo 2014-2020. (257 millones de euros con cargo al Fondo de Asilo y Migración otros 195 millones de euros con cargo al instrumento de apoyo a las fronteras exteriores y los visados)¹³⁷.

4. Conclusiones

En la Unión Europea no existe realmente una política unificada Magreb-Sahel y en términos de crimen organizado y terrorismo, el Sahel no se puede separar del Magreb, (véase Argelia y Libia sobre todo-aunque no únicamente- en relación a Mali, Níger y Chad). Y, como hemos visto, hay una comprensión limitada y parcial del problema en términos de amenaza como en soluciones viables, por lo que el flanco sur se configura hoy como un espacio fundamental en lo que a amenazas para la seguridad se refiere. Sin embargo esta área se ha ampliado

¹³⁵ Barras, Raquel: "Crimen organizado transnacional: mecanismos de lucha en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional" en Marquina, Antonio (2015): *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un Pavimento Deslizante*. Madrid, UNISCI, pp. 447-486.

¹³⁶ Sin ánimo de reducir la magnitud del problema, la situación en España es diferente a la de otros países. A nuestro país llegaron 7.500 personas irregularmente por el Mediterráneo, Ceuta, Melilla y Canarias, frente a 170.800 que llegaron por el Mediterráneo Central, 50.500 por el Oriental y 37.000 por la ruta de los Balcanes. (Datos del año 2014).

¹³⁷ "La Comisión Europea aprueba 2.400 millones de euros para apoyar a países en crisis migratoria" *El Mundo*, 3 de agosto de 2015, en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/10/55c89cdaca4741ec208b4577.html>



irremediablemente a Chad, Burkina Faso y Nigeria, sobre todo por la acción de Boko Haram, desbordando la visión, proyección y estrategia de la UE.

Aunque la estrategia establece bastante correctamente el contexto, los objetivos y medidas no ataca el problema de fondo, ni aborda otras causas profundas como la financiación por algunos estados del Golfo de movimientos religiosos radicales que se ha demostrado contribuyen a la expansión del terrorismo y, además, no se establece ningún planteamiento o medidas relativas a la expansión de Boko Haram y sus posibles consecuencias. A pesar de que el *Sahel Regional Action Plan 2015-2020* incluye Burkina Faso, Mauritania y Chad, 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 humana¹³⁸, a pesar de que este enfoque es altamente discutible para enfrentarse a este tipo de amenazas. Los cárteles del crimen organizado en la mayoría de los casos consiguen más poder cuando cooperan con terroristas. Al terrorismo internacional sólo se le puede ganar con eficacia si las estrategias de lucha contra el terrorismo de los estados tienen en cuenta esta simbiosis cada vez mayor. Para abordar este nexo de forma más eficaz, las instituciones dedicadas a la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada deben de cooperar más estrechamente, con todos los condicionantes que esto supone al tratarse en múltiples ocasiones de coaliciones *ad hoc* con estructuras, culturas y mentalidades diferentes, sin pretender imponer condicionalidades, que se han mostrado inservibles, y desarrollar nuevas respuestas múltiples para satisfacer estas nuevas amenazas a nivel nacional, regional y mundial. Probablemente la creación o fusión de organizaciones bajo mecanismos de agencia, mucho más flexibles y preparados, con aproximaciones comprensivas e integradas, con todas las dificultades que esto conlleva, es probablemente la solución.

En este sentido *"la amenaza en la región del Sahel no sólo es el terrorismo islamista, sino también el crimen organizado y el tráfico de ilícitos, de forma especial el tráfico de drogas, donde la implicación de las estructuras terroristas dificultan una lucha eficaz de los países del Magreb, de Europa y Estados Unidos [...] La combinación de los actos criminales con el negocio de la droga han transformado, en el norte de Mali, el proyecto yihadista de AQMI. El uso del discurso nacionalista-religioso sigue siendo la base de este grupo terrorista y de sus aliados para conseguir nuevos adeptos a la causa que ya no es sólo político-religiosa sino que se fundamenta en la creación de una economía criminal"*¹³⁹.

¹³⁸ Este concepto que suena bien y hacer quedar bien, se ha utilizado incluso a nivel oficial por militares y civiles de forma inadecuada, sin definir su contenido -hay más de cuarenta definiciones que lo hacen no operativo- y confunde en múltiples ocasiones la seguridad con el bienestar y la dignidad, cuestiones distintas de la seguridad (supervivencia).

¹³⁹ Mesa, Beatriz. "La transformación del Yihadismo en el norte de Mali: de causa política a economía criminal". *UNISCI Discussion Papers*, Nº 34 (Enero / January 2014), en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/44835/42245>



NUEVOS PLANTEAMIENTOS EN LA SEGURIDAD ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA Y OPCIONES EN EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL

Soledad Segoviano¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Resumen:

Durante la última década, la seguridad energética ha experimentado una escalada en la lista de prioridades estratégicas de la política energética y exterior de la UE. Las profundas transformaciones en el panorama energético global, impulsadas por los continuos avances tecnológicos, importantes desafíos geopolíticos, además de los imperativos derivados de la transición hacia un sistema energético descarbonizado, exigen la reevaluación de la estrategia de seguridad energética de la UE. Un proceso que, sin embargo, se encuentra condicionado por las tensiones derivadas de la necesidad declarada en favor de políticas de cooperación y coordinación reforzadas y el respeto por los intereses nacionales energéticos de los Estados Miembros. El objetivo de este trabajo se centra en analizar los desafíos que afronta la estrategia de seguridad energética de la UE en un mundo en transformación, identificando políticas y mecanismos que contribuyan a su fortalecimiento. La promoción y desarrollo de unas sólidas relaciones energéticas entre la UE y sus vecinos del sur del Mediterráneo representan una extraordinaria oportunidad para diseñar y alcanzar renovados objetivos estratégicos en beneficio de ambas regiones.

Palabras clave: Unión Europea, energía, seguridad energética, Mediterráneo.

Title in English: "New Approaches in the EU's Energy Security and Options for Western Mediterranean"

Abstract:

Energy security has climbed the list of the European Union energy and foreign policy strategic priorities in the last decade. Deep transformations in the global energy landscape, triggered by technological advances, major geopolitical challenges and the imperatives of the transition to a low carbon energy system, are leading the EU to rethink its energy security strategy. A process that is driven, however, by the tensions between the declared need for closer cooperation and coordination and the respect of national energy interests of the EU Members states. The objective of this article is to analyze the challenges of the European energy security strategy in a changing global landscape and to discuss the policies and mechanisms in order to improve and strengthen it. The promotion of a better and deeper energy cooperation between the EU and its Mediterranean southern neighbours represents a singular opportunity to achieve newly defined strategic goals for both regions.

Keywords: European Union, energy, energy security, Mediterranean.

Copyright © UNISCI, 2015.

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 La Dra. Soledad Segoviano Monterrubio es profesora de RRII en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la UCM e investigadora UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

E-mail: soledad.s.monterrubio@ccinf.ucm.es.

http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51814



1. Aproximación a la política energética exterior de la UE: implicaciones relacionadas con la seguridad energética

La energía ocupa un lugar central en el actual panorama estratégico de la globalización y la interdependencia, donde los distintos actores internacionales se ven obligados a competir, de forma constante, en cambiantes escenarios de tensión geopolítica y geoeconómica en defensa de sus intereses específicos de seguridad energética². Un concepto muy amplio, abierto y versátil, sobre el que no existe una definición consensuada o comúnmente aceptada, en la medida que afecta a distintos actores, con diferentes percepciones, desafíos y retos, en dinámicos e inestables contextos. En este sentido, para la UE, con un 53%³ de dependencia de suministros energéticos procedentes del exterior, en un panorama condicionado por los imperativos del cambio climático y la generación de electricidad, la seguridad energética viene definida por la estrecha simbiosis entre seguridad en el suministro, reducción de la dependencia y medioambiente.

De acuerdo la Comunicación sobre la *Estrategia Europea de Seguridad Energética*⁴ de 2014, la UE importa actualmente el 53% de la energía que consume. La dependencia del petróleo escala al 90%; mientras que el gas natural alcanza el 66%; por su parte, los combustibles sólidos y el combustible nuclear se sitúan en torno al 40%. Rusia encabeza la lista de suministradores de petróleo, gas y combustibles sólidos con una aportación, para 2012, del 34%, 32% y 26%, respectivamente, de acuerdo con los datos del *Statistical Pocketbook 2014*⁵, lo que implica una incuestionable dependencia energética respecto del gigante ruso, especialmente, en el caso del gas, donde los aprovisionamientos, vía gasoducto, representan el 86% de las importaciones, frente al 14% del Gas Natural Licuado (GNL) para la EU-28, según los datos de 2013, aportados por Eurogas⁶. La factura energética exterior de la UE asciende a más de mil millones de euros diarios, en torno a 400 mil millones de euros en 2013, y representa más de una quinta parte de sus importaciones totales⁷. Todo, en un contexto de creciente demanda mundial de energía, para la que se prevé un incremento cercano al 30% para 2030⁸.

² La definición de seguridad energética, aportada por la Agencia Internacional de la Energía, como la capacidad de garantizar el suministro energético a unos precios razonables, atendiendo a consideraciones medioambientales, resulta cuestionable. En un contexto de interdependencia global, esta definición se centra, exclusivamente, en el lado de los consumidores de energía, desatendiendo, por tanto, otras variables relevantes como las necesidades de seguridad en la demanda que exigen los países productores; los desafíos asociados a los nacionalismos energéticos de países productores y consumidores; la participación en el juego geopolítico de actores no estatales violentos; los riesgos derivados de posibles interrupciones en el suministro; los impactos derivados de la incorporación a la demanda de energía de los países emergentes como China e India; la situación de exclusión/pobreza energética para millones de personas; o los desafíos de sostenibilidad y cambio climático, entre otros.

³ Comisión Europea, COM (2014) 330 final, 28 de mayo de 2014: *Estrategia Europea de la Seguridad Energética*, p. 2, en [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com\(2014\)0330_/com_com\(2014\)0330_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_es.pdf).

⁴ *Ibíd.*

⁵ European Commission, *EU energy in figures. Statistical Pocketbook, 2014*, p. 27, disponible en: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_pocketbook.pdf.

⁶ Eurogas, *Statistical Report 2014*, p. 7, en http://www.eurogas.org/uploads/media/Eurogas_Statistical_Report_2014.pdf.

⁷ Comisión: *Estrategia Europea Seguridad Energética*, op., cit., pp. 2-3

⁸ Eurogas, *Long Term Outlook for Gas Demand and Supply 2007-2030*, June 5, 2010, p. 5, en http://www.eurogas.org/uploads/media/Statistics_Eurogas_LT_Outlook_2007-2030_Final_25.11.10.pdf;

estos datos se ven matizados, sin embargo, en el *Long Term Outlook for gas to 2035*, p.3, donde se mantiene la previsión de incremento de la demanda de gas en un 30% para 2035, sólo en el escenario denominado *The Environmental Case*, donde se anticipa un reequilibrio del mix energético con aumento de la participación de las



La UE se configura, así, como uno de los principales consumidores e importadores de energía a escala global, cuyas principales fuentes de suministro se encuentran en la *vecindad europea*, más concretamente, en la región dominada por la cuenca del Mediterráneo, un espacio rico en recursos, hidrocarburos y renovables, que cuenta con países de tránsito y corredores estratégicos vitales para la UE y para el sistema energético mundial, en la medida que conectan los flujos energéticos procedentes del Norte de África, Golfo Pérsico, Rusia, Asia Central y Europa.

La UE se enfrenta, por tanto, a importantes retos en el campo de la energía, en general, y de la seguridad energética, en particular. La dependencia de las importaciones de hidrocarburos; la necesidad de diversificación en cuanto a fuentes y orígenes; los volátiles precios de la energía; el aumento sostenido de la demanda energética mundial; los riesgos, desafíos y amenazas que afectan a países productores y en tránsito, incrementando, con ello, la vulnerabilidad física de los países importadores de la UE; la necesidad derivada de reforzar, a la vez que reinventar, la dimensión externa de la política energética comunitaria; los desafíos asociados al cambio climático; la limitada eficacia de las políticas de ahorro y eficiencia energéticas; los altos costes de inversión de la industria de las energías renovables, así como la incuestionable necesidad de mejorar la integración e interconexión de los mercados energéticos europeos, representan algunas de las cuestiones más relevantes que vienen marcando la agenda energética de la UE.

Para hacer frente a esta preocupante situación de dependencia y vulnerabilidad, la UE, fundamentalmente, a través de la Comisión Europea (CE), ha venido desarrollando un ambicioso y dinámico proceso de formulación política y desarrollo de propuestas, iniciativas y proyectos al servicio de la seguridad energética, centrados en: a) la progresiva reducción de la dependencia externa de la UE; b) la garantía del abastecimiento energético sin interrupciones en el suministro (seguridad en el suministro; y, c) la obligada adaptación a las consecuencias negativas asociadas al cambio climático.

Estos tres objetivos prioritarios, definidos de forma progresiva a partir del año 2000, con la publicación del Primer Libro Verde *Hacia una estrategia europea de seguridad en el abastecimiento energético*, donde se alertaba sobre la extrema dependencia europea respecto de Rusia, se han ido articulando, a lo largo de estos últimos años, en torno a cuatro grandes ejes estratégicos: 1) diversificación en el origen de las importaciones; 2) fomento de las interconexiones de gas y electricidad; 3) impulso a las medidas de ahorro y eficiencia energética; y, 4) fomento de las energías renovables, contempladas éstas, como alternativa de autoabastecimiento europeo y fuentes de energía *limpia* frente al desafío del cambio climático.

Estos cuatro ejes conforman los pilares básicos sobre los que se asienta la compleja e intrincada red de medidas, líneas de actuación y proyectos que dan forma a la política energética de la UE en su dimensión externa, y, más concretamente, a la estrategia de seguridad energética de la Unión, en la medida que, debe convivir con las políticas de seguridad energéticas de los 28 Estados Miembros (EM).

renovables para la generación de electricidad, acompañado de un crecimiento económico con alto grado de innovación tecnológica, aplicada a la eficiencia energética; por su parte, las previsiones experimentan un descenso en la demanda, situado en el 24%, para el escenario denominado *Low Development Case*, donde el consumo de gas resulta menos competitivo en Europa como consecuencia de las dinámicas de competición geopolítica, una ineficaz política medioambiental, un frágil desarrollo industrial y un limitado progreso en eficiencia energética, en http://www.eurogas.org/uploads/media/Eurogas_Brochure_Long-Term_Outlook_for_gas_to_2035.pdf.



Y, es que, si bien el Tratado de Lisboa, en el Título XXI, sobre Energía, Artículo 194, contempla nuevas competencias energéticas para la Unión, reforzando el papel de la Comisión en materia de energía, lo cierto es que en un malabarismo de ambigüedad, al servicio de los intereses estatales, también se mantiene, y se prioriza, de acuerdo con el punto 2 del citado artículo 194, el derecho de los EMs a *determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético*; punto 2, en el que, por otra parte, también se hace referencia a la letra c del apartado 2 del artículo 192, del Título XX, sobre Medioambiente, donde se contempla un procedimiento de toma de decisiones blindado por la unanimidad para todas las medidas que afecten de forma significativa a la elección por los EM entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general del abastecimiento energético. Y, esto, a pesar de que entre los objetivos de política energética de la UE, de nuevo, en el mencionado artículo 194, esta vez, en su punto 1, letra b, se reconoce la importancia de garantizar la seguridad en el abastecimiento energético de la Unión; además de otras medidas, con espíritu de solidaridad entre los EM, como: a) garantizar el funcionamiento del mercado de la energía; c) fomentar la eficiencia y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y d) fomentar la interconexión de las redes energéticas.

De esta forma, el Artículo 194 representa un compromiso cuidadosamente construido para para garantizar, de acuerdo con el punto 2, la soberanía nacional de los EM en relación con la composición del mix energético, la elección de explotación de recursos naturales, así como el control y la gestión de los impuestos de energía, tres componentes claves de cualquier política energética; y, al mismo tiempo, fomentar las competencias compartidas con la Unión en otras áreas, contempladas en el punto 1 del mencionado Artículo.

Por tanto, en la práctica, a pesar de las buenas intenciones y de la retórica formal del discurso, en sintonía con las pautas de la Comisión, los EM siguen valorando la seguridad energética en clave geopolítica, al servicio de los intereses nacionales de seguridad en el suministro, y no en términos comunitarios. En este sentido, la acomodación de las distintas preferencias de los Estados, de acuerdo con intereses específicos divergentes, –geográficos, políticos, económicos, empresariales–, resulta extremadamente complicada a la hora de diseñar y aplicar una política energética exterior europea.

La UE goza de competencias muy relevantes para sus intereses geopolíticos, pero no dispone de la capacidad para actuar con independencia de los Gobiernos de los EM. Son los EM, en el ejercicio de sus respectivas políticas exteriores y energéticas, los que dirigen las riendas de una pretendida política energética de la UE que, en el mejor de los casos, podría calificarse como limitada, fragmentada y divergente, en la medida que los compromisos bilaterales de los EM con los países suministradores de energía prevalecen frente a la aproximación comunitaria de la UE, limitando la proyección internacional efectiva de un auténtico mercado de la energía europeo.

1.1. La política exterior europea al servicio de la seguridad en el suministro: la importancia del espacio de vecindad

De todos modos, y a pesar de su relativo protagonismo, la Comisión ha venido desarrollando, desde 2006, un notable esfuerzo en torno a los cuatro grandes ejes estratégicos, anteriormente mencionados, al servicio del objetivo de europeización de la política energética exterior. Una cobertura política, en la que, en última instancia, se percibe el interés de la Comisión por integrar la estrategia de seguridad energética en la política exterior europea.



De esta forma, en la primavera de 2006, la Comisión daba a conocer el segundo Libro Verde⁹, donde se pretendía compatibilizar seguridad energética y sostenibilidad. Los objetivos de este segundo Libro Verde se verán concretados en el documento *An external policy to serve Europe's energy interests*¹⁰, elaborado por Javier Solana, en marzo de 2006, donde se insistirá en la necesidad de conciliar las dimensiones interna y externa de la política comunitaria para garantizar la seguridad en el suministro, mediante la promoción de *paternariados* energéticos con terceros países y el desarrollo de infraestructuras para el transporte de energía, tanto en los países productores como en los países de tránsito¹¹.

Así, la maquinaria de política exterior de la UE, activada por la Comisión, al servicio de una estrategia europea de seguridad energética, procedió a la definición de los corredores energéticos, que conectan la UE con las principales zonas tránsito y suministro, para trazar, sobre la base de estas rutas estratégicas, la compleja red de acuerdos, tratados, proyectos, iniciativas, asociaciones..., con terceros países, a fin de reforzar la interconexión energética y garantizar las inversiones en infraestructuras.

Estos macrocorredores energéticos, definidos en el proyecto europeo REACCESS (*Risk of Energy Availability: Common Corridors for Europe Supply Security*)¹², de acuerdo con una óptica geopolítica en la optimización de las rutas del **espacio de vecindad europeo**, son seis y discurren, en función de su origen y en el sentido de las agujas del reloj, de acuerdo con el siguiente mapa, trazado por Gonzalo Escribano¹³: 1) corredor intraeuropeo, procedente del Mar del Norte y Noruega; 2) procedente de Rusia, a través de Turquía y del norte y centro de Europa; 3) el procedente de Asia Central, a través de Turquía y Rusia; 4) el procedente del Golfo Pérsico, a través de Oriente Medio y/o Turquía y el Mediterráneo, o, alternativamente, rodeando África; 5) procedente de África del Norte, atravesando también el Mediterráneo; y 6) el que transcurre por el Atlántico desde África Occidental para conectar con el sur de Europa y el Mediterráneo por el Estrecho de Gibraltar. No se considera el procedente de América Latina, pues sólo resulta relativamente relevante para España. Como podemos comprobar, **tres corredores (4, 5 y 6) afectan directamente a la vecindad del Mediterráneo.**

Establecidos los mapas energéticos, la UE procederá al diseño y establecimiento de los oportunos mecanismos de cooperación de política exterior, que adolecen, sin embargo, de una importante contradicción, a saber: la pretensión de Bruselas de exportar un acervo comunitario basado en las reglas de la democracia y el libre mercado, cuando, en realidad, se priorizan los intereses de geopolítica energética, vinculados a los intereses nacionales de los EM, donde, claramente, prima la aproximación bilateral, provocando, así, distorsiones,

⁹ Comisión Europea, COM (2006) 105 final, Marzo de 2006: *Libro Verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura.*

¹⁰ *Paper from Commission/SG/HR for the European Council: An external policy to serve Europe's interests*, p.1, en: http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/doc/paper_solana_sg_energy_en.pdf.

¹¹ *Ibid.*, p. 2

¹² Escribano Francés, Gonzalo: "Entre el mercado y la geopolítica: seguridad de abastecimiento y corredores energéticos en la UE", *Economía de la energía*, nº 842, (Mayo-Junio 2008), p. 40, en <http://reaccess.epu.ntua.gr/LinkClick.aspx?fileticket=PtdbCYRWVCI%3D&tabid=761&mid=1532>.

Para obtener más información sobre REACCESS, ver: <http://reaccess.epu.ntua.gr/>. De acuerdo con Escribano, REACCESS, del VII Programa Marco de la CE, trata de analizar las respuestas políticas ante los escenarios energéticos de la UE, considerando aspectos técnicos, ambientales y geopolíticos para todas las fuentes de energía e infraestructuras relacionadas. REACCESS trata de superar las limitaciones de ENCOURAGED (*Energy Corridor Optimisation for European Markets of gas, electricity and hydrogen*), el anterior proyecto europeo, iniciado en 2005, destinado a identificar los corredores energéticos económicamente óptimos entre la UE y sus países vecinos.

¹³ *Ibid.*, p. 40.



resistencias, rechazos y desconfianzas en los dos ámbitos de la estrategia de seguridad energética, interno y externo, y, en definitiva, la escasa efectividad del modelo.

En el marco de estas pugnas y confrontaciones, y a pesar de ellas, la UE, vía instituciones, ha seguido su labor. Entre las incontables iniciativas puestas en marcha por la Comisión de cara a incrementar la seguridad energética en la vecindad europea cabe destacar, entre otras: el Tratado de la Comunidad de la Energía del Sudeste Europeo, para asegurar el corredor estratégico procedente de Rusia, Asia Central y Oriente Medio; la propuesta de extensión del Tratado de la Comunidad de la Energía a la Ribera Sur del Mediterráneo, para establecer un *Mediterranean Ring*, que permita la interconexión de los sistemas energéticos del Magreb, y de éstos con la UE mediterránea¹⁴, a la que, además, se une el Plan Solar Mediterráneo, enmarcado dentro de la iniciativa francesa Unión por el Mediterráneo¹⁵; también cabe destacar la Política Europea de Vecindad (PEV)¹⁶, con la inclusión de Azerbaiyán, dada su posición estratégica y su riqueza en recursos energéticos; la Iniciativa Bakú, para incorporar a los países de la región del Caspio en un intercambio de inversiones en infraestructuras, a cambio de garantías en el suministro energético; la Estrategia de la UE para África, que incluye una asociación para fomentar la interconexión de infraestructuras¹⁷; el Acuerdo de Cooperación con los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG); el diálogo energético UE-Rusia; el Memorándum de Entendimiento entre la UE y Ucrania; el Documento de Estrategia Regional de Ayuda a Asia Central¹⁸... Además de un sinfín de iniciativas relacionadas de forma específica con *la vecindad del Mediterráneo*, a las que nos referiremos más adelante.

1.2. Estrategia de seguridad energética y cambio climático

Además de la seguridad en el suministro, la preocupación por el cambio climático¹⁹ representa otro de los grandes ejes sobre los que se articula la estrategia de seguridad energética europea. Así, el 10 de enero 2007, en el marco de la Presidencia alemana, la Comisión publicaba una nueva comunicación²⁰, titulada *Una política energética para Europa*, adoptada, en el mes de marzo en la Conclusiones del Consejo Europeo, con el fin de encaminar las actuaciones de la UE por la senda de la lucha contra el cambio climático. El documento, conocido como las tres "20s" para el horizonte de 2020, propone objetivos a largo plazo, centrados en la reducción en un 20%, en comparación con los niveles de 1990, de las emisiones de CO₂; el aumento de la participación de las energías renovables en un 20%; además de la reducción, también en un 20%, del consumo de energía, objetivos destinados, en definitiva, a reducir la dependencia en los combustibles fósiles, preservar el medioambiente y

¹⁴ Escribano, "Entre el mercado y la geopolítica...", *op. cit.*, p. 41.

¹⁵ Marquina Barrio, Antonio: "La declaración conjunta en la Cumbre de París para el Mediterráneo. Un documento claramente mejorable en asuntos de seguridad", *UNISCI Discussion Papers*, Nº19 (Enero/January 2009).

¹⁶ La Política Europea de Vecindad se diseñó entre 2002 y 2004 ante la necesidad de coordinar los objetivos de las numerosas y dispersas relaciones mantenidas por la UE con los países vecinos ante la inminente incorporación de los países de Europa Central y Oriental en 2004. La PEV se mueve en un amplio espectro que abarca a países vecinos del Este, caucásicos y mediterráneos.

¹⁷ Youngs, Richard: "Europe's external energy policy: between geopolitics and the market", *Center for European Policy Studies Working Document*, Nº 278 (November 2007), pp. 2 y 3, en http://fride.org/download/WP_CEPSEnergy_ENG_nov07.pdf.

¹⁸ Denison, Michael: "La UE y Asia Central: comercializar la relación energética", *EU-Central Asia Monitoring*, Documento de Trabajo 02, (Julio de 2009), p. 2, en http://fride.org/download/EUCAM_WP2_UE_Central_Asia_ESP_agust09.pdf.

¹⁹ En este sentido, el fomento de la eficiencia energética se configura como una herramienta para combatir el cambio climático.

²⁰ Comisión Europea: *Una política energética para Europa*; Comisión Europea: COM (2007)1 final. Consejo Europeo: *Conclusiones de la Presidencia*, 8-9 de marzo 2007.



propiciar el desarrollo tecnológico. En este documento, además, la UE se compromete a ayudar a los países en desarrollo a crear servicios energéticos descentralizados, poco costosos, fiables y sostenibles, fomentando la inversión en energías renovables y en la nueva generación de tecnologías energéticas limpias²¹, en favor de una energía segura, competitiva y sostenible²².

De acuerdo con esta estrategia, desde 2007, la UE ha destinado importantes partidas del presupuesto europeo²³ a proyectos y programas relacionados con el clima en países en desarrollo, sobre la base de acuerdos bilaterales y programas multilaterales gestionados por distintas organizaciones como Naciones Unidas; y a través de distintos instrumentos regionales como *EU-Africa Infrastructure Trust Fund*, *The Neighbourhood Investment Facility*, *The Latin America Investment Facility*, *The Caribbean Investment Facility*, *Investment Facility for Central Asia...*, entre otros. Todos ellos, al servicio del fomento y desarrollo de infraestructuras críticas e innovación tecnológica.

Estas iniciativas se verían reforzadas, a partir de enero de 2008, con la puesta en marcha de un importante "paquete energético", centrado en diferentes prioridades como: el fortalecimiento y ampliación del régimen de comercio de derechos de emisión, con el propósito de alcanzar un 21% de reducción de cuotas de emisión, respecto a los niveles de 2005; la promoción, el desarrollo y el uso seguro de la captura y almacenamiento de carbono (CAC), un complejo dispositivo de tecnologías que permiten capturar y almacenar en el subsuelo el dióxido de carbono, emitido en los procesos industriales; fomento de medidas y políticas destinadas a abordar las emisiones de los transportes; o el incremento sustancial del presupuesto de investigación y desarrollo destinado a medioambiente, energía y transporte.

Así, la preocupación por el cambio climático y su impacto en la política de seguridad europea quedarían expresados, en marzo de 2008, en el denominado Documento Solana, *Climate change and International Security*²⁴, un documento conjunto elaborado por Alto Representante, Javier Solana, y la Comisión Europea, donde el cambio climático se catalogaba como *threat multiplier*, por lo que resultaba necesario situarlo en el epicentro de la política de seguridad europea. De esta forma, la seguridad energética concebida hasta entonces sobre la base de un enfoque reduccionista, centrado de forma prioritaria en las relaciones estratégicas con países productores de hidrocarburos, debería, según el Documento,

²¹ Esta iniciativa se encuentra estrechamente ligada a la Comunicación de la Comisión, también publicada el 10 de enero de 2007, sobre la necesidad de *Limitar el calentamiento mundial a 2°C, medidas necesarias hasta 2020 y después*: COM (2007) 2 final; a su vez, ambas Comunicaciones representan la continuación de la Comunicación de 2005, *Estrategia sobre el cambio climático: bases para la estrategia*, que sentaba las bases sobre una futura estrategia contra el cambio climático: COM (2005) 35.

²² Dentro de este marco de actuación, en noviembre de 2007, la UE decidía poner en marcha el denominado Plan Europeo de Estrategia Energética, *Strategic Energy Technology Plan* (SET-Plan), que contempla un apoyo decidido a los proyectos de innovación tecnológica aplicados a la eficiencia energética y a las energías renovables mediante dotaciones económicas adicionales a la investigación y a través de diversos mecanismos de coordinación como la denominada *Europe Energy Research Alliance* (EERA).

²³ El compromiso de la UE con la ayuda a los países en desarrollo en la lucha contra el cambio climático y la preservación del medioambiente, a partir de 2007 hasta la actualidad, queda demostrado en los siguientes documentos donde se pueden constatar las contribuciones del presupuesto europeo destinadas a proyectos climáticos en los países en desarrollo, canalizados a través de diversas iniciativas y mecanismos. Ver: COM (2014) 689 final: *Progress to achieving the Kyoto and EU 2020, objectives*, 28 de octubre de 2014, pp. 20-21, en: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-689-EN-F1-1.Pdf>; y también: Council of the European Union: *EU submission 2014 on strategies and approaches for scaling up climate finance*, 29 de septiembre de 2014, p.4, en http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/docs/eu_strategies_and_approaches_en.pdf.

²⁴ *Climate Change and International Security*, Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, 14 de marzo de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf.



ser abordada desde una perspectiva más amplia con el fin de integrar las inevitables consecuencias estratégicas del cambio climático en la política de seguridad de la Unión, enfrentando los retos y desafíos medioambientales de la denominada *seguridad climática*. Este planteamiento tendría su traslación en la *Revisión de la Estrategia Europea de Seguridad*, de diciembre de 2008, donde la seguridad energética y el cambio climático serían concebidos como desafíos globales y amenazas estratégicas²⁵. También, en diciembre de 2008, coincidiendo con el final de la Presidencia francesa, el Paquete Energía-Cambio Climático recibiría el visto bueno de las instituciones comunitarias para entrar en vigor en junio de 2009.

Así pues, el Paquete Energía-Clima de 2009 quedaría conformado en seis actos legislativos, cuatro Directivas, un Reglamento y una Decisión²⁶, relativos al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; el perfeccionamiento y ampliación del comercio de los gases de efecto invernadero; la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero; el almacenamiento geológico de dióxido de carbono; el control y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la utilización de combustibles en el transporte por carretera y en la navegación interior; así como normas de comportamiento en materia de emisiones CO₂ de turismos nuevos. Medidas, que colocaban a la UE a la cabeza de la lucha contra el cambio climático, en un contexto internacional marcado por las grandes expectativas suscitadas ante la inminente celebración, en Copenhague, de la XV Conferencia Internacional sobre Cambio Climático, prevista para diciembre de ese año.

1.3. Seguridad en el suministro y cambio climático: nuevas medidas para incrementar la seguridad energética europea

Si bien las iniciativas desarrolladas entre 2007 y 2009 resultan encomiables frente a los desafíos del cambio climático, sus metas se sitúan en el marco temporal del largo plazo, por lo que, en noviembre de 2008, la Comisión publicaba un nuevo documento estratégico, el denominado *Second Strategic Energy Review*²⁷, (SSER) con el fin de enfrentar los desafíos relacionados con la dependencia, la vulnerabilidad y el abastecimiento, en el corto plazo, mientras se seguía avanzando en los objetivos de eficiencia y cambio climático establecidos en los escenarios de futuro.

Este importante documento recoge la estrategia europea de seguridad energética, desplegada sobre la base de cinco grandes líneas de actuación: 1) la mejora de infraestructuras energéticas de interconexión y el fomento de las estrategias de diversificación de los suministros; 2) el impulso de las relaciones exteriores de la UE; 3) el mantenimiento de *stocks* de petróleo y gas, junto al desarrollo mecanismos de solidaridad entre los Estados Miembros, en caso de graves interrupciones en los suministros; 4) adopción de propuestas de eficiencia

²⁵ *Providing security in a changing world*, 11 de diciembre de 2008, en

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf.

²⁶ Reglamento (CE) 443/2009 en materia de emisiones de turismo; Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía de fuentes renovables; Directiva 2009/29/CE, que perfecciona y amplía el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; Directiva 2009/30/CE para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero; Directiva 2009/31/CE relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono; Decisión 406/2009 sobre el esfuerzo de los Estados Miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos hasta 2020. Puede consultarse en: *Diario Oficial de la Unión Europea*, L140, 5 de junio de 2009, accesible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ:L:2009:140:TOC>.

²⁷ European Commission (Memo): *EU Energy Security and Solidarity Action Plan: Second Strategic Energy Review*, en: http://ec.europa.eu/energy/strategies/2008/doc/2008_11_ser2/strategic_energy_review_memo.pdf; Ver también: DELEGATION OF THE EUROPEAN COMMISSION TO THE US: *Ramping up energy security: the EU energy and climate change program*, en <http://www.eurunion.org/News/euNewsletters/EUFocus/2009/EUFocus-EnergySecur-11-09.pdf>.



energética; y, 5) desarrollo de los recursos energéticos propios²⁸. En este sentido, cabe destacar el capítulo referido a las conexiones internacionales, donde la Comisión identifica una serie de *infraestructuras prioritarias* para garantizar la diversificación en el origen y la seguridad en el suministro en la vecindad este y sur, donde ya destacan los recurrentes *Corredor Sur del Gas*, contemplado para reducir la dependencia gasista de Rusia y el *Anillo energético del Mediterráneo* para reforzar las interconexiones gasistas y eléctricas entre ambas orillas de la cuenca mediterránea, de acuerdo con la estrategia de diversificación de la UE para reducir la dependencia energética de Rusia.

Ya en 2010, y bajo la cobertura legal del Tratado de Lisboa, la Comisión se centrará en la consecución de los objetivos fijados para 2020, trazando su estrategia en dos Comunicaciones presentadas a finales de año. Así, el 10 de noviembre, con la Comunicación titulada *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*²⁹, la Comisión describe la estrategia energética para el horizonte de 2020, articulada en torno a cinco prioridades, por otra parte, ya perfiladas en la estrategia de 2007: limitación en el consumo de energía; establecimiento de un mercado paneuropeo integrado de la energía; suministro de energía fiable y segura a precios asequibles; desarrollo de tecnologías innovadoras relacionadas con la energía; y, por último, reforzamiento de los vínculos exteriores con el fin de fomentar la participación de los *países vecinos* en la consolidación del mercado interior.

Precisamente, al servicio de estos objetivos prioritarios, el 17 de noviembre, la Comisión presentará su Comunicación sobre *Las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020: esquema para una red energética europea integrada*³⁰ con el fin de coordinar y optimizar el desarrollo continental de las redes, al servicio de la política energética y de la estrategia económica de la UE. El desarrollo de la infraestructura europea permitirá la materialización del mercado interior e incrementará la seguridad en el abastecimiento, posibilitando la integración de las fuentes renovables y el uso inteligente de la energía. Sin embargo, la aplicación de estas estrategias y la consecución de estos objetivos no estarán exentas de dificultades, en la medida que exigirán un elevado flujo de inversiones en un, cada vez más, preocupante contexto de crisis financiera y económica, donde la UE se verá obligada a interactuar en un escenario energético global en acelerado proceso de cambio, inesperadamente adverso, para los intereses de seguridad energética europeos. Un panorama cambiante, que se había ido gestando desde la crisis financiera de 2008, con un punto de inflexión en el año 2011.

2. La seguridad energética de la UE en el marco de las transformaciones en el panorama energético global: nuevos retos y desafíos

Así, la crisis económica y financiera combinada, entre otras cuestiones, con el extraordinario impulso público a las energías renovables como fuentes de generación de electricidad, en virtud de las directrices del Paquete Clima y Energía, derivó, igualmente, en interesantes contradicciones. Y, es que, si bien las consecuencias positivas se articularon en torno a la mejora en la eficiencia y el descenso en el consumo energético; en el balance negativo, debemos anotar los considerables incrementos en los precios de la electricidad repercutidos a

²⁸ Para un análisis más exhaustivo sobre los objetivos especificados, así como otros documentos de interés relevante, se recomienda muy especialmente acceder a los *links* del siguiente documento publicado por la Comisión: European Commission, *Second Strategic Energy Review: Securing our energy future*, November 2008, en: http://ec.europa.eu/energy/strategies/2008/2008_11_ser2_en.htm.

²⁹ COM(2010) 639 final.

³⁰ COM(2010) 677 final.



los consumidores³¹; así como los inevitables desajustes derivados de un insuficiente desarrollo de las infraestructuras de interconexión de gas y electricidad, capaces de absorber los incrementos en la generación de las energías renovables.

Asimismo, los altos precios del barril de petróleo, por encima de los 80\$, entre 2007 y 2014, como consecuencia de la inestabilidad geopolítica en las regiones productoras y la creciente demanda de los países emergentes, vinieron a impulsar las inversiones en exploración y explotación de los combustibles fósiles (recursos no convencionales, explotaciones *offshore* en aguas ultraprofundas), dando lugar al descubrimiento de importantes reservas en países del Este de África, del Mediterráneo Oriental y, por supuesto, al despegue de la revolución del *shale gas (oil)* en Estados Unidos³². Paralelamente a estos descubrimientos, el prolongado descenso de la producción de combustibles fósiles en seno de la UE, como consecuencia de la progresiva transición hacia la descarbonización, unido a la segunda crisis de Ucrania, en 2009, provocaron el efecto no deseado de incrementar, aún más, los índices de dependencia de las importaciones de hidrocarburos, fundamentalmente de Rusia, con el consiguiente aumento de la factura energética en un contexto de crisis.

Además, en marzo de 2011, el desastre nuclear de Fukushima vendría a incorporarse como variable a esta dinámica de transformación, renovando el debate sobre las garantías de seguridad de las centrales nucleares y la conveniencia de su aportación para la generación de electricidad. Aunque, sin duda, las repercusiones más relevantes derivadas del accidente en la central nuclear japonesa, en especial para los intereses de seguridad energética de la UE-28, se harían visibles en la decisión unilateral de Alemania de acelerar su "apagón" nuclear; y, ante todo, en las alteraciones de los mercados energéticos del GNL, como consecuencia del fuerte aumento en la demanda de los países asiáticos, con el consiguiente incremento de los precios de las importaciones de este gas. La interacción de estas variables situaría a la UE en la confluencia de desconcertantes paradojas.

La primera a considerar viene derivada de una comparativa: el notable incremento, en 2011, de la demanda global de gas natural, especialmente el GNL en todos los continentes, excepto en la UE, donde el consumo de gas natural cayó un 10% respecto de los valores de 2010³³, tendencia que se ha venido confirmando, de forma más o menos constante, en años sucesivos, con un descenso ligeramente superior al 11%, en el consumo de gas natural en

³¹ De acuerdo con los datos referidos al segundo semestre del año 2014 y publicados por Eurostat, el pasado 27 de mayo de 2015, España es el cuarto país más caro en los precios de la electricidad en euros corrientes, sólo por detrás de Dinamarca, Alemania e Irlanda. Los precios de la electricidad de los hogares de los EU28 se mueven en un amplio margen, entre los 9 euros por cada 100 kilovatios hora (kWh) de Bulgaria, hasta los 30,4 de Dinamarca; 29,7 de Alemania; 25, 4 de Irlanda; y 23,7 de España, seguida de cerca por Chipre (23,5) e Italia (23,4). Se da la circunstancia de que los países con los precios de la electricidad más caros, como Dinamarca, han realizado una importante apuesta por las renovables. En el caso concreto de España, además de las subvenciones, es importante considerar la sobrecapacidad en la producción del sistema en un contexto de contención de la demanda. Es preciso tener en cuenta que el anterior Gobierno de Zapatero fijó unas generosas primas a las renovables. El efecto llamada para las empresas eléctricas y los grandes fondos de inversión internacionales fue inmediato, viendo la posibilidad de transformar una política de ayuda concebida, en principio, para fomentar el desarrollo de una tecnología rentable y respetuosa con el medio ambiente, en un rentable activo financiero. Consultar Eurostat Newsrelease, 27 May 2015, en <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6849826/8-27052015-AP-EN.pdf/4f9f295f-bb31-4962-a7a9-b6c4365a5deb>.

³² Andoura, Sami y Vinois, Jean Arnold: "From de European Energy Community to the Energy Union, a policy proposal for the short and long term", *Notre Europe, Jacques Delors Institute, Studies and Reports*, (January 2015), p. 32, en: <http://www.institutdelors.eu/media/energyunion-andouravinois-jdi-jan15.pdf?pdf=ok>.

³³ Badida, Jozef; "A golden age of natural gas in Europe?", *Journal of Energy Security*, 17 April 2013, p.1, en: http://ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=440:a-golden-age-of-natural-gas-in-europe&catid=135:issue-content&Itemid=419.



2014, con el consiguiente impacto en las importaciones netas de este gas, vía GNL y gasoducto, que descendieron en un 8% para el mismo año de referencia³⁴.

Varias razones explican esta tendencia: la caída en la demanda de electricidad generada en las plantas de ciclo combinado de gas, como consecuencia de los efectos adversos de la crisis económica; el aumento en la producción de electricidad, gracias al progresivo incremento de las aportaciones de las energías renovables³⁵, sustentadas con generosas políticas de incentivos fiscales³⁶; inviernos más templados, como consecuencia de la subida del promedio de las temperaturas; y, por supuesto, el uso de carbón, en sustitución del gas natural, destinado a la generación de electricidad. Y es aquí donde nos encontramos con la segunda paradoja, en la medida que un sistema energético como el de la Unión, que viene fijando sus objetivos en la descarbonización a medio y largo plazo en su lucha contra el cambio climático³⁷, con progresivos aumentos en la aportación de las renovables y la innovación tecnológica, se sustenta en incrementos en el consumo de carbón para la generación de electricidad en el corto plazo.

A su vez, esta paradójica situación se deriva de la interrelación de varias dinámicas, que se entrecruzan de forma simultánea en el marco de los mercados energéticos. En primer lugar, en un mercado fragmentado del gas, donde los altos precios del GNL, -como consecuencia del tirón de la demanda de los importadores asiáticos, dispuestos a pagar, a raíz del desastre de Fukushima, 16\$ por MBbtu³⁸-, interactúan con los bajos precios norteamericanos, que oscilan en torno a los 4\$ por MBtu para 2013, o los 2,69\$, ya en septiembre de 2015³⁹, generando, como es lógico, importantes diferenciales, que impactan de forma negativa en la fijación de los precios spot del gas europeos, algo más altos y, sobre todo, sometidos a constantes fluctuaciones, entre 7-10-12\$ por MBtu⁴⁰.

Asimismo, la escalada en los precios spot de gas asiáticos y europeos ha venido acompañada de un descenso en los precios del carbón, como consecuencia del aumento de los suministros procedentes de Estados Unidos y Canadá, donde la generación de electricidad de la industria se sustenta, cada vez más, en las aportaciones del barato y abundante *shale gas*, lo que genera un excedente de carbón a bajo precio que, en gran medida, va destinado a la exportación hacia los mercados europeos, donde, a su vez, los bajos precios del CO₂⁴¹, como consecuencia del superávit de los derechos de emisión, está provocando la progresiva sustitución del gas por el carbón en la producción de electricidad, atendiendo a

³⁴ BP Statistical Review 2015: The EU energy market in 2014, en <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-eu-insights.pdf>.

³⁵ Consultar los progresivos incrementos de aportación de las energías renovables en la generación de electricidad en la UE-28, desde 2004, con un 14,3% de aportación, a 2013, con un 25,4%, en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_of_energy_from_renewable_sources_for_electricity_-_2013.png.

³⁶ Greenpeace (2014): *El impacto de las energías renovables en la economía con el horizonte de 2030*, en <http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/2014/Report/cambio-climatico/Informe%20ER%20Economi%CC%81a.pdf>. Se aborda un estudio comparativo del marco normativo reciente de las energías renovables en España.

³⁷ Leal-Arcas, Rafael y Alemany Ríos, Juan: "The creation of a European Energy Union", *Queen Mary University of London, School of Law Legal Studies*, Research Paper, Nº 206 (2015), pp. 33-37, en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2618232. También serán comentados más adelante.

³⁸ Million of BTU, British Thermal Unit.

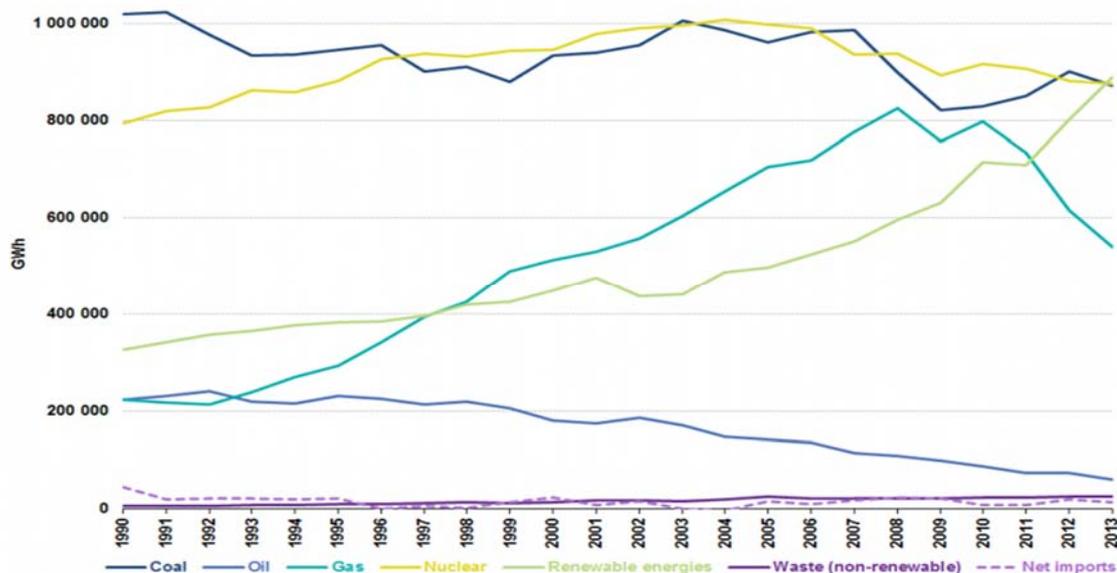
³⁹ De acuerdo con los datos de la US Energy Information Administration (EIA), en: *Natural Gas Weekly Update*: <http://www.eia.gov/naturalgas/weekly>.

⁴⁰ Aoun, Marie-Claire: "European energy security challenges and global energy trends: old wine in new bottles?", *Istituto Affari Internazionali*, (January 2015), p. 3, en <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1503.pdf>.

⁴¹ Medina, A.: "Así funcionará el mercado de CO₂", *Expansión.com*, 17 de diciembre de 2012, en <http://www.expansion.com/2012/12/13/empresas/1355428033.html>.

consideraciones económicas y financieras, pero no medioambientales a largo plazo. De acuerdo con *Eurostat*, la principal aportación para la generación de electricidad en la UE, en el año 2013, vino de la mano de las energías renovables, con un *share* del 27,3%, seguido de la energía nuclear y el carbón, con un 26,9% y un 26,7%, respectivamente; mientras que el gas se situó en un 16,6%⁴² (véase Figura 1).

Figura 1



Fuente: Eurostat, 2015: Gross Electricity Generation by fuel EU-28, 1990-2013.

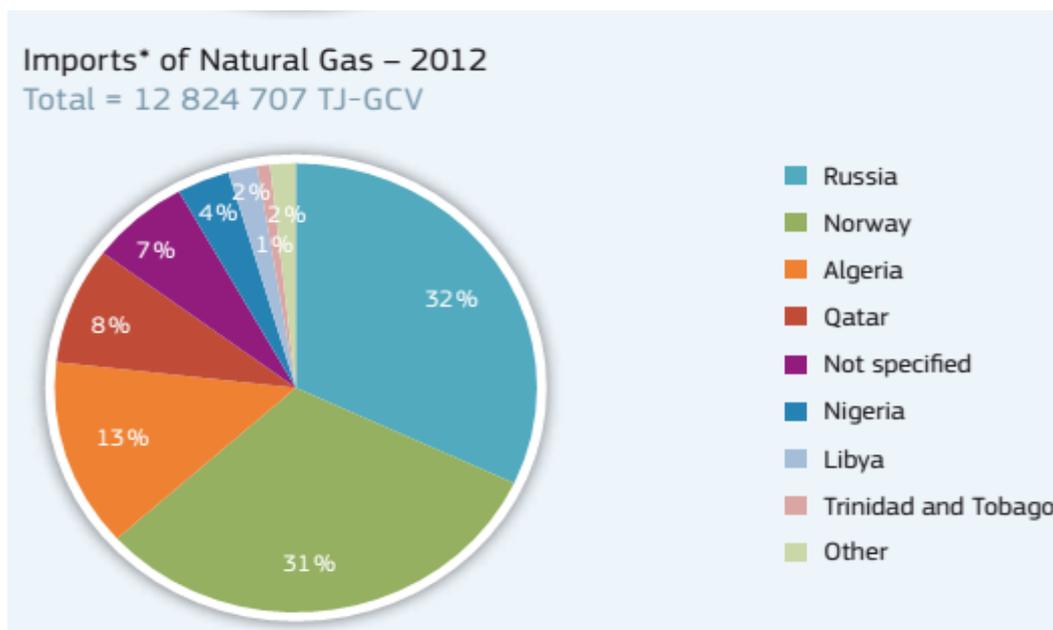
Las señales negativas en los precios conducen a la tercera paradoja, que consiste en destinar los limitados recursos de la Unión a inversiones en infraestructuras gasísticas a corto plazo, en detrimento de las interconexiones eléctricas, imprescindibles en el futuro de una Unión *limpia*, en un contexto, volvemos a insistir, de contracción de la demanda del gas. Y, es que, en la medida que la persistente tendencia a la baja en el consumo de gas natural en la UE viene a desincentivar la atracción de las inversiones necesarias en infraestructuras gasísticas, cifradas en 100 mil millones de euros⁴³, según las estimaciones de la Comisión, estas infraestructuras de interconexión se siguen considerando esenciales para garantizar la diversificación y la seguridad en el suministro de la UE, vía gasoductos, de donde provienen, según vimos, el 86% de los aprovisionamientos de gas que fluyen a la UE, procedentes, principalmente, de Rusia, Noruega y, en menor medida de Argelia, junto a GNL procedente de Qatar, Argelia y Nigeria, como principales suministradores⁴⁴ (véase Figura 2).

⁴² Eurostat: *Electricity and heat statistics, 2015*, en http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_and_heat_statistics.

⁴³ Comisión, *Estrategia Seguridad Energética 2014*, op., cit., p.11. La Comisión estima que son necesarios 200 mil millones de euros hasta 2020, aunque se admite que el mercado sólo puede aportar actualmente la mitad de esta cifra.

⁴⁴ Comisión, *Pocketbook 2014*, op., cit., p. 27.

Figura 2



Fuente: Statistical Pocketbook 2014.

Así, en un contexto de contracción de la demanda de gas en la UE y con las respectivas desestimaciones de los proyectos *Nabucco* y *South Stream*, que respondían a la recurrente aspiración de transportar el gas procedente del Caspio hacia los mercados europeos con el fin de garantizar la diversificación en el origen de las importaciones y reducir la dependencia de Rusia, parece que la opción más viable, -atendiendo a los márgenes de financiación y con el fin de responder a los intereses de seguridad en el suministro de la Unión en el corto plazo, en un contexto de deterioro de las relaciones con Rusia como consecuencia de la crisis de Ucrania, la anexión de Crimea y el conflicto civil en el Este de Ucrania-, pasa por la extensión del *South Caspian Pipeline*⁴⁵ para conectar con Turquía, como respuesta más inmediata y menos costosa, dentro de un macroproyecto más amplio como el Corredor Sur del Gas, que da prioridad al Mediterráneo Oriental. El empuje sostenido de la demanda turca, así como de los países balcánicos, representa, sin duda, un notable estímulo para atraer las inversiones necesarias a corto plazo, compensando, de este modo, el *hándicap* que supone el descenso en el consumo del gas en la UE-28, en una doble dirección: garantizar la rentabilidad de los proyectos y progresar, mínimamente, en la reducción de la dependencia energética de Rusia, en un contexto de creciente tensión geopolítica.

Esta estrategia cortoplacista contradice, sin embargo, los propios compromisos de la Unión en su lucha contra el cambio climático y sus objetivos a largo plazo respecto de la promoción de las renovables, el incremento de la eficiencia energética y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Y, es que, en la Europa de la energía *verde*, en un escenario de futuro en el horizonte de 2050, resulta previsible que la seguridad energética de la Unión, de acuerdo con sus propias directrices que comentaremos más adelante, dependa más de las interconexiones de redes eléctricas *inteligentes* que de las importaciones de hidrocarburos, vía gasoducto; aspecto, por otra parte, reconocido en la propia Estrategia de 2014, cuando afirma que la integración de la energía renovable a gran

⁴⁵ Para ampliar la información sobre esta extensión consultar:
http://www.bp.com/en_az/caspian/operationsprojects/pipelines/SCP.html.



escala *requerirá redes eléctricas más inteligentes y nuevas soluciones de almacenamiento de energía*⁴⁶.

Sin embargo, observando con cierto detenimiento la selección de proyectos de infraestructura, especificados en el Anexo 2 de la Estrategia de 2014⁴⁷, cuando menos, llama la atención que de los 33 proyectos, situados en el Báltico, Europa Oriental y Suroccidental, con un coste estimado de 17 mil millones de euros para una fecha límite fijada en el horizonte de 2020⁴⁸, sólo 6 son de electricidad y 27 de gas, de los cuales, sólo 5 corresponden a terminales de GNL; a su vez, del total de los 33, sólo 2 se ubican en Europa Suroccidental, más concretamente, en España: el gasoducto Midcat, que contribuiría a la diversificación en el origen de las importaciones para evacuar hacia Europa el gas procedente de Argelia, a través del Medgaz; y el cable submarino de Alta tensión (HVDC), entre Aquitania y el País Vasco, para la favorecer la interconexión entre España y Francia. Ambos proyectos, por cierto, pendientes de confirmación.

Un simple análisis de estas cifras pone de manifiesto la incapacidad de la Comisión de establecer los equilibrios mínimos necesarios, entre su vecindad este y sur, entre las exigencias del corto plazo y la planificación a medio/largo plazo que requieren los desafíos del cambio climático, sacrificando los escenarios de futuro, contruidos sobre la base de una transición viable hacia un modelo de descarbonización, compatible con la seguridad y la competitividad económica, en favor de las urgencias derivadas de un pragmatismo político cortoplacista, inspirado por la crisis con Rusia, a la que nos unen, por cierto, unas sólidas relaciones de interdependencia energética, a largo plazo⁴⁹.

Y, es que, aparte del Corredor Sur del Gas, que da prioridad a la *vecindad oriental*, no se vislumbran, por el momento, demasiados proyectos energéticos para los próximos cinco años⁵⁰ para incrementar la seguridad energética de la Unión. A pesar de que la opción del GNL también contribuye a la estrategia de diversificación, las condiciones de su mercado, ya comentadas, hacen que la UE deba competir con otras regiones como Asia, que ya concentra el 54% de la capacidad de regasificación global⁵¹, y donde se muestran dispuestos a pagar los precios más altos.

Por tanto, dadas las condiciones actuales, -comerciales, económicas, financieras y geopolíticas- resulta previsible que la estrategia de diversificación de los suministros de gas en el corto y el medio plazo se base en la optimización de las infraestructuras existentes, gasoductos y terminales de GNL, tratando de aliviar la situación de *islas energéticas* de las regiones del Báltico y la Península Ibérica, donde España podría desempeñar un importante papel como país de tránsito entre las fuentes de suministro procedentes de África y los mercados europeos, de acuerdo con la estrategia de diversificación de la UE para reducir la

⁴⁶ Comisión: *Estrategia Seguridad Energética 2014*, op., cit., p.15. Estos objetivos de electrificación también son reclamados en otros documentos estratégicos de la Comisión como *A framework strategy for a resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy*, COM(2015), 80 final, de 25 de febrero de 2015, donde, para impulsar la interconexión eléctrica en la UE, se insiste en la urgencia de alcanzar al menos el 10% de la capacidad de producción eléctrica instalada para 2020.

⁴⁷ Comisión: *Estrategia Seguridad Energética 2014*, op., cit., pp. 26 y ss. (Anexo 2).

⁴⁸ *Ibid.*, p.12.

⁴⁹ Andour y Vinois: *From de European Energy Community*, op., cit., pp. 93-99, donde los autores consideran que las relaciones entre la UE y Rusia deben repararse, dada la situación de sólida interdependencia energética a largo plazo. Se recomienda la consulta de las gráficas y tablas que reflejan la dependencia energética de Rusia por Estado Miembro de la UE; el destino de las exportaciones de hidrocarburos, así como los sectores donde opera Gazprom en los distintos países europeos (UE y Balcanes), donde destacan, Reino Unido, Serbia y Holanda.

⁵⁰ Aoun, Marie-Clarie: *European Energy Security*, op., cit., p.12.

⁵¹ *Ibid.*



dependencia energética de Rusia y, según consta, en la Estrategia de Seguridad Energética Nacional, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional de España, el pasado 20 de julio de 2015⁵². En este sentido, resulta importante acometer sin más demora la infraestructura de interconexión correspondiente al corredor Norte-Sur Occidental (NSI West Gas)⁵³, que permitiría incrementar la capacidad de suministro con las aportaciones de gas argelino y las plantas de regasificación atlánticas y mediterráneas.

2.1. Constantes en la estrategia de seguridad energética europea en un entorno de transformación global

El dinamismo del panorama energético global descrito pivota, sin embargo, en torno a cuatro anclajes, sobre los que se articula la estrategia de seguridad energética de una UE a 28. Este choque de tendencias, transformación vs. inmovilismo, representa una fuerza motriz sobre la que se configura un escenario surcado de contradicciones y paradojas que, sin duda, contribuyen a limitar la capacidad de actuación y proyección de poder, tanto de la UE como de sus EM, en las dimensiones interna e internacional.

En este sentido, la primera constante a considerar, en un panorama energético de transformación global, es la recurrente situación de dependencia de la UE-28, derivada de un consumo energético ineficiente, a la vez que su limitada capacidad de producción de energía autóctona⁵⁴, lo que obliga a la Unión a nutrirse de las fuentes de energía, fósiles y renovables, que proporciona su espacio de vecindad, en permanente tensión geopolítica, entre otras causas, como consecuencia del persistente y cuestionable empeño de la UE-28 en disputar a Rusia su área de influencia en el desarrollo de la estrategia de diversificación europea. En segundo lugar, los imperativos del cambio climático que, a medio y largo plazo, exigirán la construcción de un modelo sostenible e *inteligente*, fundamentado en la integración y uso de nuevas y renovables fuentes de energía, que garanticen el camino irreversible hacia la descarbonización y que, sin duda, contribuirán a reducir la dependencia fósil de Rusia. En tercer lugar, la naturaleza híbrida y singular de la UE, donde conviven 28 políticas nacionales, que responden a dispares realidades energéticas, junto a la política energética comunitaria, caracterizada por cierta eficacia normativa, pero con importantes limitaciones geopolíticas. Por último, y en cuarto lugar, la pérdida progresiva de influencia de la UE en los mercados internacionales de la energía como consecuencia del desplazamiento del peso de la demanda hacia los países emergentes, especialmente, asiáticos; una realidad, que, en general, no responde más que el reflejo de la pérdida de influencia y poder de la UE en el actual escenario de la globalización. Cuestión, por otra parte, admitida, de forma inequívoca, por el nuevo Presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, en julio del pasado año, en la presentación sus directrices políticas, cuando afirmaba:

After spending several years concentrating on crisis management, Europe is finding it is often ill-prepared for the global challenges ahead, be it with regard to the digital age, the race for innovation and skills, the scarcity of natural resources, the safety of our food, the cost of

⁵² Estrategia de Seguridad Energética Nacional, en:

[http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20SEGURIDAD%20ENERG%C3%89TICA%20NACIONAL%20\(WEB\).pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20SEGURIDAD%20ENERG%C3%89TICA%20NACIONAL%20(WEB).pdf).

⁵³ Escribano, Gonzalo: "Revisión del mapa energético europeo", *Real Instituto Elcano*, 14 de marzo de 2014, en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/energiamcambioclimatico/publicaciones/escribano-revision-mapa-energetico-europeo.

⁵⁴ Eurostat: *Energy production and imports*, en

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports; según la Comisión, la producción de energía primaria de la UE-20, viene experimentando un descenso generalizado desde la pasada década.



*energy, the impact of climate change, the ageing of our population or the pain and poverty at Europe's external borders*⁵⁵.

Sobre la base de estos imponderables y frente a los desafíos de un panorama energético global en constante proceso de cambio, la UE ha ido tejiendo un complejo entramado político y normativo, definido por encrucijadas: a medio camino entre las necesidades de adaptación a los desafíos del corto y medio plazo y las proyecciones de futuro, basadas en un modelo económico respetuoso con el medioambiente, conciliador entre el Clima y la Energía; situándose en la intersección entre los intereses energéticos nacionales y los objetivos comunitarios; exportando un acervo comunitario, donde, en realidad, se camuflan intereses geopolíticos de los Estados; maquillando los desajustes entre un exhaustivo desarrollo de la dimensión regulatoria que contrasta con una limitada integración física; en la dialéctica entre los avances y el inmovilismo; en definitiva, a medio camino entre el liderazgo y el progresivo desplazamiento como epicentro de poder global.

2.2. Tres líneas de acción estratégica

Así, a partir de 2011, en un contexto de turbulencia internacional, la UE, vía instituciones, ha venido desarrollando un dinámico, complejo y adaptativo proceso de formulación política y normativa, mediante el desarrollo de distintas medidas, iniciativas y proyectos, al servicio de los, ya mencionados, cuatro grandes ejes, que vienen conformando la estrategia de seguridad energética de la UE. Medidas que, a su vez, se organizan en torno a tres líneas de acción estratégica, a saber: 1) desarrollo del mercado interior de la energía; 2) estrategia de transición hacia la descarbonización y eficiencia energéticas; y, 3) medidas de política energética exterior. Líneas que, precisamente, conforman los tres pilares de la *Energy Union*, iniciativa estrella de la Comisión Juncker, puesta en marcha en febrero del presente 2015⁵⁶.

2.2.1. Mercado interior

En lo que se refiere al mercado interior de la energía como primera línea de acción, desde 2011 a la actualidad, la Comisión se ha mostrado especialmente activa en el fomento, desarrollo y financiación de las redes transeuropeas de interconexión con el fin de conectar los mercados energéticos que permanecen aislados, contribuir a la diversificación en el origen, integrar las aportaciones de las renovables, a la vez que reforzar los mecanismos de solidaridad entre los EM.

A este respecto, cabe destacar, sin ánimo de ser exhaustivos, iniciativas como el denominado *Energy Infrastructure Package*, de octubre de 2011, adoptado para identificar los corredores energéticos *prioritarios* para transportar petróleo, gas y electricidad; el Reglamento 347/2013, del 17 de abril de 2013, donde se especifican las denominadas *Guidelines for transeuropean energy infrastructure*. De acuerdo con este Reglamento, el 14 de octubre de 2013, la Comisión designaba una lista de 248 proyectos de infraestructura estratégica, denominados *Projects of Common Interests (PCIs)*⁵⁷, en transmisiones de gas y electricidad, almacenamiento y terminales GNL. Estos proyectos podrían beneficiarse del

⁵⁵ Juncker, Jean-Claude: "A new start for Europe: my agenda for jobs, growth, fairness and democratic change", *Political Guidelines for the next European Commission*, Estrasburgo, 15 de Julio de 2014

⁵⁶ Cuatro años después de que la idea de una Unión Energética fuese presentada por primera vez por el entonces Presidente del Parlamento Europeo, Jerzy Buzek y el anterior Presidente de la Comisión, Jacques Delors, en mayo de 2014, el actual Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, prometía materializar la idea de una Unión Energética y convertirla en una de sus prioridades de su mandato. Se recomienda consultar: Leal-Arcas y Alemany: *The creation of a European Energy Union, op., cit.*,

⁵⁷ *Projects of Common Interests*, en: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest>.

acceso a una vía de financiación cifrada en más de cinco mil millones de euros para el período 2014-2020, procedentes del nuevo mecanismo *Connecting Europe Facility* (CEF)⁵⁸, adoptado mediante el Reglamento 1316/2013, de 11 de diciembre de 2013.

De hecho, uno de los primeros resultados tangibles de este proyecto ha sido la materialización de la interconexión eléctrica entre España y Francia, a través de la línea de alta tensión entre Santa Llogaia y Baixàs⁵⁹; sin embargo, esta iniciativa representa una excepción, ya que, analizando con cierto detenimiento las propuestas de financiación y los proyectos seleccionados, el destino de los fondos CEF, para los años 2014 y 2015, se dirigen de forma prioritaria a las regiones de Europa Central, Europa Sureste y el Báltico⁶⁰ (véase Figura 3).

Figura 3



Fuente: EU Projects of Common Interests.

⁵⁸Reglamento 1316/2013, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece el *Connecting Europe Facility*, en: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility>; Leal y Alemany advierten de que este instrumento de financiación ha sido muy criticado por las organizaciones ecologistas, que señalan el mal gasto de miles de millones de euros en infraestructuras gasísticas innecesarias, dada el descenso en la demanda.

⁵⁹ En lo que respecta a las interconexiones eléctricas, el 20 de febrero de 2015, el Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, y el Primer Ministro francés, Manuel Valls, inauguraban la interconexión eléctrica que conecta Santa Llogaia, en Girona, y Baixàs, en Francia. Se trata de la interconexión con línea eléctrica soterrada más larga del mundo, 64,5 kilómetros, que permitirá duplicar la interconexión entre España y Francia, pasando de un 3 a un 6%, esto es, de 1.400 a 2.800 Megawatt (MW). Este incremento queda lejos de los objetivos recomendados por la Comisión, que establece un mínimo de interconexión de 10% de capacidad instalada: 10.000 MW, de acuerdo con la Comunicación de la Comisión, relativa a la consecución de Objetivo de Interconexión del 10%, COM (2015) 82, de 25 de febrero de 2015. Asimismo, y al servicio de esta estrategia, el 4 de marzo de 2015, se presentaba la Declaración de Madrid, en el marco de la Cumbre para las Interconexiones energéticas España-Francia-Portugal-Comisión Europea-BEI, donde se daba a conocer el *Documento de estrategia común para el desarrollo de la interconexión de la Península Ibérica con el mercado interior de la electricidad y fuera de él*, donde se fija el objetivo de elevar la capacidad de intercambio eléctrico entre España y Francia hasta los 8.000 MW para 2020.

⁶⁰*Projects of Common Interest, op., cit.*, en <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest>; https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20141121_cef_energy_lists.pdf.



Retomando el repaso cronológico, en 2014, la Comisión presentará dos Comunicaciones importantes, que merecen ser comentadas: COM (2014) 634 final, del 13 de octubre, titulada: *Progress towards completing internal energy market*, donde se admite, como opción intermedia, una aproximación gradual de los distintos espacios regionales, en respuesta a realidades energéticas muy diferentes⁶¹, con el fin de progresar hacia la máxima aspiración del largo plazo, fijada en la *Europeización* definitiva del mercado energético interior. En la Comunicación, la Comisión se posiciona en un *bottom-up approach* para afirmar que:

*a regional approach has been and will also in the future be decisive for the integration of the European Energy market. It allows for immediate results and can stimulate cross-border exchanges, increase security of supply and facilitate the integration of renewables. Often cooperation in smaller group than the entire EU can go faster and can be better suited to address the particular challenges of the region concerned*⁶²

Por otra parte, la COM (2014) 903 final, de 26 de noviembre, supone la puesta en marcha de otra de las grandes iniciativas de la Comisión Juncker: el denominado *Investment Plan for Europe*⁶³ (Plan Juncker), con el que se pretende movilizar 315 mil millones de euros en inversiones privadas y públicas a lo largo de tres años con los objetivos de impulsar las inversiones estratégicas, aumentar la competitividad y fomentar el crecimiento económico a largo plazo de la UE. En lo que se refiere a las Inversiones estratégicas (energía, infraestructuras, innovación, educación), se contempla la creación de un Fondo Europeo para las Inversiones Estratégicas que, inicialmente, utilizará financiación pública para movilizar inversión privada adicional. El Fondo estará constituido sobre la base de una garantía de 21 mil millones de euros (16 mil millones, procedentes del presupuesto de la UE y 5 mil millones, procedentes del Banco Europeo de Inversiones) con los que se pretende generar un efecto multiplicador en inversión privada adicional que supere los 300 mil millones de euros. La clave se encuentra en el procedimiento para seleccionar los proyectos, teniendo en cuenta que países como Alemania, Francia, Italia y España ya han aportado dinero y que los Fondos buscan la rentabilidad, no corregir desequilibrios regionales, por lo que es previsible que las inversiones se concentren en las regiones prioritarias, que garanticen posibilidad de retorno. Y como vamos comprobando, la región Suroccidental del Europa no se vislumbra en el horizonte de prioridades en el corto/medio plazo.

2.2.2. Descarbonización

En cuanto a la segunda línea de acción, sobre Clima y Energía, la Comisión ha ido trazando cuidadosamente el camino de la transición hacia un modelo eficiente y descarbonizado, especialmente desde el año 2007, con la puesta en marcha de su política de "las tres 20s"; el Paquete Clima y Energía, de 2009; y Energía 2020, de 2010. Es a partir de 2011, precisamente en el contexto de las profundas convulsiones internacionales ya comentadas, cuando en el seno de la UE se vislumbran grandes expectativas y se fijan objetivos *cuasi* visionarios en la lucha contra el cambio climático con el fin de emprender una revolución industrial, basada en tecnología de vanguardia *limpia e inteligente*, que impulse la ansiada

⁶¹ En lo que se refiere a la electricidad, existen mercados diferenciados como Nord Pool, Pentilateral Energy Forum y el mercado Ibérico de la electricidad; en cuanto a la seguridad en el suministro del gas, la situación de dependencia es mucho mayor para los países de Europa Central y Oriental. Ver: Palle, A.: "Regional Dimension to Europe's energy integration", *The Oxford Institute for Energy Studies*, (2013), citado en Leal y Alemany, "The creation of...", *op. cit.*, p. 20.

⁶² COM (2014) 634 final, 13 de octubre de 2014, p. 9.

⁶³ *Investment Plan for Europe*, en http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_en.htm.



recuperación económica y facilite la conversión hacia un modelo energético más sostenible⁶⁴, metas y expectativas, por otra parte, atemperadas, como veremos, a finales de 2014.

En este sentido, el firme compromiso de la Comisión en la lucha contra el cambio climático y los objetivos de transición hacia la descarbonización no dejan lugar a dudas en los sucesivos documentos emitidos por la institución: COM (2011)0031 final, de 31 de enero de 2011, Renewable energy: progressing towards 2020 target; Horizon 2020: the new EU framework programme for research and innovation, de Junio de 2011; COM (2011) 885 final, de 15 de diciembre de 2011, Roadmap for moving to a low-carbon economy in 2050; Directiva 2012/27/EU, de 25 de octubre de 2012, On energy efficiency; COM (2013) 169 final, de 27 de marzo de 2013, Green Paper: A 2030 framework for climate and energy policies; COM (2014) 15 final, de 22 de enero de 2014, A policy framework for climate and energy in the period from 2020-2030; COM (2014) 520 final, de 23 de julio de 2014, Energy efficiency and its contribution to energy security on the 2030 framework for climate and energy policy: Energy and Climate Package for 2030; European Council, Conclusions on 2030 climate and energy policy framework, de octubre de 2014; COM (2015) 80 final, de 25 de febrero de 2015, Framework for a Resilient Energy Union with a forward-looking climate change policy.

Sin embargo, a pesar de las grandes expectativas iniciales, el último *Paquete de Energía y Clima para 2030*⁶⁵, aceptado en las Conclusiones del Consejo Europeo, de 23 y 24 octubre de 2014, de acuerdo con las orientaciones previas de la Comisión en sus respectivas Comunicaciones de enero y julio de 2014, supone un acuerdo de mínimos para seguir en la senda hacia una economía descarbonizada, y salvar la posición de la UE en la Conferencia sobre el Clima, prevista para diciembre de 2015 en París⁶⁶. Y es que, los objetivos presentados son, cuando menos, muy limitados: en el caso de las renovables, se ha pasado de un 20% en 2020, a un 27% para 2030, vinculante para el conjunto de la UE, pero no vinculante por países; en cuanto a la reducción de emisiones GEI, se plantea un recorte del 40% para 2030, con respecto a las emisiones registradas en 1990, como objetivo vinculante por países; en el ámbito de la eficiencia, el Paquete marca como referencia un objetivo, meramente indicativo, en torno al 27%, aunque sin acompañamiento de planes de acción ni objetivos nacionales vinculantes, y sin ninguna exigencia de criterios para sectores prioritarios como el transporte y la construcción⁶⁷.

Es el ámbito de la eficiencia el que se ha visto especialmente perjudicado, ya que, porcentajes más elevados y vinculantes implicarían reforzar la seguridad energética mediante el control por el lado de la demanda, cuando, en una situación de limitado crecimiento y descenso en el consumo energético, lo que se pretende es incrementar esa demanda para atraer y rentabilizar las inversiones necesarias. Este ambiguo y titubeante modelo de aproximación

⁶⁴ Andoura y Vinois, *From the European Energy...*, op. cit., p. 26.

⁶⁵ COM (2015) 80 final: *A framework strategy for a resilient Energy Union with a forward-looking climate change policy*, 25 de febrero de 2015.

⁶⁶ Precisamente, y de cara a la próxima Cumbre del Clima a celebrar en París, el pasado 26 de mayo, la Asamblea Nacional francesa aprobaba la denominada *Ley de Transición Energética* con el fin de transformar el modelo energético francés, sostenido en la energía nuclear, promoviendo la opción de las renovables, el transporte limpio y una edificación sostenible y eficiente. Los objetivos se centran en la reducción de un 40% de las emisiones GEI, en sintonía con la UE, una aportación del 32% de energías renovables para cubrir el consumo energético a finales de 2030, además de una reducción de la aportación de la energía nuclear para la producción de electricidad, que no deberá superar el 50% en el horizonte de 2025. Asimismo, el pasado 4 de agosto, el Presidente Obama presentaba su *Plan de Energía Limpia*, centrado en la reducción de las emisiones de carbono en un 32% para 2030, respecto de los niveles de 2005, así como la transformación radical del sector eléctrico mediante la promoción de las energías renovables en detrimento del carbón.

⁶⁷ Leal y Alemany, *The creation of...*, op., cit., p. 31.



al desafío que supone la eficiencia energética con un, más que modesto incremento al 27%, - aunque con el compromiso de revisarlo en 2020 para no pasar, seguramente, de un 30% no vinculante-, pone en evidencia el enfoque cortoplacista de la Comisión.

El problema es que esta política se dejará sentir en el largo plazo, en la medida que desincentiva la movilización de las inversiones necesarias, públicas y privadas, en el corto plazo, especialmente, en el sector de la construcción, que absorbe el 40% del consumo de la energía en la UE⁶⁸. En realidad, el *Paquete Clima y Energía para 2030* representa, de nuevo, una estrategia *a medio camino* entre una política creíble hacia la descarbonización y el compromiso con la competitividad industrial en un contexto de frágil crecimiento económico. Así, será difícil alcanzar los objetivos de 80%-95% en la reducción de los gases GEI, ya comprometidos en la Hoja de Ruta para 2050, presentada tan sólo tres años antes y, nuevamente, marcados en el documento de 25 puntos aprobado por el Consejo de Ministros de la UE, el pasado 18 de septiembre⁶⁹, para fijar la posición común que llevarán en diciembre a la Cumbre del Clima de París, donde es previsible que se apruebe el nuevo Protocolo que sustituya al de Kyoto. Por tanto, aunque titubeante, el camino hacia la descarbonización emprendido por la UE resulta irreversible. Este cambio de modelo energético en los escenarios de futuro repercutirá, necesariamente, en las relaciones energéticas mediterráneas, como estudiaremos más adelante.

2.2.3. Medidas de Política Energética exterior: la cuenca del Mediterráneo *ampliado*

En cuanto a la tercera línea de acción, las directrices de la política exterior energética de la UE aparecen sintetizadas en la propia Estrategia Europea de la Seguridad Energética para 2014, donde, bajo el epígrafe de Medidas Clave⁷⁰, se afirma que la Comisión:

- *Asegurará la aplicación de las medidas identificadas en su Comunicación sobre la política energética exterior en septiembre de 2011, COM (2011)539 final, de 7 de septiembre de 2011, La política energética de la UE: establecer asociaciones más allá de nuestra fronteras*
- *Revisará la Decisión nº 994/2012/UE, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los EM y terceros países en el sector de la energía.*
- *Evaluará las opciones de mecanismos de agrupación voluntaria de la demanda que puedan aumentar el poder negociador de los compradores europeos con arreglo a la legislación de la UE y el Derecho mercantil*
- *Promoverá con el Servicio Europeo de Acción Exterior un uso más sistémico de las herramientas de política exterior para promover objetivos de la política energética exterior y reforzar la coherencia entre los objetivos energéticos y los de política exterior.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Council of the European Union: *Preparation for the 21th session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the 11th sesión of the Meeting of the Parties to de Kyoto Protocol, Paris 2015*, 18/09/2015, en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/18-conclusions-un-climate-change-conference-paris-2015/>; además del compromiso para que las emisiones europeas se vean reducidas entre un 80% y 95% para 2050, el documento insta a que las emisiones de gases de efecto invernadero se reduzcan en todo el planeta al menos un 50% en 2050, respecto a las de 1990. Se trata de iniciativas en línea con el objetivo planteado por el panel de expertos de la ONU para intentar evitar que la temperatura a final de siglo suba más de 2°C.

⁷⁰ Comisión, *Estrategia de seguridad energética 2014, op., cit., p. 22.*



Las dos primeras medidas merecen ser comentadas. En lo que se refiere a la Comunicación sobre *La política energética de la UE*, se trata de la respuesta al mandato del Consejo Europeo, de 4 de febrero de 2011, donde se solicita a la Comisión el desarrollo de un paquete de medidas de política exterior destinadas al fortalecimiento del mercado interior de la energía para 2014. La propuesta de la Comisión a este requerimiento se centrará en la seguridad en el suministro y la cooperación internacional, pero desde un enfoque novedoso, en la medida que la política energética exterior se pondrá al servicio de la consecución del mercado interior de la energía, y no a la inversa, como venía siendo habitual, esto es, un mercado interior fortalecido, que garantizase la proyección exterior de la UE⁷¹. De esta forma, sobre la base de una estrategia de europeización externa, se propondrá la incorporación de los mercados energéticos de la vecindad europea⁷², a través de diversos mecanismos de cooperación transfronteriza y a partir de una aproximación diferenciada, tomando como referencia la Carta de la Energía y la exportación del acervo comunitario.

La Comisión identifica dos áreas de *vecindad*, a las que imprime un tratamiento diferenciado. El Corredor Sur del Gas, como *infraestructura estratégica prioritaria* en la ruta de suministro procedente del Caspio y Oriente Medio; y la región del Mediterráneo, a la que reconoce su *importancia* en el abastecimiento de suministros energéticos hacia la UE, en combustibles fósiles y, *potencialmente*, en la electricidad generada por energías renovables⁷³. Precisamente, para fomentar el desarrollo de las renovables, se propone la puesta en marcha de una Asociación Energética entre la UE y los países del Sur del Mediterráneo⁷⁴ con el fin de emprender una reforma urgente del mercado energético para estimular las inversiones necesarias en energía limpia y eficiente, dada la parálisis del Plan Solar del Mediterráneo, incapaz de movilizar recursos, promover un calendario viable y avanzar en el despliegue de las infraestructuras energéticas renovables en la región. Por su parte, y en lo que se refiere a los combustibles fósiles, la Comunicación destaca el papel de Argelia y Libia (entre otros productores), como suministradores alternativos para reducir la dependencia de Rusia.

De acuerdo con la Comisión, basándose en experiencias pasadas, las relaciones bilaterales energéticas entre los EM y países suministradores o de tránsito han resultado en la fragmentación del mercado interno, más que en su fortalecimiento, por lo que se propone la adopción de una Decisión que establezca un mecanismo de intercambio de información, en lo que se refiere a los acuerdos intergubernamentales entre los EM y terceros en el sector de la energía⁷⁵. El 25 de octubre de 2012, sobre la base de esta propuesta, se adoptará la Decisión 994/2012, con el fin de aportar un mayor grado de transparencia en las relaciones energéticas de una UE-28, al servicio de un ejercicio de coherencia en la política energética exterior desplegada por la Unión.

La aplicación de este Mecanismo se enfrenta, sin embargo, a las resistencias de los EM, que no se muestran dispuestos a renunciar a sus prerrogativas en un ámbito tan sensible como el de la energía. Por este motivo, en su Estrategia de 2014, la Comisión vuelve a insistir sobre la importancia crucial de informar con celeridad a la Comisión antes de concluir acuerdos

⁷¹ Escribano, Gonzalo y Steinberg, Federico: "La europeización de la política de seguridad energética y sus implicaciones para España", *Revista Economía Industrial*, Nº 384 (Junio 2012) p. 26, en <http://www.minetur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/384/Gonzalo%20Escribano.pdf>.

⁷² *Ibid.*, p. 27.

⁷³ COM (2011) 539 final, p. 5.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 7. Esta propuesta de Asociación Energética se encuentra en la línea de la *Asociación para la democracia y la prosperidad con los países del Mediterráneo Meridional*: COM (2011) 200 final, de 8 de marzo de 2011, con la que se pretendía apoyar a los países de la región, comprometidos con reformas en favor de la democracia, en plena efervescencia de la Primavera Árabe.

⁷⁵ COM (2011) 539 final p. 4.



intergubernamentales que puedan afectar la seguridad en el suministro y las opciones de diversificación del conjunto de la Unión, por lo que se estima que EM y empresas relevantes deberán solicitar el asesoramiento de la Comisión durante las negociaciones, dejando la puerta abierta a una revisión de la Decisión 994/2012/UE⁷⁶.

Continuando en 2012, en el marco de las profundas y traumáticas convulsiones en los países de la ribera sur del Mediterráneo, la UE se propone la búsqueda y articulación de nuevos instrumentos, mecanismos e iniciativas que promuevan, en diferentes ámbitos, una cooperación más estrecha entre los países del Magreb, al servicio de dos ejes estratégicos: el fortalecimiento de la integración regional; y la consolidación de los procesos de democratización y modernización, tal como queda reflejado en la Joint Communication Supporting closer cooperation and regional integration in the Maghreb: Algeria, Libya, Mauritania, Morocco and Tunisia⁷⁷.

En lo que se refiere al campo de la energía, además de los conocidos y recurrentes planteamientos sobre la importancia de los proyectos sobre energías renovables, eficiencia energética o mercado integrado de la electricidad y sus potenciales beneficios para las relaciones de cooperación entre las dos orillas, la única iniciativa interesante se configura en torno a la propuesta de desarrollo de la denominada *West-Mediterranean electricity area 2020-2025*⁷⁸, que discurriría sobre dos corredores energéticos: el primero, entre Argelia, Marruecos, España y Francia; y el segundo, entre Argelia, Libia, Túnez e Italia. Para ello, se propone el establecimiento de una serie de *pasos concretos*⁷⁹, que, sin embargo, no van más allá de dejar constancia de la preocupación ante la falta de un entorno de seguridad jurídica apropiado y de la necesidad de establecer marcos regulatorios y comerciales adecuados para la reforma del sector en favor de la integración de los mercados energéticos.

En respuesta a las directrices formuladas en la anterior JOIN (2012) 36, presentadas por la Alta Representante, la Comisión emitirá, el 27 de septiembre de 2013, un Memorandum, que servirá de documento base para el Primer Diálogo Ministerial UE-Magreb sobre cooperación regional. En este Documento, el capítulo de la energía ni siquiera cuenta con su propio epígrafe en el orden de prioridades de este primer encuentro, quedando rebajado a la categoría de subtema, junto a turismo, comunicación e información, de acuerdo con el punto 3, referido a cuestiones, supuestamente más importantes, como industria, infraestructura, comercio, inversión y tecnología.

Ya en 2014, la dimensión exterior de la política energética de la UE será abordada en la, ya mencionada, Estrategia Europea de Seguridad Energética, concretamente, el punto 7, referido a la *diversificación de las fuentes externas de abastecimiento y las infraestructuras correspondientes*, donde se destacan los suministros de gas (7.1); y uranio y combustible nuclear (7.2), sin ninguna referencia a las renovables, valoradas en el Estrategia, como aportación de energía autóctona⁸⁰, y no en su dimensión exterior, siquiera, como *fuentes*

⁷⁶ Comisión: *Estrategia Seguridad Energética, 2014, op. cit.*, p. 21.

⁷⁷ JOIN (2012) 36 final de 17 de diciembre de 2012.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 13.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ De acuerdo con el Punto 5: "Aumentar la producción de energía en la Unión Europea", donde se considera que la Unión puede reducir su dependencia respecto de determinados proveedores y combustibles, maximizando el uso de fuentes propias de energía como las renovables y la energía nuclear, así como la producción de combustibles fósiles competitivos, como el denominado carbón limpio, pp.14-17.



potenciales de suministro procedentes de la ribera sur del Mediterráneo para la generación de electricidad **potencialmente** exportable hacia los mercados europeos⁸¹.

En consecuencia, la relevancia del Norte de África en la Estrategia se encuentra relacionada con el gas, y, más concretamente, *con recursos **potencialmente** enormes de hidrocarburos no explorados o explotados y con la ventaja de la proximidad geográfica*⁸², donde, por cierto, no se realiza ni el más mínimo esfuerzo por aportar datos específicos sobre las estimaciones de las reservas convencionales y no convencionales en la zona⁸³. Como conclusión, y en lo que respecta al Norte de África, la Estrategia aconseja *mejorar las interconexiones internas para asegurar que el gas de los proveedores llegue a todos los mercados regionales*⁸⁴, sin ningún tipo de medida concreta, plan de acción, previsión presupuestaria o proyección de volumen de flujo. Esta indefinición contrasta con las especificaciones referidas al Corredor del Sur de Gas y los proyectos *de interés común* asociados⁸⁵, valorados como infraestructuras **críticas** para la seguridad en el suministro de la UE.

Quizás, para subsanar estas carencias, complementar la falta de visión estratégica de este Documento "*estratégico*", y en sintonía con las directrices de la mencionada JOIN (2012) 36, en favor del reforzamiento de la cooperación regional en el Mediterráneo, el 11 de julio de 2014, el entonces Vicepresidente de la Comisión, Günther H. Oettinger, anunciaba la creación de una *Plataforma del Gas* con el fin de incrementar la seguridad en el suministro y las oportunidades de intercambio comercial para los países del Norte de África y del Este del Mediterráneo, de acuerdo con una concepción de un **Mediterráneo ampliado**⁸⁶. Los espectaculares descubrimientos de varios yacimientos de petróleo y gas en la denominada Cuenca de Levante, especialmente, los yacimientos de gas Afrodita y Leviatán, en aguas territoriales de **Chipre e Israel**, respectivamente, han resultado decisivos en el impulso de una iniciativa en favor de los objetivos de diversificación en el suministro, que pone el foco en el Mediterráneo *oriental*⁸⁷. Estrategia que, necesariamente, se verá impulsada tras el reciente descubrimiento, anunciado por el gigante italiano de la energía, Eni, el pasado 30 de agosto de 2015, del yacimiento de gas natural más grande del Mediterráneo en las aguas territoriales de **Egipto**. El yacimiento, denominado Zohr, se encuentra a 1.400 metros de profundidad y presenta un potencial de 850.000 millones de metros cúbicos de gas y una extensión de 100 kilómetros cuadrados, suficientes para afrontar las necesidades de demanda interna del país durante las próximas décadas.

Esta Plataforma, en la que estarían representados todos los sectores interesados de ambas orillas del Mediterráneo, tendría asignadas distintas funciones, orientadas a favorecer

⁸¹ Tampoco se hace referencia en el Punto 4, sobre el desarrollo del mercado interior y, más concretamente, en el punto 4.2 referido a interconexiones clave y proyectos críticos, la gran mayoría, situados en Europa Oriental y Suroccidental.

⁸² Comisión: *Estrategia de Seguridad Energética, 2014... op. cit.*, p. 18.

⁸³ A este respecto se puede encontrar información en distintos estudios e informes muy exhaustivos como BP Energy Outlook 2014 y 2015, World Shale Gas Resources, elaborado por la US Energy Information Agency, donde se destacan la explotación potencial de las reservas de Argelia y Egipto.

⁸⁴ Comisión: *Estrategia de Seguridad Energética, 2014... op. cit.*, p. 18.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ European Commission, Joint Statement: *Security of gas supply: the role of gas developments in the Mediterranean region*, Malta, 11 July 2014, en http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-222_en.htm.

⁸⁷ En este sentido, se recomienda la lectura de: De Micco, Pasquale: "The prospect of Eastern Mediterranean gas production: an alternative energy supplier for the EU?", European Parliament, *Directorate General for External Policies*, (Abril, 2014), en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522339/EXPO-AFET_SP\(2014\)522339_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2014/522339/EXPO-AFET_SP(2014)522339_EN.pdf).



la convergencia de políticas nacionales energéticas, promover inversión *upstream*, impulsar el desarrollo de infraestructuras de interés común, incentivar la cooperación tecnológica, examinar los mecanismos del sistema de precios..., medidas e iniciativas al servicio de la promoción de la seguridad energética regional.

Esta propuesta inicial sería ampliada en la Conferencia del Alto Nivel, dentro del marco de la Asociación Euromediterránea de la Energía, celebrada en Roma, el 19 de noviembre de 2014, donde se abordaron temas de *crucial importancia*⁸⁸ como la promoción de un *hub* mediterráneo; la exploración y explotación de hidrocarburos en el Mediterráneo (ampliado); el reforzamiento del potencial del GNL como alternativa de diversificación; el establecimiento de mercados de la electricidad, regionales y subregionales, además de la promoción de energías renovables y medidas de eficiencia energética en la región.

Entre las medidas más concretas, precisamente, cabe destacar la propuesta de crear, dentro del marco de la Unión por el Mediterráneo, tres plataformas temáticas (Gas, Electricidad, Renovables y Eficiencia Energética), que faciliten y promuevan el diálogo permanente y de alto nivel, con el fin de establecer los mecanismos, iniciativas y actuaciones específicas, al servicio de los recurrentes objetivos, como: el reforzamiento en la seguridad en el suministro del gas y en los intercambio regionales; establecimiento de mercados interconectados de electricidad; despliegue efectivo de energías renovables y tecnologías de eficiencia energética, marcos viables para atraer inversiones... De nuevo, los mismos objetivos, similares peticiones y llamamientos, pero compartimentados en torno a tres especialidades temáticas, con una impronta intergubernamental de alto nivel.

En respuesta a estas directrices, el pasado 11 de junio del presente año 2015, Miguel Arias Cañete, Comisario de Clima y Energía, junto a Yousef Bataineh, embajador de Jordania en Bélgica, así como los representantes de la UpM, anunciaban la puesta en marcha la primera de las tres plataformas: la Plataforma Euromediterránea del Gas⁸⁹. Está por ver si el discurso y las expectativas generadas aterrizan en el campo de las actuaciones concretas, viables, inclusivas, bidireccionales y multidimensionales, que atraigan, esta vez sí, un potente flujo de inversiones que permitan la conversión de objetivos recurrentes en realidades concretas.

2.3. Focalizando en el Mediterráneo Occidental: ¿y la importancia de África del Norte?

En este amplio tablero geopolítico, geoeconómico: energético, ¿qué lugar ocupa el Mediterráneo Occidental?; más concretamente: ¿qué papel desempeñan Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto, susceptibles de diversas agrupaciones (países del Norte de África; países del Magreb; países de la ribera Sur del Mediterráneo; países MENA (*Middle East and North Africa*), y, por tanto, protagonistas/destinatarios de diferentes (y acumuladas) políticas, medidas, iniciativas e instrumentos de geometría variable, en desmontables escenarios geográficos, en función de distintas dinámicas, variables e intereses geopolíticos; en definitiva: ¿cuál es la relevancia de estos cinco países en el marco más amplio de las relaciones energéticas euromediterráneas, insertas, a su vez, en el cambiante escenario global de la energía?

La orilla norte y la orilla sur del Mediterráneo, donde se sitúan estos cinco países del Norte de África, son interdependientes. Mientras que el mercado europeo representa el

⁸⁸ FINAL STATEMENT of the Italian Presidency of the EU and of the European Commission, HIGH LEVEL CONFERENCE: "Building a EuroMediterranean energy bridge: the strategic importance of euromed gas and electricity networks in the context of energy security", Rome, 19 November 2014.

⁸⁹ En: <http://www.energynews.es/se-pone-en-marcha-la-plataforma-de-gas-euromediterranea-uno-de-los-ejes-de-la-politica-energetica/>.



principal destino de las exportaciones⁹⁰ de estos países, la UE depende de las importaciones de hidrocarburos procedentes de la región⁹¹. De hecho, durante décadas, la energía viene constituyendo el principal vínculo de interdependencia entre la UE y los cinco países del Norte de África, proporcionando, según los casos, seguridad en la demanda o seguridad en el suministro, siempre de forma constante, a pesar de la permanente inestabilidad social y política, agravada por los acontecimientos y consecuencias de la Primavera Árabe, que caracteriza a la región. Y, es que, a pesar de los retos, los desafíos e incertidumbres que condicionan el desarrollo de las relaciones entre las dos orillas, la red de interdependencia sigue expandiéndose al compás de una dinámica en la que se entrecruzan los intereses geopolíticos y geoeconómicos de los actores implicados, sometidos a importantes condicionantes de distinta naturaleza, en un proceso de permanente intercambio de flujos energéticos⁹², que define la dinámica global de la energía.

En principio, la proximidad geográfica de los países del Norte de África; la condición de proveedores de hidrocarburos de Argelia, Libia y Egipto, que acumulan importantes reservas⁹³; la importancia estratégica de Túnez y Marruecos como países de tránsito; además del potencial de explotación de energías renovables, fundamentalmente solar y eólica, sitúan a la región como prioridad estratégica en el panorama geoenergético del Mediterráneo, en favor de la estrategia de diversificación de la UE.

Sin embargo, a pesar de las estrechas relaciones de interdependencia energética⁹⁴, la UE ha mostrado su incapacidad, a lo largo de 20 años, para incorporar a sus socios del Norte de África en el desarrollo de una integración energética (intrarregional e interregional) que dé paso, tanto a la vertebración económica de los países de la región⁹⁵, como al incremento de la seguridad en el suministro de la UE, reduciendo, así, los marcadores de dependencia energética respecto de Rusia. La miríada de iniciativas lanzadas por la UE desde 1995, con la puesta en marcha del Proceso de Barcelona, han mostrado evidentes limitaciones en la consecución de ambos objetivos.

En este sentido, la Iniciativa del Anillo Energético Mediterráneo de la Asociación Euro-Mediterránea, creada en el Proceso de Barcelona, al servicio de una aproximación multilateral hacia la región con el objetivo de promover el desarrollo de las interconexiones eléctricas de

⁹⁰Exportaciones energéticas para el caso de los países productores de hidrocarburos: Argelia, Libia y Egipto, cuyos datos serán comentados más adelante. Marruecos y Túnez son considerados como países importadores de energía.

⁹¹ El país proveedor más importante para la UE es Argelia, que, como vimos, ocupa el tercer lugar en la lista de proveedores gasísticos de la UE, después de Rusia y Noruega.

⁹² Segoviano Monterrubio, Soledad (2011): *España ante el reto de la seguridad energética*. Fundación Alternativas, Madrid, pp. 55-56, en: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/cf5b5c05c3b6ad60bccafb513e7dcf0a.pdf.

⁹³Indeo, Fabio: "La geopolítica de la energía en la región mediterránea. Necesidades regionales, seguridad logística e interdependencia. Una visión prospectiva", p.12, en: IEEE, CESEDEN, CEMISS (2014): *Geopolítica de la energía en la región mediterránea*, en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2014/DIEEET03-2014_GeopoliticaEnergiaRegionMediterranea.pdf; antes de la Primavera Árabe, Argelia, Libia y Egipto producían 4,1 millones de barriles de petróleo al día y 160 mil millones de metros cúbicos de gas.

⁹⁴Bahgat, Gawdt: "The new emerging energy landscape: the EU and North Africa", *IEMed Mediterranean Yearbook, 2015*, pp. 3-6, en: http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/med.2015/IEMed_MedYearbook2015_The%20New%20Emerging%20Energy%20Landcape_Gawdat%20Bahgat.pdf.

⁹⁵ Marín Quemada, José María y Escribano Francés, Gonzalo: "Plan Solar Mediterráneo y la intergración energética euromediterránea", *Revista de Economía Industrial*, nº 377 (2010), p. 118, en <http://www.minetur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/377/118.pdf>.



la cuenca mediterránea; la Política Europea de Vecindad, de 2004, en favor la cooperación energética y la convergencia normativa sobre la base de la cooperación bilateral entre la UE y los países del sur del Mediterráneo, a través de los denominados Planes de Acción⁹⁶; la Unión por el Mediterráneo, de 2008, fundamentada en un cambio de filosofía, basado en la construcción de proyectos comunes, dentro de un marco intergubernamental, donde la energía, y más concretamente, el Plan Solar Mediterráneo⁹⁷, se concebía como proyecto prioritario para explotar las complementariedades entre ambas orillas del Mediterráneo, en materia de explotación de energías renovables para la generación de electricidad exportable en dirección Sur-Norte; la Asociación Euro-Mediterránea de la Energía, también con prioridad en el impulso y desarrollo de las energías renovables, de acuerdo con las directrices de la COM (2011) 539, sobre abastecimiento energético y cooperación internacional⁹⁸; o iniciativas más técnicas y reguladoras como el Mercado Euro-Árabe del Gas del Mashreq (EAGM I y II), el Programa de Integración del Mercado Euromediterráneo de la Energía (MED-EMIP), Eficiencia Energética en el Sector de la Construcción (MED-ENEC I, II), o el establecimiento de la Asociación de los Reguladores de la Energía del Mediterráneo (MEDREG), reforzada con la puesta en marcha de la plataforma de coordinación de las actividades de los operadores mediterráneos de transmisión de sistemas (MED-TSO)... Distintos mecanismos, amplio abanico de iniciativas que, además de dejar constancia del dinamismo que define las relaciones energéticas entre las dos orillas, vienen a poner de manifiesto los serios desajustes entre la multitud de iniciativas y el progreso real de una efectiva integración física intra/interregional y, en definitiva, las limitaciones y carencias de la política energética exterior de la UE hacia el Norte de África. Pero: ¿qué razones explican esta dialéctica?

3. Nueva aproximación al Mediterráneo Occidental: Propuestas para una nueva agenda europea de seguridad energética hacia la región

3.1. Variables en la interdependencia energética: datos relevantes para la elaboración de una nueva agenda

3.1.1. Intercambios energéticos euromediterráneos

Analicemos, en primer lugar, algunos datos de intercambio energético que intervienen en la ecuación euromediterránea de la energía⁹⁹. En 2012¹⁰⁰, el consumo total de energía primaria en la región se elevó a 164 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtoe), gracias a la aportación principal de los combustibles fósiles. De los cinco países, Egipto, con 84 Mtoe, y Argelia, con 46 Mtoe, son, con diferencia, los principales consumidores de energía, frente a Libia, Marruecos y Túnez que consumieron 11, 15 y 8 Mtoe, respectivamente. A su vez, Argelia, Egipto y Libia, en calidad de productores, muestran una fuerte dependencia respecto de los combustibles fósiles para la generación de electricidad. Destaca el caso de Argelia, donde el gas natural contribuye con un 95%. En el caso de Egipto, el gas natural aporta un

⁹⁶ Planes de reforma política y económica a corto plazo, que se mueven más en el ámbito de las aspiraciones que en las medidas concretas y factibles, financiados con el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)

⁹⁷ Quemada y Escribano: "Plan Solar...", *op. cit.*

⁹⁸ COM (2011) 539, p. 7.

⁹⁹ Colombo, Silvia y Sartori, Nicolo: "Rethinking EU energy policies towards the Southern Mediterranean region", *Istituto Affari Internazionali*, Working Paper, (2014), p. 3, en

<http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1414.pdf>

¹⁰⁰ De acuerdo con la tabla elaborada en *Ibid.*, p. 4.



70%, frente al 20% del petróleo. Este último combustible escala al 70% en el mix eléctrico libio¹⁰¹.

En cuanto a Marruecos, la generación de electricidad proviene, en un 70%, de la energía térmica obtenida de la combustión de hidrocarburos, mientras que, en torno al 18%, se importa desde España¹⁰². Las energías renovables aún tienen un peso muy reducido, aunque el objetivo del Gobierno es que, para el año 2020, el porcentaje de energía eléctrica procedente de energías renovables pase a alcanzar un 42% del total, de acuerdo con las previsiones del IEVA, 2010¹⁰³. En cuanto al mix eléctrico de Túnez, es similar al de Argelia, con un 90% de aportación de gas natural. Precisamente, para reducir su dependencia energética respecto del gas y el petróleo, Túnez ha venido emprendiendo medidas concretas como PROSOL Túnez, de 2005, el Plan Solar Nacional de 2009, o la iniciativa privada TuNUR, en 2011¹⁰⁴.

En lo que se refiere a los intercambios energéticos intrarregionales de petróleo y gas, pueden ser calificados de irrelevantes, si atendemos a las cifras que ilustran los flujos de exportación de los países productores dirigidos a los mercados internacionales de la energía y, más concretamente, a los mercados energéticos europeos. En el caso de Argelia, cerca del 72% de las exportaciones de crudo es enviado a Europa, mientras que América y Asia-Pacífico, absorben el 18% y 10%, respectivamente; en cuanto al mercado del gas, las cifras aumentan considerablemente, ya que, entre 2012 y 2013, nada menos que el 90% de las exportaciones de gas natural argelino se dirigieron al abastecimiento de los mercados europeos (UE y Turquía): 34%, España; 27% Italia; 12%, Francia; 9%, Turquía; y, 7% otros países europeos¹⁰⁵. Este intenso volumen de exportación representa, sin embargo, el 13% de las importaciones de la UE¹⁰⁶, cuya estrategia de suministro se encuentra más diversificada. Asimismo, en 2013, Europa absorbió el 75%¹⁰⁷ de las exportaciones de crudo libio, lo que se traduce en un limitado 8%¹⁰⁸ de las importaciones europeas. En cuanto a Egipto, la UE fue el destino del 56% de las exportaciones de crudo; mientras que para el caso del gas natural, cabe destacar el continuo descenso en el volumen de exportaciones desde 2009, como consecuencia del constante incremento en la demanda interna, acompañado con un descenso en la producción. Las aportaciones del gas egipcio a los mercados de la UE son meramente simbólicas, ya que, en 2013, sólo se suministró un 7% de las exportaciones de GNL, mientras que los mercados asiáticos concentraron un volumen de exportación superior al 80%¹⁰⁹. El *Arab Gas Pipeline* (AGP), se orienta al abastecimiento de Israel, Jordania, Líbano y Siria.

¹⁰¹ Energy Information Agency (EIA): *Country Analysis Brief: Algeria/ Egypt/ Libya* en <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm>. También se recomienda la consulta de:

CIEMAT (Project coordinator): *Bringing Europe and third countries closer together through renewables energies: BETTER, D 7.3: Action Plan for Renewable Energy Cooperation between North Africa and EU Members States*, (May 2015), pp. 13-17, en: <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/better>.

¹⁰² Amegroud, Tayeb: "Morocco's power sector transition: achievements and potentials", *Istituto Affari Internazionali*, (2015), p.9, en: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwpl1505.pdf>.

¹⁰³ UE, Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA): *Paving the way for the Mediterranean Solar Plan. National Road Map: Morocco*, IEVA 2010/248-486, Febrero de 2012, p.2, en: http://www.pavingtheway-msp.eu/index.php?option=com_downloads&task=download&id=32.

ICEX (2014): *El mercado de las energías renovables en Marruecos*, p. 7, en http://internacional.ivace.es/dms/estudios/informacion_paises/MARRUECOS-Energ-as-RenovablesICEX2012/marruecos%20renovables%20icex2013.pdf.

¹⁰⁴ Indeo, Fabio: "La geopolítica..", *op. cit.*, pp. 33-36.

¹⁰⁵ EIA, *Country Analysis, op. cit.*

¹⁰⁶ EU, *Statistical Pocketbook 2014*, p. 27.

¹⁰⁷ EIA, *Country Analysis, op. cit.*

¹⁰⁸ EU *Statistical Pocketbook, 2014, op. cit.*, p. 27.

¹⁰⁹ EIA, *Country Analysis op. cit.*



3.1.2. Interconexiones intrarregionales de gas y electricidad y flujo de inversiones

En cuanto a las interconexiones de gas y electricidad entre los países del Norte de África resultan claramente insuficientes. Según el Informe MedREG de 2015 sobre *Interconexión de Infraestructuras en el Mediterráneo*¹¹⁰ estas interconexiones deben ser sustancialmente mejoradas con el fin de garantizar el desarrollo efectivo de un mercado regional de la energía, que contribuya a impulsar el despegue económico de la región. En lo que se refiere a las infraestructuras existentes de electricidad, Marruecos, Argelia y Túnez se encuentran interconectados a través de transmisiones de alto voltaje; asimismo, Marruecos está conectado a España y, a su vez, los tres países se encuentran sincronizados con la red de alto voltaje de la UE¹¹¹.

Sin embargo, el comercio de electricidad entre los tres países se mantiene en niveles mínimos, teniendo en cuenta las variables de proximidad geográfica y disponibilidad de recursos. La Tabla 1 resulta ilustrativa para comprobar el promedio de utilización de las interconexiones, así como la energía intercambiada en Gigawatios hora al año¹¹².

La tensión transfronteriza en la región, como consecuencia de los impactos derivados de la Primavera Árabe y del conflicto no resuelto del Sáhara Occidental, representan la causa latente de las tensiones que enfrentan a los países del Magreb, paralizando los potenciales de desarrollo económico y progreso en la región con un evidente impacto en la dimensión de la seguridad. Estos problemas subyacen en la falta de diálogo y entendimiento político entre las partes implicadas, especialmente Marruecos y Argelia, alimentando, constantemente el clima de desconfianza política que dificulta la consecución de los objetivos de integración regional, emprendidos por la UE, con el fin de mejorar la red de infraestructuras de transporte y energéticas, cuya situación de precariedad repercute de forma negativa en los intercambios intrarregionales.

Table 1: Levels of energy exchange

Interconnection	Max transfer capacity (MW)	Energy exchanged (GWh/Year)	Load factor (%)
Spain–Morocco	700	4227	69.0
Morocco–Spain	700	15	0.2
Morocco–Algeria	400	613	17.0
Algeria–Morocco	400	662	19.0
Algeria–Tunisia	150	141	11.0
Tunisia–Algeria	150	122	9.0
Libya–Egypt	180	152	10
Egypt–Libya	180	70	4
Egypt–Jordan	450	363	9
Jordan–Egypt	200	9	1
Egypt–Palestine	17	134	90
Jordan–Palestine	20	158	90
Jordan–Syria	350	69	2
Syria–Jordan	200	20	1
Turkey–Syria	250	97	4

Fuente: MedREg.

¹¹⁰ Mediterranean Energy Regulators (MEDREG): *Interconnetin infrastructures in the Mediterranean: a challenging environmet for investments* (2015), pp. 5-6, en http://www.medreg-regulators.org/Portals/45/questionnaire/INV_report_final.pdf

¹¹¹ *Ibid.*, p. 11.

¹¹² *Ibid.*, pp. 11-12. MEDREG utiliza los datos del estudio titulado: *Infrastructures and sustainable energy development in the Mediterranean*, publicado en 2010, y conocido como Plan Bleu.



3.1.2.1. Interconexiones eléctricas

La Tabla 2 resulta especialmente ilustrativa para visualizar el horizonte de inversiones en infraestructuras de interconexión eléctrica a corto, medio y largo plazo para los países del Mediterráneo. A excepción de Egipto, orientado al Mediterráneo oriental, y teniendo en cuenta los recientes hallazgos de los yacimientos de gas, no aparece ningún país del Norte de África como destinatario de estos flujos, ni en el corto (2014-2019); ni en el medio (2019-2024); ni en el largo plazo, contemplado para inversiones en proyectos más allá del 2024. Esta planificación pone en riesgo los proyectos de futuro de las renovables, ante la carencia de inversiones que modernicen y refuercen las redes domésticas y las infraestructuras de conexión transfronteriza (entre los países de la región y hacia los mercados de la UE) con el fin de integrar la energía procedente de las renovables en un sistema eléctrico caracterizado por su limitada capacidad¹¹³. La falta infraestructuras de interconexión horizontales y verticales hace previsible que, a medio y largo plazo, previa reestructuración y reforma de las redes eléctricas nacionales magrebíes, la energía que pueda ser extraída de la explotación progresiva de las renovables sea orientada, de forma prioritaria, cuando no, exclusiva, a cubrir las necesidades de demanda interna de los países del norte de África y no tanto a la exportación de electricidad *verde*, que proyectan iniciativas como el Plan Solar Mediterráneo.

Tabla 2

Country	Short Term Planning	Medium Term Planning	Long Term Planning
Albania	✓	✓	
Algeria			
Bosnia	✓	✓	
Croatia	✓		
Cyprus*			
Egypt	✓		
France	✓	✓	✓
Greece	✓		
Italy	✓	✓	
Israel*			
Jordan		✓	✓
Malta			
Montenegro	✓		
Morocco			
Palestine	✓		
Portugal	✓		
Slovenia			
Spain	✓		
Tunisia			
Turkey	✓	✓	✓
	61%	28%	11%

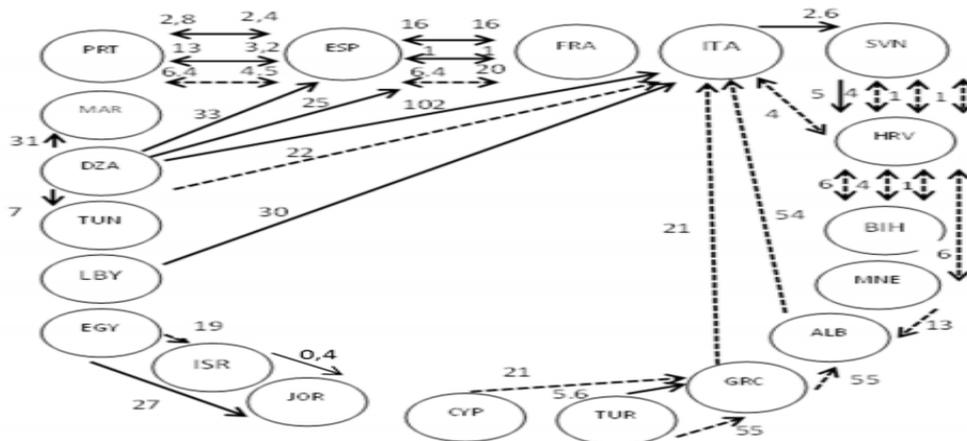
Fuente: MedReg.

¹¹³Marruecos, con una red de infraestructuras aceptable, una economía diversificada y un desarrollado sector bancario, es el país más atrayente para las inversiones en energías renovables. De todos modos, excepto Libia, todos los países del norte de África han desarrollado sus planes nacionales, los denominados Planes de Acción para las Energías Renovables. Un estudio comparativo de todos los países sobre los objetivos contenidos en estos planes, los procesos de reforma en el sector energético, así como las políticas reguladoras emprendidas, pueden consultarse en el Proyecto BETTER, *op. cit.*, p. 21.

3.1.2.2. Interconexiones gasistas

En cuanto al gas, las interconexiones en la región se vertebran sobre el eje vertical Sur-Norte (gasoductos Magreb-Europa, Medgaz, Transmed y Greenstream), orientado a garantizar la seguridad en el suministro europeo, apenas, sin líneas horizontales de interconexión entre los países de la ribera sur y, más concretamente, entre los países del Norte de África (véase Figura 4).

Figura 4

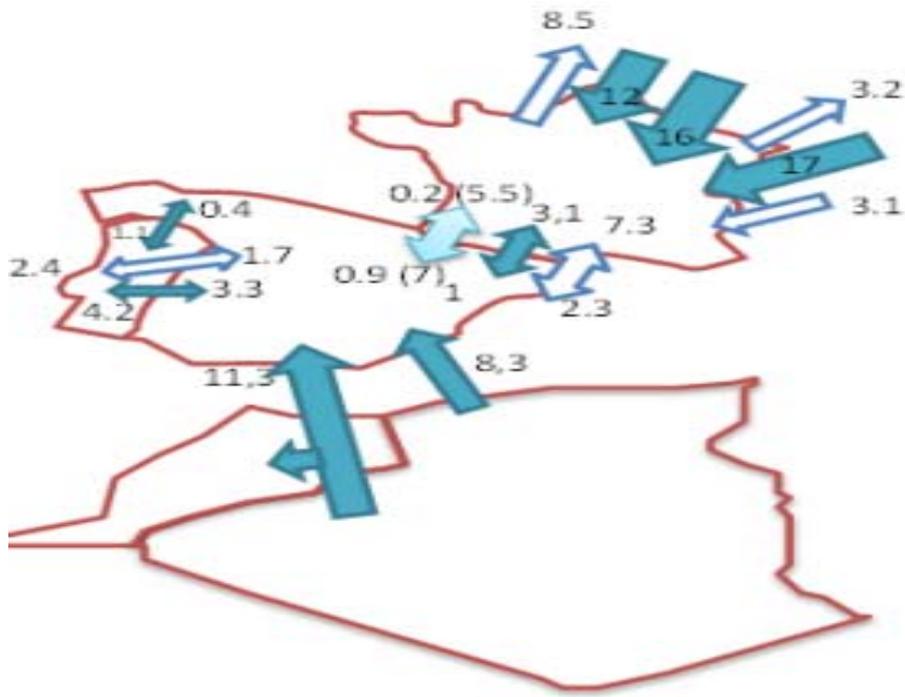


Esta figura nos permite visualizar las interconexiones, existentes y futuras, de gas¹¹⁴, donde se constatan cinco realidades, que ponen en evidencia la retórica del discurso sobre la importancia estratégica del Norte de África: 1) la incuestionable importancia del mencionado eje Sur-Norte, como línea de exportación/suministro de los países productores del Norte de África hacia la UE, haciendo patente la alarmante concentración del flujo de las exportaciones magrebíes; 2) la proyección de futuro del Mediterráneo oriental, en conexión con el Corredor Sur del Gas, con la previsible explotación de las bolsas de hidrocarburos en la denominada Cuenca del Levante, tras los descubrimientos en Chipre, Israel y Egipto, y el aumento de la demanda energética de los países balcánicos; 3) la progresiva consolidación de Italia como país de tránsito hacia los mercados de la UE (centro y norte de Europa); 4) la relevancia, a medio, incluso a largo plazo, de la aportación de los combustibles fósiles en el mix energético de los países de las dos orillas del Mediterráneo, dadas las infraestructuras gasísticas proyectadas; y, 5) la insignificancia de las interconexiones horizontales entre los países del Norte de África (actuales y a largo plazo), poniendo en riesgo los avances hacia la integración energética necesaria para impulsar el desarrollo económico de la región y allanar el camino de transición hacia un escenario de descarbonización. Esta figura se complementa con las siguientes del Mediterráneo:

¹¹⁴ Para una explicación más detallada sobre las interconexiones de gas, existentes y futuras, consultar MedReg, pp. 25-32.

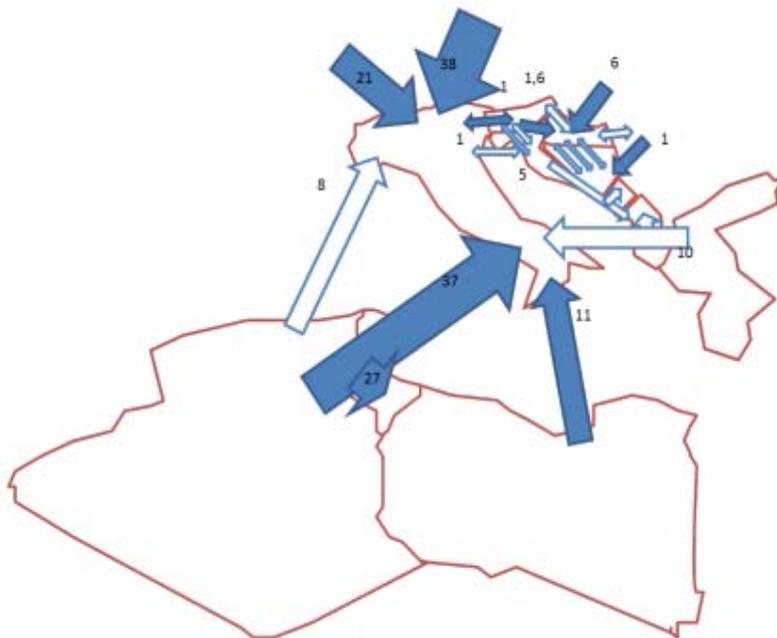


Figura 5: Mediterráneo Occidental



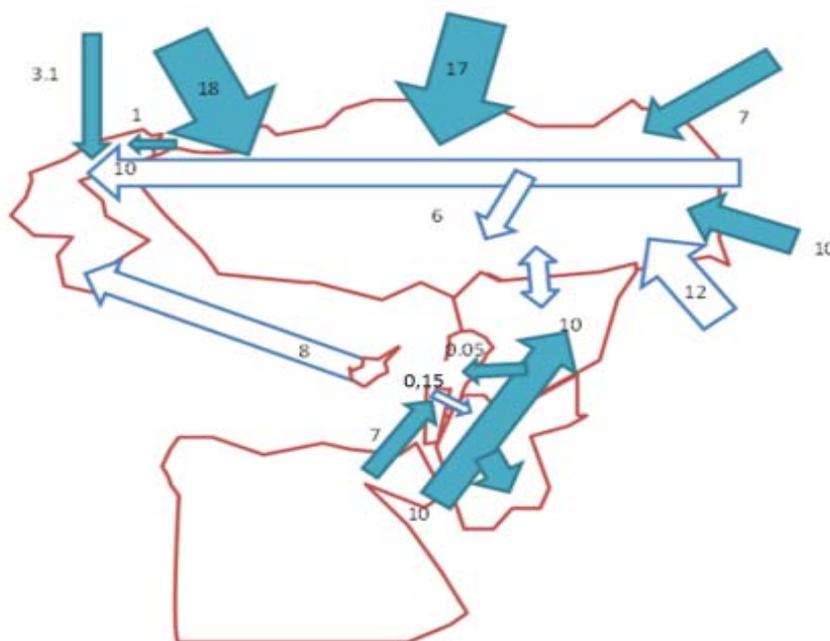
Fuente: MedReg. Current Future Upgrade

Figura 6: Mediterráneo Central



Fuente: MedReg.

Figura 7: Mediterráneo Oriental



Fuente: MedReg.

Así, mientras el discurso europeo persiste en la importancia estratégica de la cooperación energética euromediterránea sobre la base del reconocimiento mutuo, los datos analizados ponen de relieve los desequilibrios en los ejes Norte-Sur/Oeste-Este, además de la situación de extrema dependencia y vulnerabilidad de los países del Norte de África, respecto de los combustibles fósiles para la generación de electricidad, y respecto de los mercados energéticos de importación europeos que, a pesar del descenso en el consumo, aún concentran el 75%¹¹⁵ de las exportaciones de hidrocarburos, que garantizan el flujo de divisas hacia las arcas de los Estados productores magrebíes, no incentivados a emprender estrategias exitosas de diversificación en las exportaciones y fuentes de energía.

Los datos proyectan, además, un escenario de cooperación magrebí bajo mínimos, que viene a sumarse, o quizás, es el resultado de la tensión transfronteriza que vive la región, como consecuencia, entre otros factores, del conflicto no resuelto del Sáhara Occidental, causa latente de las malas relaciones entre Marruecos y Argelia; así como de los complejos procesos derivados de la Primavera Árabe, para los casos de Libia, Egipto y Túnez, con alarmantes repercusiones transregionales en el Sahel, Oriente Medio y Europa.

3.2. Necesidad de nuevos enfoques

3.2.1. Búsqueda de equilibrios

La cooperación energética intrarregional e intermediterránea, esta última en condiciones de cierto equilibrio entre las dos áreas del *Mediterráneo ampliado*, occidental y oriental, constituye un objetivo estratégico prioritario al servicio, no sólo, de los intereses de seguridad europeos y, más concretamente de seguridad energética, sino en favor de la consolidación de los frágiles procesos de transición política, económica y social emprendidos por los países del

¹¹⁵ Colombo y Sartori: "Rethinking...", *op. cit.*, p. 7.



Norte de África, con claras consecuencias a escala global, en un mundo interdependiente e interconectado.

Este objetivo prioritario se encuentra, aparentemente, bien identificado por todos los actores involucrados en el proceso, en todos los niveles: altas instancias y sociedad civil; desde distintas aproximaciones: *top-down/ bottom-up*. En ambas orillas. Son muchos años, distintos enfoques, un largo proceso; en definitiva, un complejo entramado de medidas, marcos, diálogos, asociaciones, programas, instrumentos, recursos, plataformas, reuniones, relaciones (formales/informales)..., contruidos en torno al mismo objetivo, la misma y, aparentemente, inalcanzable meta. Sorprende que tantos mecanismos, esfuerzos y recursos arrojen un balance tan pobre, escaso, (*frustrante*) de resultados. Un balance, definido por la parálisis y el bloqueo en el camino hacia la integración energética de los países del Norte de África.

3.2.2. Configuración de una matriz estratégica alternativa respecto del epicentro que supone Rusia

¿Qué obstáculos impiden la articulación de una matriz estratégica eficaz sobre la que se vertebren, de forma coordinada y equilibrada, nuevas fórmulas, soluciones viables, incentivos bidireccionales, capaces de integrar éxitos y fracasos de anteriores procesos, en el camino hacia la integración regional energética en horizontes de futuro, a medio y largo plazo? Sin desajustes entre la retórica del discurso europeo y la realidad de sus actuaciones, en la medida que se pretende atribuir la categoría de prioridad estratégica a un objetivo de la *vecindad del sur*, de los países del Norte de África, que no consigue despegar de su condición de mero objetivo secundario, postergado, mil veces retomado, frente a la relevancia del área de *vecindad del este*, derivada de la persistencia geopolítica europea por penetrar en el área de influencia rusa en su estrategia de diversificación de suministros.

3.2.3. Conexión del paradigma de securitización geopolítico y normativo con las realidades políticas, económicas, sociales y medioambientales

Una de las explicaciones se encuentra en el enfoque adoptado por la UE para abordar las relaciones energéticas euromediterráneas. Y, es que, la concepción estratégica europea viene definida por la centralidad de las prioridades relacionadas con la seguridad, tanto en su dimensión estratégica, militar y operativa, (control migratorio y de fronteras; lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, impactos relacionados con la pobreza energética; o, el acceso seguro a fuentes de energía); como en su dimensión jurídica, legal y normativa, al servicio del establecimiento de marcos reguladores, claros, seguros y estables, que garanticen la viabilidad y los retornos de las ingentes cantidades de capital, que requieren las inversiones en infraestructuras energéticas a largo plazo en entornos geopolíticos inestables como en el Norte de África. Lo que implica que la UE contemple sus intereses energéticos en la región desde una perspectiva geopolítica y normativa, desvinculada de pilares tan relevantes como el desarrollo económico y social; o el buen gobierno de la energía, en relación con los impactos medioambientales.

La importancia de ambos enfoques, geopolítico y normativo, dentro de la estrategia de securitización europea resultan cruciales¹¹⁶, además de necesarios, en el desarrollo de las

¹¹⁶ La energía representa uno de los sectores estratégicos más relevantes para la seguridad en cualquier país, teniendo en cuenta que actores no estatales violentos ya han demostrado que los atentados contra infraestructuras energéticas se encuentran entre sus objetivos prioritarios. Los ataques contra gasoductos, oleoductos o petroleros vienen aconteciendo en distintas partes del mundo, Rusia, Pakistán, Turquía, e, igualmente, en países del Norte de África como Argelia, Libia y Egipto. Ver: Giroux, Jennifer: "Energy infrastructure targeting in the Mediterranean: a shifting threat terrain", *IEMed Mediterranean Yearbook 2015*, en



relaciones energéticas euromediterráneas; sin embargo, ambas aproximaciones deben profundizar su conexión con las realidades políticas, económicas, sociales y medioambientales de la región; y hacerlo, sobre la base de la interrelación de tres dinámicas, interna, regional y global¹¹⁷, que interactúan en el corto, medio y largo plazo. Sólo de este modo, se podrán identificar, con cierto grado de certidumbre, los obstáculos, barreras y resistencias que dificultan el camino de la complementariedad existente entre ambas orillas, entre los países del Norte de África. Sólo de esta forma, se podrán identificar, a la vez que explotar, las sinergias energéticas que permitan el fortalecimiento de una red de interdependencia intrarregional e intermediterránea, capaz de invertir tendencias energéticas, ya insostenibles, en la región.

3.2.4. Inversión de las tendencias energéticas negativas en la región

Tendencias que vienen definidas por el progresivo deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población magrebí; las preocupantes proyecciones de crecimiento demográfico a medio plazo en la región del Norte de África, donde, entre 2011 y 2030, se prevé un incremento de población de más de 50 millones de habitantes, pasando de 167 millones en 2011, a una cifra situada en torno a los 220 millones en el horizonte de 2030¹¹⁸; el consiguiente impacto en el crecimiento de la demanda energética doméstica, según las previsiones¹¹⁹, en torno al 70% para 2020, con más de un 90% de aportación en combustibles fósiles, con los subsiguientes incrementos en emisiones GEI; el déficit comercial derivado de esta situación en los países importadores del Magreb y la contracción en la exportaciones de los países productores, con la consiguiente reducción en sus ingresos por divisas.

En consecuencia, los impactos negativos en las cuentas públicas, ya sobrecargadas con agresivas políticas de subsidios a los combustibles¹²⁰ para mantener controladas la beligerancia social y el agravamiento de la crisis económica, que, por otra parte, resultan difícilmente controlables, ante la incapacidad de los gobiernos, como consecuencia de la escalada en el gasto público, -destinado, en gran medida, a cubrir los subsidios energéticos-, de emprender medidas de modernización y bienestar social que alivien, entre otras cuestiones, la situación de pobreza energética de poblaciones marginales urbanas y en zonas rurales. Situación que, en definitiva, viene a desincentivar la canalización de las necesarias inversiones para promover infraestructuras de interconexión horizontal en el Mediterráneo *ampliado* (eje oeste-este/este-oeste), cada vez más fragmentado, en un panorama energético de interdependencia global y sometido a profundas transformaciones.

3.2.5. Aproximación basada en el pragmatismo

Los desafíos políticos, económicos, sociales, energéticos y medioambientales, unos ya arraigados y otros más recientes como consecuencia de las dinámicas globales, exigen, en definitiva, la reevaluación de la percepción europea hacia región. Una revisión que permita

http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/anuari/med.2015/IEMed_MedYearbook2014_Shifting_Threat_for_Energy_Infrastructure_Mediterranean_Jennifer_Giroux.pdf.

¹¹⁷Colombo y Sartori: "Rethinking...", *op. cit.*, pp. 9-14.

¹¹⁸Wai Mun Hong: "An analysis of North Africa capacity to achieve renewable energy development", *Topics in the Middle Easters and African Economies*, Nº 16, Vol.2 (September 2014), p. 234, en <http://www.luc.edu/orgs/meea/volume16/pdfs/Hong.pdf>.

¹¹⁹Bergasse, Emmanuel, et al.: "The relationship between energy and socioeconomic development in the southern and Eastern mediterranean", *MEDPRO Technical Reports*, Nº 27, (2013), p.3, en http://www.ceps.eu/system/files/MEDPRO%20TR27_CASE%20Bergasse_%20Energy%20and%20Socio-economic%20Development_updated_15Feb2013.pdf.

¹²⁰Según los datos de la IEA para 2013: 77,5%, en Argelia; 76, 7%, en Libia; y 61, 2%, en Egipto, en <http://www.iea.org/subsidy/index.html>.



replantear el enfoque retórico centrado en valores, -en ciertos aspectos no compartidos por nuestros vecinos del sur-, para incorporar una perspectiva más operativa, pragmática e inclusiva, focalizada en avances socioeconómicos, generadores de una sociedad civil más dinámica y productiva.

3.2.6. Energías renovables como punto de convergencia euromediterránea en la transición hacia la descarbonización

Lo que, a día de hoy, parece fuera de toda duda, es el consenso generalizado a escala global sobre la necesidad de persistir en la senda de transición hacia la descarbonización en horizontes de futuro. En este sentido, la explotación de las energías renovables ofrece un punto de convergencia y complementariedad en la región del Mediterráneo y, más concretamente, entre la UE y los países del Norte de África, dado su enorme potencial en energía solar y eólica. El Anillo Mediterráneo, el Plan Solar Mediterráneo, DESERTEC, TuNur representan distintas iniciativas que responden a esta inquietud, aunque, como vimos, con escasos resultados en lo que se refiere a la materialización de estos ambiciosos proyectos.

La UE ha dejado claro su compromiso con los objetivos de descarbonización a largo plazo, fijando el objetivo de reducción de emisiones GEI en un techo del 80-95% para 2050, sustentado en procesos intermedios del 20% para 2020 y del 40% para 2030; por su parte, los países del Norte de África, además de disponer de extraordinarios recursos en energía solar y eólica, especialmente, Marruecos, Argelia y Libia, con más de 3000 horas de luz solar al año y extensas zonas con intensidad de viento, precisan emprender urgentemente una estrategia de diversificación de fuentes de energía que les permita reducir la fuerte dependencia en los combustibles fósiles para la generación de electricidad en un contexto de incrementos de demanda. En 2012, para el conjunto de la región, la aportación de energía renovable en el mix eléctrico de los países del Norte de África, no superó el 8%, con un 7%, procedente de la energía hidráulica, y el resto, en torno a un 1%, de otras fuentes renovables¹²¹.

3.2.7. Energía y clima como motor de desarrollo

Un planteamiento donde energía y clima sean contemplados como motor de desarrollo, generadores de una reactivación económica que dinamice el mercado laboral; plataformas de oportunidad para la captación de inversiones que impulsen el crecimiento y una redistribución más justa y equitativa de la riqueza; al servicio de una gestión de los recursos menos clientelar, más transparente, más respetuosa con el entorno en el camino inapelable hacia la descarbonización.

3.3. Opciones de convergencia energética a corto, medio y largo plazo

En este sentido, los mutuos beneficios derivados de esta convergencia energética entre las dos orillas serían más que notables, a largo plazo. En el caso de la UE: para avanzar en la estrategia de diversificación de fuentes de energía renovable, de acuerdo con sus compromisos de descarbonización a futuro, abriendo, al mismo tiempo, una ventana de oportunidad de progreso y estabilidad en los países de la región. Y, es que, los beneficios potenciales de estas relaciones de interdependencia con la UE serían especialmente relevantes para los países del Norte de África, en la medida que, a largo plazo, la estrategia de diversificación con energías renovables les permitiría responder de forma paulatina a los incrementos de la demanda interna, reduciendo progresivamente la dependencia en los hidrocarburos para la generación de electricidad y, por tanto, las emisiones GEI; les permitiría crear un entorno de oportunidades en el mercado laboral mediante la formación de mano de

¹²¹ Proyecto BETTER, *op., cit.*, p. 15.



obra cualificada¹²²; podrían garantizar un suministro estable de electricidad en el mercado interno, gracias al incremento en las aportaciones de las renovables; estarían capacitados para impulsar estrategias de exportación de energía renovable entre los mercados del sur y hacia los mercados del norte, fortaleciendo las rutas de interconexión intrarregionales e intermediterráneas; despejarían en el desarrollo industrial, garantizando, en definitiva, la captación de inversiones que retroalimentasen el proceso, convirtiéndolo en irreversible.

El escenario de futuro descrito es ampliamente conocido por todos. Resulta relativamente sencillo trazarlo, aunque, no tanto, dotarlo de contenido. Los desafíos, por tanto, se mueven en el corto plazo. Y el primer desafío en este marco temporal es dar una debida respuesta al incremento sostenido de demanda energética en la región. Esta respuesta inicial debe estar centrada en un proceso de reforma de la política de subsidios a los combustibles¹²³, lo que implicaría el incremento de los precios de la energía, cuyo impacto se dejaría notar en dos frentes: por un lado, en una sensible reducción del gasto público, -que podría diversificarse hacia medidas para combatir la pobreza energética-; y, por otro lado, en reducciones notables del consumo energético, incrementando la eficiencia y, por tanto, la seguridad energética mediante el control de la demanda.

3.3.1. Apuesta decidida para contrarrestar los impactos negativos derivados del escenario de descarbonización

La consecuencia no deseada de este proceso se dejaría sentir, en el corto plazo, en la elevación del riesgo de inestabilidad política y social, que podría ser contrarrestado con inversiones públicas y privadas destinadas a la modernización de las infraestructuras energéticas domésticas y con programas de ayuda europeos de alto valor añadido (formación, empleo, transferencia tecnológica), gestionados, no sólo por los Gobiernos receptores, sino contando con la participación de organismos independientes en proyectos de energías renovables descentralizados locales, tanto en zonas rurales como urbanas.

4. Conclusión

Aunque titubeante, el camino emprendido por la UE hacia la descarbonización es irreversible frente a los incontestables desafíos del cambio climático. A largo plazo, el compromiso con esta estrategia derivará en el sustancial descenso de los consumos europeos de energía fósil, lo que, necesariamente, repercutirá en la reducción de los flujos de importaciones de hidrocarburos procedentes de la Cuenca del Mediterráneo y, en particular, de los países productores del Norte de África, cuyas estrategias energéticas, como hemos tenido la oportunidad de constatar, se caracterizan por un alto grado de concentración de los flujos de sus exportaciones hacia los mercados europeos.

Este inapelable horizonte de futuro obliga a la Unión a sentar las bases en el corto plazo para impulsar, retomar, reforzar, emprender, inventar nuevas fórmulas, medidas e instrumentos que contribuyan a amortiguar los previsibles impactos negativos en la seguridad energética de los países del Magreb que, a su vez, y de forma inevitable, acabarían por repercutir en la política energética de la Unión en su lucha contra las consecuencias del cambio climático, y por ende, en las relaciones energéticas euromediterráneas, obstaculizando, en definitiva, el camino de transición y consolidación hacia el objetivo global de la descarbonización.

¹²² International Renewable Energy Agency (IRENA)/Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21): *MENA Renewables Status Report 2013*, en http://www.ren21.net/Portals/0/documents/activities/Regional%20Reports/MENA_2013_lowres.pdf.

¹²³ Proyecto BETTER., p. 16.



El panorama descrito exige, por tanto, reorientar, para equilibrar, la importancia estratégica que debe ser atribuida a las dos áreas del denominado *Mediterráneo ampliado*, occidental y oriental, con el fin de incrementar, sobre la base de una incuestionable voluntad política, el flujo de inversiones, públicas y privadas, destinadas a la reconversión climática de los países del Norte de África, precisamente, al servicio de los intereses de la Unión y de los propios países del Magreb.





SEGURIDAD ENERGÉTICA DEL MAGREB ENTRE LA NUEVA ESTRATEGIA ENERGÉTICA EUROPEA Y EL MEDITERRÁNEO ORIENTAL - ORIENTE PRÓXIMO

Eric Pardo¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Con el conflicto en Ucrania, la Unión Europea inició una revisión de su política energética; siendo este conflicto el detonante, entre los objetivos manifiestos, se puede encontrar la reducción de la dependencia del gas natural de Gazprom. Esto podría ser una noticia positiva para los países productores del Magreb, tales como Argelia y Libia. Sin embargo, la diversificación de la Unión Europea hacia países del Mediterráneo Oriental y el Oriente Próximo podría liberar recursos gasísticos adicionales que pudiesen terminar compitiendo con el Magreb. El que la UE compita con las demandas internas de esta región y la competición de otros importadores, hace difícil que ello ocurra; además, en materia de precios, solo Qatar parece representar un serio competidor potencial, si bien, por el momento, no hay perspectivas de que se levante la moratoria sobre producción. Por otra parte, la UE no busca diversificar sus importaciones de petróleo, si bien, las dinámicas del mercado internacional, definidas por el comportamiento de los principales productores de Oriente Próximo, sí está teniendo un serio impacto al mantener los precios bajos, dañando así las finanzas de Argelia y Libia.

Palabras clave: estrategia energética de la UE, Argelia, Libia, Magreb, gas natural, petróleo, diversificación.

Title in English: "Energy Security in the Maghreb Facing the New European Energy Strategy and the Eastern Mediterranean - Middle East"

Abstract:

The conflict in Ukraine was the trigger for a revision of the European Union's energy policy; the main goal was to reduce dependence on Gazprom's natural gas. Gas producers in the Maghreb region, such as Algeria and Libya, might receive this as good news. However, could diversification towards new partners in the Eastern Mediterranean and the Middle East free new resources that might compete with natural gas produced in the Maghreb? The EU is at disadvantage in the competition, as it faces both the internal demand in the West Mediterranean and Middle East regions and other world consumers' demand. It is thus unlikely that natural gas from these regions displaces Maghreb gas producers from the EU market in the coming future. Only Qatar represents a serious potential competitor. However, this country does not seem ready to lift its moratorium on natural gas production. On the other hand, while the EU does not seek to diversify its imports of oil, the oil market's evolution, determined by decisions taken by the main producers from the Middle East, does have a serious impact on the Maghreb: OPEC's policy maintains prices low, damaging thus the public finances of Algeria and Libya.

Keywords: EU Energy Security Strategy, Algeria, Libya, Maghreb, natural gas, oil, diversification.

Copyright © UNISCI, 2015.

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 Eric Pardo Sauvageot es doctor por la Universidad Complutense, Departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, es investigador senior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

E-mail: epardosauvageot@hotmail.com.

http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51815



1. Introducción: política energética de la UE

La guerra en Ucrania y la implicación rusa, tanto en la anexión de la Península de Crimea y Sebastopol, como en el apoyo militar a las fuerzas rebeldes en Donetsk y Lugansk ha influido enormemente en la revisión de la política energética por parte de la UE. Según podemos observar en la página de la Unión Energética (explicada seguidamente), el factor geopolítico figura entre los tres factores (los otros dos son el inicio de la nueva Comisión y la revisión de los objetivos que dan sentido a tal Unión)². Qué duda cabe que son los sucesos en Ucrania los que se encuentran detrás de ello³. Sin ir más lejos, lo recordaba recientemente el Comisario de Acción por el Clima y Energía, Miguel Arias Cañete, en un artículo de opinión en el diario *El País*:

*"Durante mucho tiempo hemos dado por sentado que este suministro era fiable, pero acontecimientos recientes en el este de Europa han demostrado lo contrario" ... "Europa seguirá necesitando importar parte de su energía, sobre todo gas, pero tenemos que diversificar la lista de proveedores"*⁴

No es casual que las primeras llamadas a crear una Unión Energética viniesen por parte de Polonia⁵, cuyo posicionamiento en política exterior es particularmente beligerante en relación con la Federación Rusa. Los planteamientos del entonces primer ministro polaco (y actual Presidente de la Unión Europea), Donald Tusk, según los cuales tal unión había de plantearse ante todo con el fin de mejorar las interconexiones europeas y estar preparados para afrontar interrupciones en el suministro de gas natural eran muy oportunos. No hay que olvidar los efectos de la disputa energética de enero del 2009 sobre los países más vulnerables de la Unión Europea (véase en particular, Bulgaria),⁶ máxime teniendo en cuenta que tal vulnerabilidad persiste⁷.

De hecho, las sospechas de que el empeoramiento de las relaciones Rusia-Ucrania pusiese en peligro los suministros, estaban plenamente justificada, pues del 16 de junio al 2 de diciembre, los suministros de Gazprom a Ucrania quedaron suspendidos ante la imposibilidad de resolver una disputa sobre la deuda del monopolio energético ucraniano, Naftohaz, y sobre el precio de los suministros⁸. Menos oportuna quizá era la idea de hacer funcionar a la hipotética unión energética como un frente único a la hora de negociar precios con Gazprom, como ya avanzaba días antes Van Rompuy⁹, como concretaría el mismo Tusk días más tarde¹⁰

² "Energy Union", en <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy/energy-union>.

³ En la Estrategia Europea de Seguridad Energética de mayo del 2014, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52014DC0330&qid=1407855611566>, la mención a las disputas energéticas entre Rusia y Ucrania de enero del 2006 y 2009 prácticamente abre el documento (p. 2), al igual que se distingue a Rusia a la hora de hablar de la dependencia energética en gas natural (p. 2).

⁴ Arias Cañete, Miguel Ángel: "La energía nos concierne", *El País*, 26 de febrero 2015, en http://elpais.com/elpais/2015/02/25/opinion/1424878009_695939.html.

⁵ "Poland calls for EU energy union", *Euractiv*, 2 de abril 2014, en <http://www.euractiv.com/sections/energy/poland-calls-eu-energy-union-301303>.

⁶ Kovacevic Aleksandar: "The Impact of the Russia-Ukraine Gas Crisis in South-Eastern Europe", Oxford Institute for Energy Studies, NG 29 (Marzo 2009), en <http://www.oxfordenergy.org/2009/03/the-impact-of-the-russia%E2%80%93ukraine-gas-crisis-in-south-eastern-europe/>.

⁷ Sharples, Jack and Judge, Andy: "Bulgaria and Macedonia would be hardest hit by a suspension of Russian gas exports through Ukraine", LSE Europ Blog (24 de marzo 2014), en <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/03/13/bulgaria-macedonia-and-romania-would-be-hardest-hit-by-a-suspension-of-russian-gas-exports-through-ukraine/> y versión más larga en: <http://gpf-europe.com/forum/?page=post&blog=energy&id=157>.

⁸ Ver los artículos publicados por Eric Pardo en el blog Eurasianet sobre tal disputa en: <http://eurasianet.es/author/epardo/>.

⁹ "EU plans to reduce Russian energy dependence", *Euractiv*, 21 de marzo 2014, en



y en la dirección por la que la Comisión pocos meses después decidía ir¹¹; si bien absolutamente justificado desde un estricto punto de vista económico, parece indicar un particular abuso por parte de Gazprom en su política de precios, una lectura de la realidad, al menos parcialmente, inexacta. De hecho, el objetivo declarado de ofrecer:

*"Una transición energética que garantice energía **asequible**, segura, competitiva y sostenible para todos"*¹²

Podría verse puesto en cuestión, en lo que al primer adjetivo (en negrita) se refiere, por el empeño en reducir la dependencia de la Federación Rusa y de Gazprom.

En todo caso, hay que entender que ya en la cumbre del 21 al 22 de marzo de 2014, los líderes de la Unión Europea habían puesto el acento sobre la dependencia energética y los desafíos que de ello se derivaban¹³. De hecho, la publicación en mayo de 2014 de una estrategia de seguridad energética¹⁴ era el resultado de tal cumbre. En ella cabe distinguir dos objetivos en particular: mejorar la resistencia de la UE a cortes de flujo y diversificar los suministros exteriores y las infraestructuras relacionadas¹⁵. Como comunicó el Vice-Presidente de la Comisión Europea al cargo de la Unión Energética el 25 de febrero de 2015 al Parlamento Europeo, la Comisión había publicado su proyecto de Unión Energética¹⁶.

Como podemos ver en la estrategia europea, las dimensiones identificadas son: seguridad energética, solidaridad y confianza, un mercado energético europeo plenamente integrado, eficiencia energética que contribuya a la moderación de la demanda, la descarbonización de la demanda e Investigación, innovación y competitividad¹⁷. De particular interés para nosotros es el apartado de seguridad energética y su implicación sobre la diversificación energética. En este sentido, la comunicación presentando el paquete de una unión energética es explícita cuando anuncia:

*"The political challenges over the last months (véase, Ucrania) have shown that diversification of energy sources, suppliers and routes is crucial for ensuring secure and resilient energy supplies to European citizens and companies"*¹⁸

Indudablemente, aparte de las medidas que se proponen para integrar más el mercado interior de la UE, que necesariamente tienen importancia siempre que haya perturbaciones en el flujo de gas natural, una mejora de la seguridad energética se daría con una mayor diversificación y con una mayor prevención de los elementos presentes en las turbulentas relaciones energética Rusia-Ucrania; lo primero minimizaría el impacto de cualquier disputa, mientras que lo segundo simplemente reduciría el riesgo mismo de que disputas que afecten el tránsito,

<http://www.euractiv.com/energy/eu-leaders-discuss-reducing-ener-news-534344>.

¹⁰ Tusk, Donald: "A united Europe can end Russia's energy stranglehold", *Financial Times*, 21 de abril 2014, en <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0.html>.

¹¹ "Will EU states play ball on Energy Union?", *Euractiv*, 25 de febrero 2015, en <http://www.euractiv.com/sections/energy/will-eu-states-play-ball-energy-union-312419>.

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4503_en.htm.

¹³ "EU plans to reduce Russian energy dependence", *Euractiv*, 21 de marzo 2014, en <http://www.euractiv.com/energy/eu-leaders-discuss-reducing-ener-news-534344>.

¹⁴ Estrategia Europea de Seguridad Energética, *op. cit.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 3.

¹⁶ "Vice-President Šefčovič speech at the European Parliament plenary: Decision adopted on a Strategic framework for the Energy Union", Comisión Europea, Bruselas (25 de febrero 2015), en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4503_en.htm.

¹⁷ Estrategia Europea de Seguridad Energética, *op. cit.*, p. 4.

¹⁸ *Ibid.*, p. 4.



surgiesen. La atención de la Unión Europea parece estar volcada principalmente en el primer elemento. Se mencionan pues las siguientes áreas geográficas como prioritarias como alternativas al gas natural ruso, ya sea como productores o como países de tránsito: Argelia y Turquía, Azerbaiyán y Turkmenistán; Oriente Medio; África y otros suministradores potenciales (ej. EEUU) al tiempo que se recomienda reforzar el vínculo con uno de los principales suministradores a Europa, Noruega¹⁹.

La cuestión que más cabe resaltar, es que planteada la dependencia energética de la UE de Rusia como un problema, necesariamente se revalorizan una serie de alternativas, como las mencionadas más arriba. En este artículo vamos a analizar una de las alternativas, por lo menos a primera vista, más prometedoras, véase los recursos en gas natural del Mediterráneo Oriental y de Oriente Próximo. Interesa en este artículo valorar cuál es el potencial real de esta región, para determinar qué impacto podría ello tener en el futuro sobre la dependencia de la UE, no ya de Rusia, sino del Magreb mismo.²⁰ Como hemos visto en el párrafo superior, lejos de propugnarse una reducción de la dependencia de esta región, con Argelia como principal productor, se apuesta por mantenerla y aumentarla en la medida de lo posible. Sin embargo, la entrada en escena de nuevos recursos provenientes del Mediterráneo Oriental y Oriente Próximo podría sentar las bases para una reducción futura de tal dependencia, si con ello entran en el mercado recursos más competitivos o si ello sirve de polo de atracción de inversiones que podrían en otras circunstancias dirigirse al Magreb.

Por otra parte, no se puede perder de vista un factor que resultará, si cabe, tal y como discutiremos en nuestras conclusiones, más determinante aún para los países del Magreb, y que es la evolución del mercado internacional del petróleo. Analizaremos, así, en qué medida las decisiones adoptadas por países de Oriente Próximo en los últimos meses pueden impactar en nuestros países del Magreb.

2. Recursos gasísticos en el Mediterráneo Oriental y Oriente Próximo

2.1. Chipre, Líbano, Israel

Entre las alternativas potenciales en el apartado de diversificación energética para la UE, Chipre figura como una de las más prometedoras por su potencial de suministro de gas natural. El principal yacimiento, Afrodita, contendría unas reservas de entre 84-254Mmill.mc²¹. El descubrimiento en diciembre de 2011 por la empresa Noble Energy de un yacimiento de gas natural en alta mar en aguas territoriales de Chipre²² abría la puerta a un nuevo actor en el complejo juego energético entorno a Europa. Sin embargo, Chipre es un potencial actor que no carece de dificultades para Europa.

En primer lugar, las tensas relaciones con Turquía pueden representar un notable freno al buen desarrollo de la explotación de los yacimientos de gas natural descubiertos. Turquía ha emitido hasta el momento cuatro reservas en cuanto al derecho de la República de Chipre a explotar los recursos: 1/ los recursos habrían de ser compartidos con los turco-chipriotas; 2/ la República chipriota no tiene derecho a negociar contratos de explotación sobre un territorio

¹⁹ *Ibid.*, pp. 6-7.

²⁰ Para la energía en los países del Magreb, ver el artículo en esta edición de Soledad Segoviano.

²¹ Derbouche, Hakim; El-Katiri, Laura y Fattouh, Bassam: "East Mediterranean Gas – what kind of a game-change", Oxford Institute for Energy Studies, NG 71 (Diciembre de 2012), en <http://www.oxfordenergy.org/2012/12/east-mediterranean-gas-what-kind-of-a-game-changer/>, p. 4.

²² Glamouridis, Anastasios: "The Offshore Discovery in the Republic of Cyprus – Monetisation Prospects and Challenges", Oxford Institute for Energy Studies, NG 65 (Julio 2012), p. iii, en <http://www.oxfordenergy.org/2012/07/the-offshore-discovery-in-the-republic-of-cyprus-monetisation-prospects-and-challenges/>.



que a fin de cuentas no es suyo, sino conjunto con los turco-chipriotas; 3/ el área económica exclusiva de la República de Chipre se solapa sobre la de Turquía y 4/ Se violan los derechos de los turco-chipriotas²³.

En segundo lugar, se encuentran las dificultades inherentes a la explotación misma de los recursos. El aspecto positivo es que, por un lado, el consumo potencial de Chipre está muy lejos de representar un verdadero competidor para cualquier futuro consumidor: el consumo de gas natural de Chipre para 2025 no debería superar 1,7Mmill.mca²⁴. De hecho, la rentabilidad de las explotaciones en alta mar depende necesariamente de su exportación a los mercados más lucrativos. Sin embargo, las dudas llegan a la hora de determinar cuál sería el mejor modo de realizar la exportación, bien en gasoductos o como gas licuado, y de poder asegurarse que una parte sustancial de las exportaciones pudiesen acabar en los mercados europeos, pues Turquía representa un serio competidor. La construcción de un gasoducto a Grecia representa un serio desafío técnico por las profundidades a salvar y dependería de que las interconexiones necesarias fuesen construidas para poder servir más allá de Grecia y por tanto ser plenamente rentable²⁵. La opción de Turquía, aunque más rentable, vista la cercanía geográfica, se encontraría con los mismos problemas que la opción griega, pues el mercado turco resultaría insuficiente; sería necesario complementar con el mercado del Sureste Europeo²⁶. Más problemático aún es que aun si estas condiciones se pudiesen dar, no prefiriese Chipre optar por establecer terminales de LNG a fin de evitar depender de un solo mercado²⁷. Licuar el gas natural ofrece no solo en términos generales la posibilidad de no caer cautivo de un solo mercado, sino de abrirse en particular al pujante mercado asiático, donde la demanda previsiblemente aumentará²⁸. Las perspectivas en Europa son más bien de estancamiento²⁹, si bien el agotamiento de recursos domésticos deja la puerta abierta para la entrada de nuevos actores.

El elemento de particular interés para la UE, es que no se trata solo de Chipre, sino que la perspectiva es de que en toda la región, incluyendo además países como Líbano, Israel y los Territorios Palestinos, haya un total de 980Mmill.mc de reservas de gas natural, lo cual convierte a esta región en un potencial productor privilegiado dada su cercanía a Europa³⁰. Sin embargo, no hay que perder de vista que estos recursos adicionales tienen que contraponerse a las perspectivas de crecimiento de la demanda de los mismos productores y de sus inmediatos vecinos, al igual que la posibilidad de que el excedente de exportación encuentre mejores mercados fuera de Europa.

El primer aspecto muestra que de Israel y Chipre deberían quedar sustanciales volúmenes libres para la exportación. En el caso de Israel, la producción para 2020 debería alcanzar el mayor volumen de los dos países, con una horquilla de 15-20Mmill.mca. Sin embargo, el consumo doméstico debería igualmente aumentar, llegando hasta los 12,5Mmill.mca; ello dejaría libres de 2,5 a 7,5Mmill.mca para la exportación. El caso de

²³ *Ibid.*, p. 29.

²⁴ *Ibid.*, p. 37.

²⁵ *Ibid.*, p. 43.

²⁶ *Ibid.*, p. 47.

²⁷ *Ibid.*, p. 43.

²⁸ Según un informe del Instituto de Energía de Oxford del 2014, la demanda en Asia debería sobrepasar los 400Mmill.mc. anuales en 2025, mientras que en 2010 se encontraba en unos 180Mmill.mc (Ver: Rogers, Howard y Stern, Jonathan: "Challenges to JCC Pricing in Asian LNG Markets", Oxford Institute for Energy Studies, NG 81 (Febrero 2014), p. 9, gráfico 5, en <http://www.oxfordenergy.org/2014/02/challenges-to-jcc-pricing-in-asian-lng-markets-2/>).

²⁹ Honoré, Anouk: "The Outlook for Natural Gas Demand in Europe", Oxford Institute for Energy Studies, NG 87 (Junio 2014), en <http://www.oxfordenergy.org/2014/06/the-outlook-for-natural-gas-demand-in-europe-2/>.

³⁰ Derbouche, El-Katiri y Fattouh, *op. cit.*, p. 2.



Chipre es aún más favorable para el mercado internacional del gas natural, pues las perspectivas de consumo en la república insular son muy modestas: para 2020, la República de Chipre consumiría solo 0,9 de 9Mmill.mca, con lo que prácticamente todo el excedente podría exportarse³¹. Aparte de los excedentes que se prevén, la exportación representa igualmente una necesidad financiera ineludible para la explotación de los nuevos recursos. No hay que perder de vista, sin embargo, que Siria, según se calculaba en 2012, tendría un déficit adicional de 10Mmill.mca³², con lo cual podría representar un mercado muy sustancial para estos nuevos suministros. La terrorífica situación de guerra civil que sufre todavía en estos momentos el país no nos permite, empero, realizar estimaciones fiables sobre su futuro consumo, que resultará necesariamente mucho menor que lo previsto si la guerra persiste o si no se logra superar rápidamente la devastación provocada. El obstáculo para la UE es que en el contexto actual de bajos precios del gas natural en el mercado internacional, podría resultar inviable cualquier proyecto de LNG desde estos países, a la par que construir gasoductos hacia Europa supondría igualmente un poderoso desafío en cuestión de infraestructuras, y en último término, igualmente de precio³³. El mercado natural para estos nuevos yacimientos habría de ser Egipto, lo cual, a la vista de los nuevos desarrollos que vemos más abajo, queda igualmente en entredicho.

2.2. Egipto

A día de hoy, tras el descubrimiento del yacimiento gigante de "Zohr", es probablemente Egipto el que representa la mayor esperanza. El yacimiento, cuyo descubrimiento ha sido realizado por la italiana ENI, es hasta el momento el de mayores dimensiones, superando, no solo a "Afrodita", con 127Mmill.mc, sino también a los gigantes en aguas territoriales israelíes, "Leviatán" y "Tamar", con 622Mmill.mc y 283Mmill.mc respectivamente, pues "Zohr" podría contar con unas reservas de hasta 843Mmill.mc.³⁴ El potencial de este yacimiento es considerable en cuanto a cómo podría impactar el panorama energético regional. Como hemos podido observar más arriba, a pesar del previsible aumento del consumo doméstico en Israel y vista la imposibilidad de Siria para siquiera restablecer su antigua capacidad importadora, sustanciales volúmenes de recursos en LNG Israel y Chipre podrían destinarse al mercado internacional.

Esta posibilidad, en lo que respecta a la política de diversificación de la UE, se vería ensombrecida por las perspectivas de demanda de Egipto, así como la caída de su producción. El endeudamiento del país, especialmente en el inestable contexto de cambio político con la caída de Hosni Mubarak y el proceso revolucionario, representó un freno para aumentar la inversión, con lo que la producción cayó del máximo de 63Mmill.mca en 2009 hasta 56Mmill.mca en 2013³⁵; esto impactó enormemente en las exportaciones de LNG desde este país, que empezó a exportar gas natural en 2003³⁶; estas pasaron de cerca de 20Mmill.mca en 2009³⁷ a solo 3,7Mmill.mca en 2013, de los cuales un simbólico 0,4Mmill.mca habrían alcanzado Europa³⁸. De hecho, Egipto parecía estar destinado a convertirse en importador

³¹ *Ibid.*, p. 19, tabla 7.

³² *Ibid.*, *Idem.*

³³ Leigh, Michael: " Eastern Mediterranean Gas Won't Solve Europe's Energy Dilemmas", German Marshall Fund (GMF), 16 de diciembre 2014, en <http://www.gmfus.org/blog/2014/12/16/eastern-mediterranean-gas-won%E2%80%99t-solve-europe%E2%80%99s-energy-dilemmas> y Gyamouridis, *op. cit.*, p. 16.

³⁴ "ENI makes giant discovery in Egyptian Waters", *Natural Gas Europe*, 31 de agosto 2015, en <http://www.naturalgaseurope.com/eni-makes-giant-discovery-in-egyptian-waters-25202>.

³⁵ Ralph Dickel et al., *op. cit.*, p. 18.

³⁶ Tsafos, Nikos: "Egypt: A Market for Natural Gas from Cyprus and Israel?", German Marshall Fund (GMF), 14 de diciembre 2015, p. 2, en <http://www.gmfus.org/publications/egypt-market-natural-gas-cyprus-and-israel>.

³⁷ *Ibid.*, fig. 6, p. 18.

³⁸ *Ibid.*, table 6, p. 17.



neto de gas natural³⁹, apareciendo así como el destino de los nuevos recursos desarrollados en el Mediterráneo Oriental. En este sentido, Egipto firmó en marzo del 2015 un controvertido acuerdo con Israel para importar del orden de 5Mmill.mc durante los tres años de duración del contrato⁴⁰. Ello iba de la mano con la que había sido la tendencia desde el año 2000, cuando Egipto se convirtiese en exportador de LNG, de ver su demanda crecer a mayor ritmo que su producción⁴¹; con la perspectiva de que la población aumente y con una intensidad energética aún por debajo de la media de la OCDE la demanda necesariamente crecerá⁴².

Con la aparición de "Zohr", existe por tanto la posibilidad, no solo de que Egipto revierta el escenario de convertirse en un país importador, sino que recupere su capacidad exportadora. Aunque lo segundo no llegase a materializarse, tendrían un impacto potencial en la UE, pues liberaría los recursos de Israel y Chipre que podrían haberse visto absorbidos por la demanda egipcia⁴³. Sin embargo, cabe al mismo tiempo la posibilidad de que precisamente la competencia de Zohr dé al traste con las perspectivas de desarrollo de Tamar, Leviatán y quizá también Afrodita: Delek y Noble, las empresas responsables de los proyectos en Chipre e Israel se encuentran con que el mercado inicialmente pensado de Egipto puede verse perfectamente sustituido por Zohr, cuyos costes de explotación deberían ser sustancialmente menores y que podría entrar en funcionamiento a partir del mismo 2016; se necesitarían varios años para el desarrollo de los otros yacimientos del Mediterráneo Oriental⁴⁴. Aun cuando la producción de Zohr no llegase a dar abasto para ocupar parte de la demanda europea, los bajos precios del mercado internacional del gas natural en estos momentos suponen un poderoso freno para el desarrollo de unos proyectos a fin de cuentas muy costosos⁴⁵. Dicho sea de paso, la posibilidad misma de que Zohr sea fuente de exportaciones, se encuentra igualmente constreñida por el estado actual del mercado internacional del gas natural y por las limitaciones que ENI seguramente enfrente para destinar gas natural al

³⁹ Las primeras importaciones de LNG en Egipto empezaron en abril del 2015 (Ver: Fick, Maggie y Dagenborg, Joachim: "UPDATE 2-Egypt reaches deal with Norway's Hoegh on LNG import terminal", *Reuters*, 12 de mayo 2014, en <http://uk.reuters.com/article/2014/05/12/egypt-energy-gas-idUKL6N0NY1YR20140512>). Igualmente, se firmó en julio del 2015 un acuerdo con Rosneft para la importación de productos petrolíferos, así como LNG (Véase Tejas, Aditya: "Egypt Signs LNG, Petroleum Import Deal With Russia's Rosneft", *International Business Times*, 8 de julio 2015, en <http://www.ibtimes.com/egypt-signs-lng-petroleum-import-deal-russias-rosneft-1998857>). Actualmente, Egipto está en conversaciones con Jordania para utilizar el puerto de Aqaba con el fin de importar LNG para su consumo en Egipto (Ver: "Egypt Seeks LNG via Jordan", *Oil and Gas Eurasia*, 24 de agosto 2015, en <https://www.oilandgaseurasia.com/en/news/egypt-seeks-lng-jordan>).

⁴⁰ "Egypt to import gas from Israel via EMG pipeline", *Mada Masr*, 18 de marzo 2015, en <http://www.madamasr.com/news/egypt-import-gas-israel-emg-pipeline>.

⁴¹ Ghafar, Adel Abdel: "Egypt's new gas discovery: Opportunities and challenges", Brookings, 10 de septiembre 2015, en <http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/09/10-egypt-gas-discovery-abdelghafar>.

⁴² Tsafos, *op. cit.*, p. 3.

⁴³ Por el momento, Egipto afirma que los planes para importar gas natural de Israel se mantienen, pues los recursos se destinarán principalmente a mejorar la demanda doméstica, poniendo fin a los problemas de suministro en el mercado doméstico ("Egypt will not stop importing gas from Israel after discovery of Zohr gas field", *Middle East Monitor*, 3 de septiembre 2015, en <https://www.middleeastmonitor.com/news/africa/20839-egypt-will-not-stop-importing-gas-from-israel-after-discovery-of-zohr-gas-field>).

⁴⁴ Luft, Gal: "Will ENI's discovery in Egypt sink Israel's Leviathan?", *Natural Gas Europe*, 1 de septiembre 2015, en <http://www.naturalgaseurope.com/eni-zohr-gas-field-egypt-discovery-impacts-israel-leviathan-25193>.

⁴⁵ La opción de exportar LNG a Europa resultaría demasiado costosa y dañaría la competitividad de tales exportaciones ("Energy security will not cure all of Egypt's ills", *Natural Gas Europe*, en <http://www.naturalgaseurope.com/energy-security-will-not-cure-all-of-egypts-ills-25301>), mientras que la única alternativa viable, véase, Europa Oriental (Grecia) y Turquía, carece de las infraestructuras necesarias en materia de LNG, siendo los costes de construcción de nuevos gasoductos demasiado elevados (*Ibid.*); no hay que perder de vista que según ciertas estimaciones, Egipto habrá logrado volver a la autosuficiencia a partir de la próxima década, con lo que la ventana de oportunidad para Delek y Noble es corta, lo cual ahonda las dudas sobre su viabilidad (ver: Stefanini, Sara: "Egypt's example — EU blesses Shell-BG union", *Politico*, 9 de marzo 2015, en <http://www.politico.eu/article/politico-pros-morning-energy-egypts-example-eu-blesses-shell-bg-union/>).



extranjero, frente a los deseos de Egipto⁴⁶. Además, no hay de hacer perder de vista el potencial de disputa con Chipre que este nuevo proyecto contiene, pues los yacimientos de Zohr podrían extenderse hacia la ZEE de Chipre⁴⁷.

2.3. El Corredor Sur: Nabucco y TAP

La decisión en junio del 2013, por parte de Azerbaiyán, de destinar sus recursos de gas natural a través del gasoducto TAP (Trans-Adriatic Pipeline)⁴⁸, que conectaría Turquía con Grecia y (pasando por Albania), Italia, y que estaría operativo (se prevé que para 2019)⁴⁹ tan pronto Turquía construya el gasoducto TANAP (Trans-Anatolian Pipeline), dejó sin razón de ser al ambicioso proyecto Nabucco. El sentido de Nabucco era abrir la puerta de la UE a nuevos mercados en Oriente Próximo y Asia Central. En este sentido, Irán y Turkmenistán prometían ser los mercados más prometedores. Con Irán fuera de juego por la oposición de los EEUU y por las sanciones impuestas por el programa nuclear iraní (y con Iraq envuelto en una pertinaz inestabilidad), Turkmenistán representaba la gran esperanza de Nabucco. A pesar de que en 2008 se confirmó que el país contaba con muchas más reservas de gas natural de lo que se pensaba, la UE parecía claramente haber perdido el juego frente a China. Hasta 2013, el juego parecía girar necesariamente en torno a conseguir que Azerbaiyán participase con sus modestos recursos, para asegurar la viabilidad de Nabucco en un primer estadio, en espera de mayores suministros en un futuro cercano. La decisión de Azerbaiyán del 2013 de decantarse por el TAP, privó a Nabucco de su razón de ser.

Lo que queda en todo caso fuera de duda, es que por lo menos, Azerbaiyán va a contribuir a la diversificación energética de la UE, sirviendo los mercados de Grecia y de Italia. TAP tiene la perspectiva de alcanzar una capacidad máxima de 20Mmill.mc anuales, lo que desde Italia le permitiría extenderse incluso más allá hacia países como Francia o Alemania⁵⁰. Según las noticias más recientes, el consorcio TAP mantiene el calendario para 2015 y espera que la construcción pueda empezar en mayo de este año⁵¹.

Sin embargo, lo óptimo sería invitar a otros proveedores con mayor capacidad que Azerbaiyán. ¿Podría la UE reactivar Nabucco?⁵² Turkmenistán sigue estando potencialmente sobre la mesa. De hecho, ya en noviembre del 2014 Turquía y Turkmenistán alcanzaron un acuerdo marco para el suministro de gas turkmeno a través del futuro TANAP, mientras que una reunión trilateral de ministros de exteriores de Turquía, Azerbaiyán y Turkmenistán tuvo lugar en enero de este año, formato el cual se quiere elevar a nivel de jefes de estado, con la

⁴⁶ Sez nec, Jean-Francois y Mosis, Samer: " The Zohr Gas Field: A Boon for Egypt", Middle East Institute, 9 de septiembre 2015, en <http://www.mei.edu/content/at/zohr-gas-field-boon-egypt>.

⁴⁷ "Cyprus will soon know if gas discovered in Egypt extends into island's EEZ", *Cyprus Mail*, 15 de septiembre 2015, en <http://cyprus-mail.com/2015/09/15/in-next-days-cyprus-will-know-if-gas-reserve-discovered-in-egypt-extends-into-islands-eez/>.

⁴⁸ Pannier, Bruce: "Could Iranian Gas Be The Solution For Europe?", *Oil Price*, 24 de febrero 2015, en <http://oilprice.com/Energy/Natural-Gas/Could-Iranian-Gas-Be-The-Solution-For-Europe.html>.

⁴⁹ "TAP pipeline to start construction in 2015", *Euractiv*, 12 de diciembre 2013, en <http://www.euractiv.com/energy/tap-pipeline-start-construction-news-532291>.

⁵⁰ "Consortium Formed To Build Trans-Adriatic Pipeline", *RFE/RL*, 30 de julio 2013, en <http://www.rferl.org/content/tap-gas-pipeline-consortium-azerbaijan/25061672.html>.

⁵¹ "TAP invites pre-qualification for offshore construction and linepipes", *Pipelines International*, 4 de marzo 2015, en http://pipelinesinternational.com/news/tap_invites_pre-qualification_for_offshore_construction_and_line_pipes/91358.

⁵² Bulgaria está interesada en reactivar el gasoducto, contando con la futura producción de gas natural de Azerbaiyán; ver: "Is Nabucco-West Revivable?", *Natural Gas Europe*, 10 de marzo 2015, en <http://www.naturalgaseurope.com/viability-nabucco-west-revival-26549>.



primera cumbre planeada para finales de año⁵³. El hecho de que desde 2006 se frustrasen tantas expectativas en este sentido nos fuerza a ser prudentes sobre las perspectivas de éxito de tal proyecto. La indeterminación del estatus legal del Mar Caspio representa sin duda alguna el mayor obstáculo, pues es a través de tal mar, con la construcción de un gasoducto a través del Caspio, que se estudia la posibilidad de realizar el enlace con el TANAP.

2.4. Qatar

Qatar tiene unas impresionantes reservas en gas natural, pues se trata de las terceras reservas mundiales con 24,5Bmc⁵⁴, es con datos del 2014 el tercer mayor productor⁵⁵, así como el segundo país exportador de gas natural del mundo⁵⁶. Qatar no debería corregir su política de moratoria sobre producción⁵⁷, y ello representa un elemento esencial para el futuro de la industria gasística del Magreb, vistos los muy bajos costes de producción del gas natural de Qatar. según estimaciones del Centro de Energía de la Universidad de Columbia, en el informe de Jason Bordoff y Trevor Houser, los costes hasta Europa del LNG de Qatar son únicamente de US\$6mmbtu, mientras que el coste del gas convencional de Argelia y Libia es de US\$7mmbtu y US\$8mmbtu⁵⁸. Si Qatar decidiese en el futuro aumentar su producción, Argelia y Libia podrían encontrarse en competición por cuotas de mercado con un temible competidor. Por el momento, tal perspectiva no se vislumbra.

2.5. Irán

Quizá la única opción realmente prometedora sea una que quedaba hasta el momento totalmente excluida por razones geopolíticas obvias: Irán. El progreso de las conversaciones sobre el programa nuclear iraní y el deshielo en las relaciones con EEUU resultante ha impulsado a Irán a palpar el terreno. En agosto del 2014, el vice-ministro de energía Ali Majedi ya propuso su país para un futuro suministro a Nabucco, apuntando a las insuficientes reservas que Azerbaiyán podría destinar⁵⁹. Conscientes de las circunstancias políticas que aún dificultan una óptima cooperación energética con Irán, desde Teherán se ha puesto igualmente sobre la mesa otra posibilidad, en la que se hace valer la privilegiada posición geográfica del país: servir de puente a suministros de gas turkmeno⁶⁰. Con estas propuestas Irán pretende devolver Nabucco prácticamente a su punto de partida, cuando aún se discutía en los años 2006 y 2007 tanto posibles suministros de gas natural iraní, como turkmeno. Hay que destacar que sin duda alguna, Irán ofrece una verdadera posibilidad de superar los obstáculos que presenta el cruce del Mar Caspio. De hecho, en el haber de Irán está que ya existen relaciones comerciales tanto con Turquía como con Turkmenistán, para los cuales, desde hace ya varios años, Teherán no es, ni mucho menos, el verdadero agujero negro energético que sí es para la UE.

⁵³ "Trans-Caspian Pipeline: A new Round "For" and "Against"", *Natural Gas Europe*, 9 de marzo 2015, en <http://www.naturalgaseurope.com/turkey-turkmenistan-trans-caspian-pipeline-22549>.

⁵⁴ "Statistical Review of World Energy", British Petroleum (BP) (Junio 2015), p. 20.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 22.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 29.

⁵⁷ Kovessy, Peter: "Report: Qatar's natural gas revenue could plunge 34% by 2026", *Doha News*, 30 de marzo 2015, en <http://dohanews.co/report-qatars-natural-gas-revenue-could-plunge-34-by-2026/>.

⁵⁸ Bordoff, Jason y Houser, Trevor: "American Gas to the Rescue? The Impact of US LNG Exports on European Security", SIPA Center on Global Energy Policy, Columbia University (Septiembre 2014), p. 31, en http://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/energy/CGEP_American%20Gas%20to%20the%20Rescue%3F.pdf.

⁵⁹ Pannier, *op. cit.*

⁶⁰ *Ibid.*



El reciente acuerdo marco alcanzado el 2 de abril del 2015 en la ciudad suiza de Lausana en el marco de las conversaciones P5+1⁶¹ abre la vía para el fin de las sanciones a Irán, y con ello, las perspectivas de desarrollo del sector energético iraní y ulteriores exportaciones de gas natural. Ello podría resolver la paradoja de que un país con un potencial tan elevado, no haya dado el salto desde que los primeros proyectos fuesen discutidos en los años 70, y peor aún, que el país se haya convertido de hecho en un importador neto desde 1997. La paradoja es especialmente sangrante, teniendo en cuenta que Irán posee las segundas reservas mundiales de gas natural, por detrás solo de la Federación Rusa. Ello podría facilitar que el gas natural se pudiese exportar en el futuro hacia Europa a través de Turquía y de Siria.

De hecho, estas dos son las vías que tienen un cierto nivel de desarrollo y para las cuales se proyectan excedentes, cuyo destino más lógico sería precisamente el mercado energético europeo. En el caso de Turquía, que ya importó 8,4Mmill.mca en 2011⁶², y que alcanzó 9,69Mmill.mca en 2014, existe un MoU (memorando de entendimiento) desde el 2008, donde se prevé el desarrollo del yacimiento de Pars Sur⁶³; a cambio de la participación turca, se prevé que los volúmenes desarrollados alcancen el mercado energético europeo⁶⁴. Sin embargo, el escepticismo reinante en cuanto las posibilidades de desarrollo, parece verse confirmado en el reciente rechazo por parte de Turquía de duplicar la importación de gas natural iraní⁶⁵. La otra vía en cambio, a través de Irak y Siria, vistas la situación de caos, parece estar por lo pronto fuera de la mesa: un MoU de 2011, preveía un gasoducto con una capacidad de hasta 40Mmill.mca, lo cual superaba el consumo potencial tanto de Irak como de Siria, quedando pues abierta la vía para que hasta 24Mmill.mca pudiesen destinarse al mercado energético europeo⁶⁶. La posibilidad de que parte de gas natural iraní transite por el TAP podría hacerse realidad en el nuevo contexto. Sin embargo, la capacidad libre sería relativamente escasa.

El que circunstancias ajenas a las sanciones de gran parte de la comunidad internacional no puedan anular otras negativas, como las difíciles relaciones entre Turquía e Irán y la terrible situación de guerra e inestabilidad imperante en Irak y Siria, es particularmente problemático para el mercado energético europeo, especialmente a la vista de la existencia del enorme potencial de los sedientos mercados asiáticos. En este sentido, Irán parece estar en una posición bastante favorable para atender la futura demanda tanto del sub-continente indio, como la de China. En contraste con el frustrante avance de otras alternativas, la construcción de un gasoducto hacia Pakistán está en avanzado estado de desarrollo. El gasoducto IPI (Irán-Pakistán-India), que tendría una capacidad inicial de 22Mmill.mca, podría ser expandido hasta los 55Mmill.mca en el futuro. El caso es que desde 2013 la parte iraní está ya completa y existe un contrato firmado, así como acuerdos en cuanto al precio de venta⁶⁷. Aunque la extensión del gasoducto hasta la India sigue estando en duda, la entrada en juego de China puede mejorar las perspectivas, pues se discute igualmente la posibilidad de que parte del gas

⁶¹ "The Lausanne Framework and a Final Nuclear Deal with Iran", *Policy Brief*, Arms Control Association, vol. 7, nº 6 (14 de abril 2015), en <http://www.armscontrol.org/Issue-Briefs/2015-04-14/The-Lausanne-Framework-and-a-Final-Nuclear-Deal-with-Iran>.

⁶² Jalilvand, David Ramin: "Iran's Gas Exports: Can Past Failure Become Future Success?", Oxford Institute for Energy Studies, NG78 (Junio 2013), p. 4, en www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2013/06/NG-78.pdf.

⁶³ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁶⁵ "Why Turkey Rejects Doubling Iranian Gas Imports", *Natural Gas Europe*, 16 de abril 2015, en <http://www.naturalgaseurope.com/why-turkey-rejects-doubling-iranian-gas-import-23219>.

⁶⁶ Jalilvand, *op. cit.*, pp. 8-9.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 9.



natural exportado a Pakistán pueda ser licuado en el puerto de Gwadar en Pakistán. Ello, además, podría abrir la puerta a la financiación de Pekín⁶⁸.

Sin embargo, en el actual contexto de mejora de las relaciones con la Comunidad Internacional tras el Acuerdo de Lausana, las recientes noticias sobre la construcción de terminales de exportación de LNG desde Irán y en concreto, la exportación vía España con el fin de convertir a este país en un eje importador para la UE han hecho renacer las esperanzas sobre Irán como alternativa energética. Se estarían barajando, por parte de la UE, volúmenes de entre 25Mmill.mca y 35Mmill.mca, lo cual convertiría a Irán en un importante suministrador⁶⁹. Esta posibilidad se desveló en la reunión que se mantuvo en Irán recientemente con una delegación española dirigida por José Manuel García-Margallo, ministro de Asuntos Exteriores de España. Si el principal interés por parte de España parecía estar fijado en el restablecimiento de la importación de crudo, del que Irán había sido uno de los principales exportadores hasta las sanciones del 2012⁷⁰, pronto quedó claro que lo más prometedor del viaje de la delegación serían las posibilidades abiertas por posibles exportaciones de LNG, para las que España pretendía convertirse en puerta de entrada a toda Europa⁷¹. Que esto pueda ocurrir realmente es bastante dudoso: ante el desafío de satisfacer una creciente demanda interna, ante la competición con los mercados asiáticos, y más aún, ante la necesidad de inyectar gas natural en sus pozos petrolíferos para mantener la producción⁷², la UE tiene un margen de acción bastante limitado.

3. Impacto sobre el Magreb

Manteniendo las prevenciones ya indicadas en la sección de más arriba, en lo que concierne al impacto de futuras exportaciones iraníes de LNG sobre el Magreb, hay que tener en cuenta un dato fundamental que juega a favor de los dos productores de gas natural en el Magreb, es decir, Argelia y Libia. El primer factor viene determinado por la situación política de las

⁶⁸ Kennedy, Charles: "What The Iran Nuclear Deal Could Mean For Asia", *Oil Price*, 9 de abril 2015, en <http://oilprice.com/Energy/Energy-General/What-The-Iran-Nuclear-Deal-Could-Mean-For-Asia.html>.

⁶⁹ Steinhäuser, Gabriel y Norman, Laurence: "Iran Could Become Major Supplier of Natural Gas to EU", *World Street Journal*, 13 de septiembre 2015, en <http://www.wsj.com/articles/iran-could-become-major-supplier-of-natural-gas-to-eu-1442155324>; con datos de Eurostat, la UE28 importó en 2013 125Mmill.mca de la Federación Rusa, 95,2Mmill.mca de Noruega, 57,3 Mmill.mca de los Países Bajos, 41,5 Mmill.mca de Argelia y 21Mmill.mca de Qatar, con lo que de cumplirse tales predicciones, Irán podría convertirse en uno de los principales clientes de la UE.

⁷⁰ "España se ofrece a Irán como su 'mejor embajador en Bruselas y Nueva York'", *El Mundo*, 3 de marzo 2014, en <http://www.elmundo.es/espana/2015/09/07/55ed5b98e2704e58268b457c.html>.

⁷¹ "Spain Ready to Export Iranian Gas to Europe", *Natural Gas Europe*, 7 de septiembre 2015, en <http://www.naturalgaseurope.com/spain-ready-to-export-iranian-lng-to-europe-25321>; en todo caso, queda por ver que la opción del LNG sea realmente más apropiada para Irán que seguir apostando por construir un gasoducto hacia Pakistán y la India, vistos los costes de adquisición de la tecnología e infraestructura necesarios para la exportación de LNG en un contexto de bajos precios (Ver: Temizer, Murat: "LNG exports, a dream for Iran: expert", *AA*, 23 de julio 2015, en <http://www.aa.com.tr/en/economy/lng-exports-a-dream-for-iran-expert/23586>). Se trataría, en todo caso, de un proceso que ocurriría dentro de muchos años, al contrario que para el crudo, en cuyo caso las infraestructuras necesarias está listas para iniciar exportaciones en cuestión de semanas (Ver: Steffanini, Sara y Oroschakoff, Kalina: "The coming Russia-Iran energy axis: Russia tries to gain a foothold, not a competitor", *Politico*, 21 de julio 2015, en <http://www.politico.eu/article/iran-russia-gas-lng-gazprom-energy/>).

⁷² A este respecto, es muy notable el comentario de Jonathan Stern, presidente del Instituto de Oxford para Estudios Energéticos, quien afirmaba que Irán ganaría más con las inyecciones de gas natural en sus pozos de petróleo que exportando esos mismos recursos gasísticos (Ver: Almeida, Isis: "Iran Is No Qatar, Even With World's Second-Biggest Gas Reserves", *Bloomberg*, 15 de julio 2015, en <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-07-14/iran-no-qatar-even-with-the-world-s-second-biggest-gas-reserves>).



relaciones entre la UE y Rusia. Como ya se indicó en la introducción, fue el significativo empeoramiento de las relaciones con Moscú a raíz de la crisis de Ucrania, y el resurgimiento del discurso de inseguridad energética en relación con Gazprom el que favoreció la gestación de la actual estrategia energética europea y la intención de diversificar las fuentes de suministros de gas natural. Por tanto, el país desfavorecido por esta nueva política habría de ser Rusia y no países como Argelia y Libia. Para este último, ya indicó en su día el Comisario de Energía, Miguel Arias Cañete:

La UE debería establecer nuevas relaciones con los países proveedores y de tránsito, como Turquía y Argelia, y reforzar las antiguas con buenos amigos, como Noruega, Ucrania y los países de la Comunidad de la Energía⁷³

Sin embargo, en caso de que una exitosa relación comercial se estableciese entre la UE e Irán como exportador de LNG, cabe considerar la posibilidad de que con el tiempo se redujese el papel de Argelia como suministrador. En este sentido, en el ya mencionado informe de Bordoff y Houser, Argelia (y Libia) tendrían una sustancial ventaja frente a Irán como potencial competidor, basada en razones estrictamente comerciales. Y es que los costes marginales (contando producción, mantenimiento y transporte) de Argelia y Libia resultarían sustancialmente más competitivos que los de posibles exportaciones iraníes. Según nuestros autores, mientras que el gas natural de Argelia tiene un coste marginal de US\$7mmbtu, y el de Libia US\$8mmbtu, el gas natural de Irán alcanzaría hasta US\$14mmbtu⁷⁴. Esta realidad, que por otra parte pone en duda la idoneidad de los recursos iraníes para Europa⁷⁵, debería representar una notable ventaja en el futuro próximo para Argelia y Libia.

Como hemos podido ver en la sección anterior, Qatar no debería aumentar sus exportaciones de gas natural en los próximos años. Ello es una excelente noticia para Argelia, pues el gas natural qatari es muy competitivo, si bien no significativamente más que el de Argelia. En todo caso, recurriendo de nuevo al informe de Bordoff y Houser, el LNG qatari tiene un coste de US\$6mmbtu, ligeramente por debajo de los US\$7mmbtu y de los US\$8mmbtu de Libia⁷⁶. En el caso del LNG de Israel, el coste sería de US\$9mmbtu, no significativamente superior, si bien, como ya hemos visto más arriba, las perspectivas de exportación no son excesivamente halagüeñas para la UE, sobre todo frente a la competición del gas natural egipcio. En cuanto a este último, los costes de producción (sin contar con los costes de transporte y licuefacción) habrían de ser de US\$4mmbtu⁷⁷. Parece que Egipto podría ser un competidor potencial, si bien, como ya hemos tenido la ocasión de ver, las perspectivas de ver a Egipto convertirse en exportador son escasas.

4. Recursos petrolíferos en el Mediterráneo Oriental y Oriente Próximo

Al contrario que en el caso del gas natural, no parece haber significativos cambios en el panorama petrolífero en la región, en lo que a nuevos yacimientos de refiere. Sin embargo, su influencia sobre el Magreb, en lo que respecta a la caída de los precios del crudo desde hace

⁷³ Arias Cañete, *op. cit.*

⁷⁴ Bordoff y Trevor, *op. cit.*, p. 31.

⁷⁵ "Iranian Gas to Europe: Years Down the Road", *Natural Gas Europe*, 17 de septiembre 2015, en <http://www.naturalgaseurope.com/iranian-gas-to-europe-years-down-the-road-25467> y "Post Agreement: The Role of Natural Gas in Iran's Energy Future", "Post Agreement: The Role of Natural Gas in Iran's Energy Future", *Atlantic Council*, 15 de septiembre 2015, en <http://www.atlanticcouncil.org/en/events/webcasts/post-agreement-the-role-of-natural-gas-in-iran-s-energy-future>.

⁷⁶ Bordoff y Trevor, *op. cit.*, p. 31.

⁷⁷ Seznec y Mosis, *op. cit.*



un año, es muy notable, ya que las decisiones tomadas en la región determinan el que los precios no se hayan restablecido, con las debidas consecuencias sobre las finanzas de grandes productores como Argelia.

4.1. Origen de la caída en los precios del crudo

El año 2014 se presentó con una sorpresa que pocos esperaban entonces: una espectacular caída de los precios del crudo a nivel mundial, y que hasta día de hoy, un año más tarde, parece mantenerse. Esta súbita caída rompió con una tendencia que se venía manteniendo desde inicios del 2011; en la serie histórica que se inicia con tal año, podemos observar cómo, a excepción de los dos picos alcanzados en 2011 mismo y de nuevo un año más tarde, los precios se mantenían dentro de la horquilla de US\$120 y US\$100 por barril (levemente por debajo en una sola ocasión, a mediados del 2012). Después de los precios récord de principios del 2008, cuando el crudo alcanzó el altísimo precio de US\$140 por barril y tras la recuperación de la caída que siguió al inicio de la crisis financiera mundial, cuando el crudo se derrumbó en cuestión de meses hasta alcanzar solo US\$40, parecía que el crudo se había estabilizado en cuotas bastante altas⁷⁸.

Esta estabilidad parecía estar garantizada por la política declarada del principal productor mundial de petróleo con datos del 2009⁷⁹, Arabia Saudí: según Riad, el objetivo era que los precios del crudo se mantuviesen en una horquilla de US\$120 a US\$90 por barril, un precio en el que la monarquía saudí se sentía plenamente cómoda: según cálculos realizados en noviembre del 2014 por el diario *WSJ*, Arabia Saudí necesitaba un precio de US\$106 para equilibrar los presupuestos del 2015⁸⁰; los cálculos recogidos por la prensa de los Emiratos Árabes Unidos (EAU) de tres instituciones, el FMI, el Instituto de Finanza Internacional (IFI), así como la Deutsche Bank (DB), eran los siguientes: US\$87,20, US\$109,40 y US\$104,40⁸¹. Estos precios eran naturalmente satisfactorios para otros miembros de la OPEC, como por ejemplo, Qatar, Kuwait y los EAU, con umbrales para el equilibrio fiscal situados en US\$77, US\$78 y US\$80 respectivamente⁸². Obviamente, otros países, como Libia e Irán, se encontraban en una situación fiscal mucho más delicada, con lo que habrían necesitado precios por encima de US\$120 por barril para equilibrar sus presupuestos: con datos del semanario británico *The Economist*, Irán necesitaría entre US\$130 y US\$150⁸³. Argelia se encontraría a niveles similares, mientras que en el caso de Libia, dada su crítica situación, se necesitaría hasta US\$180 por barril, siguiendo datos del FMI y Deutsche Bank⁸⁴.

Es por esta razón por lo que la súbita caída que se originó a mediados del 2014 sorprendió a muchos. Visto el interés estrictamente económico por parte de Arabia Saudí por mantener esos precios, pronto se empezó a especular con una posible politización del crudo, a saber, el dejar hundir los precios con el fin de impactar a las finanzas de una serie de países hostiles. En este sentido hay que destacar que la "primera ronda" de caída en el precio

⁷⁸ "Latest Price & Chart for Crude Oil Brent", *Nasdaq*, en <http://www.nasdaq.com/markets/crude-oil-brent.aspx?timeframe=10y>.

⁷⁹ Arabia Saudí produjo en 2014 el 12,9% de toda la producción mundial, seguido muy de cerca por la Federación Rusa con un 12,7% y los EEUU con un 12,3% (BP, *op. cit.*, p. 8).

⁸⁰ "OPEC: The Cartel is Standing Pat on Production, for Now", *World Street Journal*, "Argelia", en <http://graphics.wsj.com/lists/opec-meeting>.

⁸¹ Raghuram, M. R.: "How GCC states' break-even oil prices stack up", *The National*, 24 de agosto 2015, en <http://www.thenational.ae/business/energy/how-gcc-states-break-even-oil-prices-stack-up>.

⁸² Pfeifer, Karen: "Breaking Even, Breaking Down or Going for Broke?", *MERIP*, 22 de mayo 2015, en <http://www.merip.org/breaking-even-breaking-down-or-going-broke>.

⁸³ "Black gold deficits", *The Economist*, 14 de octubre 2014, en <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2014/10/daily-chart-7>.

⁸⁴ Gurdgiev, Constantin: "Deutsche Bank on Russian 'Break-Even' Oil Prices", *Russia Insider*, 22 de julio 2015, en <http://russia-insider.com/en/business/break-even-oil-prices-russia/ri8872>.



respondía estrictamente a cambios en la oferta y demanda internacional, obviamente inesperados: un elemento a destacar que no pasó desapercibido era el que los EEUU hubiese duplicado su producción de petróleo gracias a los recursos de esquistos⁸⁵. Sin embargo, no era el aumento de producción el responsable directo de la caída de los precios, por la simple razón de que el aumento de la demanda en el mercado asiático había absorbido la oferta; en puridad, se podría decir que durante la fase de estabilidad en los precios que precedió a la actual caída, la producción añadida por los EEUU favoreció que estos no aumentasen más. Ahora, sin embargo, con la caída de la demanda asiática (y en menor medida de otros países como Brasil) por enfriamiento de sus economías⁸⁶, nos encontramos con una superproducción que necesariamente se tradujo en menores precios; así, a partir de los US\$114 por barril en julio del 2014, el crudo inició una rápida curva descendente⁸⁷.

Sin embargo, la decisión de la OPEC en su reunión del 27 de noviembre de no reducir la producción para remediar la sobre-oferta existente, de manera que los precios se pudiesen restablecer, consolidó las sospechas de que podría haber motivos políticos detrás. Ciertamente, los "candidatos" no faltaban: por el contexto político de la crisis ya mencionado en la introducción, existía un obvio interés en dañar económicamente a la Federación Rusa (tal y como se hizo con la ronda de sanciones) en represalia a su intervención militar en Ucrania; siendo dependiente en un 50% de sus presupuestos de los recursos energéticos, principalmente el petróleo, es lógico que la caída del precio del crudo haya impactado duramente en las finanzas rusas. Sin embargo, cabía la posibilidad igualmente de que fuese Irán, gran rival de Arabia Saudí, el que fuese el principal objetivo de los países productores del Golfo. De entre las teorías consideradas en su momento, cabía sin embargo la de una guerra comercial contra el petróleo de esquistos americano, para así empujar fuera del mercado a un rival comercial⁸⁸. Resulta difícil demostrar plenamente cualquiera de estas hipótesis. Sin embargo, numerosos analistas se decantan por teorías más ligadas a imperativos clásicos del mercado del petróleo: la lucha por la cuota de mercado⁸⁹. La explicación más plausible sería, pues, que los principales miembros de la OPEC, ante la caída inesperada de la demanda, habrían decidido luchar por retener cuotas de mercado, para lo que países como Arabia Saudí, con notables colchones financieros, estaban preparados. Ello explicaría por qué

⁸⁵ Krauss, Clifford: "Oil Prices: What's Behind the Drop? Simple Economics", *New York*, 5 de octubre 2015, en <http://www.nytimes.com/interactive/2015/business/energy-environment/oil-prices.html>.

⁸⁶ Echagüe, Ana: "Dinámicas comerciales y geopolíticas del nuevo mercado energético", *Política Exterior*, nº 71 (Invierno 2014-2015), en <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/dinamicas-comerciales-y-geopoliticas-del-nuevo-mercado-energetico/>.

⁸⁷ Entre otros factores que se apuntaban, y que habrían contribuido a esta caída, estaba el refuerzo del dólar en la segunda mitad de 2014 (Ver: Menton, Jessica: "Why Are Oil Prices Falling? Here Are Four Reasons Crude Prices Continue To Trend Lower", *International Business Times*, 16 de marzo 2015, en <http://www.ibtimes.com/why-are-oil-prices-falling-here-are-four-reasons-crude-prices-continue-trend-lower-1848742>) y las tensiones generadas por la aparición en la escena geopolítica del Estado Islámico en Iraq y Siria (Ver: Chamberlin, Alex: "Must-know: Why crude oil prices have been falling lately", *Market Realist*, 21 de agosto 2014, en <http://marketrealist.com/2014/08/must-know-why-crude-oil-prices-have-been-falling-lately/>).

⁸⁸ Algo que pareció pasar desapercibido es el interés que Arabia Saudí tiene en productores con alto coste de producción, como son las compañías de los EEUU, tal y como ha explicado el analista Bassam Fatouh: frente a países con bajos costes de producción como Iraq, y que son candidatos susceptibles de tirar los precios a la baja con el fin de ganar cuota de mercado, los productores de petróleo de esquistos son un factor de estabilidad (Ver: Fattouh, Bassam: "Saudi Arabia's Oil Policy in Uncertain Times – A Shift in Paradigm", *Oxford Institute for Energy Studies* (21 de octubre 2014), en <http://www.oxfordenergy.org/2014/10/saudi-arabias-oil-policy-in-uncertain-times-a-shift-in-paradigm/>). Arabia Saudí tendría muy presente la experiencia negativa de la década de los 80, cuando a pesar de restringir su producción para así mantener los precios, vio cómo otros productores se aprovechaban aumentando su producción con el fin de ganar cuota de mercado; Arabia Saudí habría decidido hundir los precios en 1985 para así recuperar su cuota.

⁸⁹ Echagüe, *op. cit.*



los precios han llegado a hundirse hasta US\$43 por barril en agosto del 2015, encontrándose a día de hoy en US\$48 por barril⁹⁰.

4.2. Perspectivas futuras del mercado

Uno de los elementos más susceptibles de coadyuvar al restablecimiento de los precios en el mercado petrolífero sería la salida del mercado de aquellos productores menos competitivos. En este sentido, todas las miradas estaban puestas en el petróleo de esquistos de los EEUU, dado su elevado coste de producción, ligado a una tecnología de extracción necesariamente más costosa ("fracking") que la extracción convencional. El secretario general de la OPEC, Al-Badri, afirmaba así que el gas de esquistos americano dejaría de ser competitivo tan pronto cayese el precio por debajo de los US\$85 por barril⁹¹; ese precio se dejó atrás ya en noviembre del 2014⁹², por lo que se esperaba que los efectos hubiesen sido devastadores. Si comparamos 2014 con 2013, vemos cómo la producción aumentó de 7,4 millones de barriles diarios a 8,7⁹³. El comportamiento durante el actual año 2015, periodo en el que podemos ver con mayor fuerza los efectos de la caída de los precios, es el siguiente: se alcanza un pico de producción de 9,5 millones de barriles diarios en la primera semana de julio, iniciándose únicamente entonces una progresiva caída de la producción, que para la tercera semana de septiembre era de 9,1 millones de barriles diarios⁹⁴. Estos datos parecen apuntar a una inesperada resistencia del "fracking" en los EEUU.

En primer lugar, habría que destacar que en el debate sobre los costes marginales de producción del petróleo de esquistos en los EEUU, no todos los yacimientos tienen los mismos costes. En este sentido, las declaraciones de Al-Badri parecían indicar más bien los costes de producción de aquellos más caros. La sub-directora de la Agencia Internacional de la Energía (AEI) destacaba, por el contrario, que la práctica totalidad de los pozos de petróleo de esquistos tenían costes marginales de producción por debajo de los US\$80 por barril⁹⁵; más aún, afirmaba que el 82% tenía costes marginales de US\$60 por barril o incluso menos⁹⁶. Si observamos el cálculo compilado por el *WSJ*, vemos cómo, efectivamente, las zonas con mayor número de plataformas de extracción, véase, la cuenca pérmica, "Bakken" e "Eagle Ford", tenían costes marginales de US\$75-US\$57, US\$75-US\$60 y US\$65-US\$53 respectivamente⁹⁷. Teniendo en cuenta que los precios actuales se encuentran en US\$48 por barril, prácticamente la totalidad de los pozos deberían encontrarse con pérdidas; efectivamente, muchas torres de perforación han tenido que dejar de operar. Y sin embargo, como se explica en un informe de Clingendael, esto no necesariamente ha repercutido en una significativa bajada en la producción, tal y como se podría haber imaginado: mejora de la cobertura contra riesgos ("hedging"), un aumento de la eficiencia y una reducción de las tasas por perforación por parte de las empresas de servicios han permitido que no fuese hasta abril

⁹⁰ Nasdaq, *op. cit.*

⁹¹ Smith, Matt: "The US Shale Breakeven Price Debate", *Oil Price*, 20 de noviembre 2014, en <http://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/The-US-Shale-Breakeven-Price-Debate.html>.

⁹² Nasdaq, *op. cit.*

⁹³ "Crude Oil Production", US Energy Information Agency (EIA), en http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_crd_crpdn_adc_mbbldpd_a.htm.

⁹⁴ "Weekly US Field Crude Oil Production", US Energy Information Agency (EIA), en <http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=WCRFPUS2&f=W>.

⁹⁵ Falush, Simon: "Oil price slump yet to hit US shale oil production: IEA chief", *Reuters*, 15 de julio 2014, en <http://www.reuters.com/article/2014/10/13/us-shaleoil-energy-breakeven-idUSKCN0I21GG20141013>.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Gold, Russell, Ailworth, Erin y Faucon, Benoit: "Energy Boom Can Withstand Steeper Oil-Price Drop", *World Street Journal*, 29 octubre 2014, en <http://www.wsj.com/articles/energy-boom-can-withstand-steeper-oil-price-drop-1414627471>.



del 2015 cuando se empezase a estabilizar la producción⁹⁸. En el mismo informe se apunta a que para finales de este año, las caídas habrían de llevar a la producción a caer a niveles similares a los alcanzados a principios de año⁹⁹, es decir, con datos de la IEA, en torno a los 9,1 millones de barriles diarios, si bien hay que destacar que ese nivel ya parece haberse alcanzado en septiembre mismo¹⁰⁰. El que la caída se haya demorado tanto, sin duda alguna ha influido para que los precios mantuviesen su descenso a lo largo de gran parte de este año¹⁰¹.

Sin embargo, no podemos perder de vista la irrupción, o el retorno, más bien, de un nuevo actor en la escena internacional: Irán. Con el acuerdo alcanzado en Lausana y la puerta abierta al fin de las sanciones, asistiríamos al restablecimiento de las exportaciones de crudo de un verdadero coloso energético, cuarto país a nivel mundial en reservas¹⁰². Manifiestamente, Irán puede trastocar el mercado mundial del crudo, y lo que muchos temen, enconar la pugna por las cuotas de mercado entre todos los productores. De creer las declaraciones realizadas por el ministro del petróleo de Irán, Bijan Zanganeh, su país está dispuesto a retornar al mercado lo antes posible con el fin de recuperar su cuota de mercado, a pesar de la actual situación depresiva; en este sentido, las cifras que se barajan son significativas: el objetivo sería pasar de los actuales 2,8 a 4,2 millones de barriles diarios. Dependiendo de cómo se comporte la producción de los EEUU, podríamos en todo caso contemplar el escenario de que el incremento de producción compensase la pérdida de vigor del "fracking" en los EEUU.

5. Impacto sobre el Magreb

En el caso del gas natural hemos podido ver que los nuevos descubrimientos en el Mediterráneo occidental o el posible aumento de producción por parte de Irán deberían tener un impacto relativo, por la escasa posibilidad de que desplacen a Argelia o Libia en el mercado europeo, ya sea por absorción en los mercados internos (véase Egipto e Irán), en

⁹⁸ "Crude Oil Markets in 2015: The Battle for Market Share", Clingendael International Energy Programme (CIEP) (Julio 2015), p. 3, en <http://www.clingendaelenergy.com/publications/publication/crude-oil-markets-in-2015-the-battle-for-market-share>; no hay que perder de vista igualmente que los productores de petróleo de esquistos en los EEUU suelen ser pequeños productores, dependientes de un alto grado de deuda, y que por tanto están obligados a producir, aunque sea a pérdida, con el fin de poder cubrir los pagos por interés (Ver: Cobb, Kurt: "This Is Why A Serious Decline In U.S Shale Plays Is Not Far Away", 24 de julio 2015, en <http://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/This-Is-Why-A-Serious-Decline-In-US-Shale-Plays-Is-Not-Far-Away.html>).

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ "Weekly US Field Crude Oil Production", *op. cit.*; según datos de la EIA de septiembre del 2015, la producción debería reducirse para 2016 en un 9% (Ver: Rascouet, Angelina: "IEA Sees U.S. Shale Oil Shrinking in 2016 on Price Slump", *Bloomberg*, 11 de septiembre 2015, en <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-09-11/iea-sees-u-s-shale-oil-output-shrinking-in-2016-on-price-slump>).

¹⁰¹ Si la situación se mantiene, no hay que descartar que los productores de petróleo de esquistos en los EEUU acaben finalmente sufriendo las consecuencias; la dependencia del crédito en este sector lo hace muy vulnerable a una depresión sostenida de los precios (Ver: Crooks, Ed: "US Shale Industry Braced for Bankruptcies", *Financial Times*, 6 de septiembre 2015, en <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/5974a3ce-52e0-11e5-b029-b9d50a74fd14.html>), hasta en el aire la idea de estar presenciando una nueva burbuja (Ver: Crooks, Ed: "Shale looks more like dotcom boom than Lehman debt bubble", *Financial Times*, 6 de mayo 2015, en <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b8345a94-f408-11e4-bd16-00144feab7de.html>), a pesar de las predicciones optimistas de la AIE, que prevé que la industria vaya a ser capaz de sobrevivir en el marco de unos precios del crudo tan bajos como los actuales (Ver: "US shale oil boom could become next 'dotcom bubble', says Russian oil boss", *The Guardian*, 10 de febrero 2015, en <http://www.theguardian.com/business/2015/feb/10/us-shale-oil-next-dotcom-bubble-russia-rosneft-igor-sechin-opec>).

¹⁰² BP, *op. cit.*, p. 6.



otros mercados (véase Asia) o por no ser competitivos en materia de precios (véase Irán), de manera que será Qatar el actor en que los productores del Magreb más hayan de estar atentos. Sin embargo, el panorama del mercado internacional del petróleo es bastante más sombrío, y ello por dos circunstancias determinadas: una ya acaecida, que es la decisión de los países de la OPEC de no reducir su producción en la reunión del noviembre del 2014 y otra previsible, que es el retorno de Irán al mercado del crudo. Peor aún, los bajos precios del crudo impactan notablemente en los precios del gas natural, ya sea directa (en los precios ligados al crudo) o indirectamente (pues los precios spot suelen tener como referencia los anteriores).

5.1. La reunión de la OPEC de noviembre 2014

Nuestros dos productores del Magreb, Argelia y Libia, son miembros de la OPEC, donde juegan un papel tan relevante las monarquías del Golfo: Kuwait, Qatar, EAU y sobre todo, Arabia Saudí¹⁰³. En la reunión que mantuvieron los países miembros el 27 de noviembre de 2014 se constituyeron claramente dos frentes: aquellos países favorables a intervenir para corregir los precios y aquellos, defensores del estatus quo; como hemos tenido la ocasión de ver, fue el segundo bloque, liderado por Arabia Saudí, el que logró imponer su criterio y así dejar los precios en caída libre. El segundo bloque, formado por los miembros más solventes, y mejor preparados ante la tormenta de precios se podía permitir tal decisión¹⁰⁴. Por el contrario, los miembros más pobres del cártel, y más necesitados, en consecuencia, de las aportaciones fiscales de las ventas de petróleo, preferían la corrección de los precios: entre estos estaban, naturalmente, países como Venezuela e Irán, pero igualmente, Argelia. Estos países no solo han tenido que afrontar unos precios negativos para sus economías, sino que tampoco encuentran margen para aumentar su producción, atrapados como están entre los límites impuestos por la OPEC (30 millones de barriles diarios) y la capacidad de Arabia Saudí de aumentar la producción¹⁰⁵.

Esta decisión, unida a la ya vista resistencia de los productores de los EEUU, podría verse complementada por el aumento de producción de Irán en los próximos meses, con los efectos que ya hemos mencionado. Esto podría asestar un nuevo golpe a Argelia y Libia, si con ello, los precios no se recuperan, o peor aún, bajan todavía más. Irán no tiene interés en precios tan bajos, con lo que es un aliado para los vulnerables productores del Magreb a la hora de renegociar las condiciones actuales en la OPEC; sin embargo, de no lograr modificar la política de la organización, su papel dentro del mercado necesariamente dañará a Argelia y Libia.

Los efectos de la caída de los precios en las economías de los dos principales productores del Magreb son manifiestos. En el caso de Argelia, el escenario ya remite a la terrible experiencia de mediados de los 80, con las nefastas consecuencias que ello trajo¹⁰⁶. Además, Argelia se encuentra en una encrucijada en lo que a estabilidad de refiere, con su

¹⁰³ "OPEC Member Countries", en http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm.

¹⁰⁴ Lawler, Alex, Sheppard, David y El Gamal, Rania: "Saudis block OPEC output cut, sending oil price plunging", en <http://www.reuters.com/article/2014/11/28/us-opec-meeting-idUSKCN0JA00320141128>.

¹⁰⁵ Critchlow, Andrew: "Opec unity cracks as disgruntled members call for meeting to stem oil slump", *The Telegraph*, 20 de agosto 2015, en <http://www.telegraph.co.uk/finance/oilprices/11814760/Opec-unity-cracks-as-members-call-for-meeting-to-stem-oil-slump.html>.

¹⁰⁶ Ghilès, Francis: "Algeria Buffeted by Falling Oil Prices and Growing Social Unrest", CIDOB, nº 342 (14 de julio 2015), en http://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/mediterraneo_y_orient_medio/algeria_buffeted_by_falling_oil_prices_and_growing_social_unrest; Escribano, Gonzalo: "La economía argelina acusa el golpe", Blog Real Instituto Elcano (16 de abril 2015), en <http://www.blog.rielcano.org/la-economia-argelina-acusa-el-golpe/>.



vecina Libia sumida en el caos y con el área del Sahel representando un peligro constante¹⁰⁷; la inestabilidad en Argelia si la economía se resintiese por los actuales precios del crudo sería muy negativa a nivel regional. Tanto o más puede decirse de Libia, país que se encuentra en una situación de caos por la guerra de facciones en que se sumergió tras la caída de Gaddafi.

6. Conclusiones

¿Qué efecto tendrá la revisión de la estrategia energética de la Unión Europea mencionada al inicio para los países del Magreb? Este artículo se ha centrado en los efectos de los cambios en el Mediterráneo oriental, así como Oriente Próximo, en lo que a gas natural y petróleo se refiere, al tratarse estas dos fuentes de energía en las principales exportaciones de los países productores del Magreb. Sin embargo, la introducción referida a la política energética de la UE es pertinente, pues es un factor que puede entrar en conjunción con los cambios en las dos regiones mencionadas en este párrafo.

En este sentido, hay que destacar que los cambios en la política energética europea conciernen principalmente a la diversificación del gas natural, y no tanto el petróleo. Ello es por una razón sencilla: el gas natural contiene mayores factores de vulnerabilidad, dada la alta dependencia de la Unión Europea de gasoductos; al contrario, el suministro de petróleo depende principalmente del transporte marítimo, menos vulnerable a cortes ocasionales. Es por ello, que por encima de la reducción del consumo de hidrocarburos en general, por razón de la lucha contra el cambio climático, y que aquí no tratamos, la diversificación de fuentes de gas natural se convierte en uno de los elementos capitales de la nueva política energética. Sin embargo, los países suministradores del Magreb, Argelia y Libia no son el objetivo de esta política de diversificación, sino Rusia, en el punto de mira desde el inicio de la crisis en Ucrania.

Es por ello que se puede concluir de la filosofía misma de la nueva estrategia energética que tal política de diversificación no debería afectar al Magreb. Sin embargo, hemos analizado si podría afectar indirectamente. Es por ello que hemos pasado a considerar la previsible evolución de los recursos energéticos en el Mediterráneo oriental y Oriente Próximo, pues representan nuevos recursos potenciales que podrían verse aprovechados por la Unión Europea en su política de diversificación. La cuestión fundamental aquí ha sido la de determinar si los nuevos recursos ofrecerían unos precios más competitivos que los recursos del Magreb, sentando las bases de una mayor competición en el futuro, desfavorable para su posición de mercado. Parece razonable concluir, que: será difícil que la UE pueda ser receptor de muchos de los nuevos recursos, ante 1º la importancia de los mercados internos de los países productores (véase, Egipto e Irán) y 2º la competición de mercados internacionales (véase, por ejemplo, el mercado asiático). Si aun así, parte de los recursos estuviesen disponibles, una constatación de la competitividad de los precios del gas natural de Argelia y Libia hace suponer que estos países vayan a retener sus cuotas de mercado sin demasiada dificultad.

El panorama con el segundo de las fuentes de hidrocarburos, el petróleo, es doblemente diferente: por el escaso impacto, en cuanto a diversificación, de la nueva política europea, pero por el muy sustancial impacto de, sobre todo, Oriente Próximo sobre el Magreb. Esto se debe a que las decisiones tomadas en el seno de la OPEC, por impulso de las monarquías del Golfo, y especialmente Arabia Saudí, de no reducir la producción ante la caída de la demanda

¹⁰⁷ Véase, por ejemplo, Boukhars, Anouar: "Es hora de replantear la seguridad en el Sáhara y el Sahel", *Policy Brief*, FRIDE (8 de abril 2015), en <http://fride.org/publicacion/1257/es-hora-de-replantear-la-seguridad-en-el-sahara-y-el-sahel>.



que impulsó hacia abajo los precios, han provocado una mayor caída si cabe. Ello impacta muy negativamente en los países productores del Magreb, como Argelia y Libia, menos preparados que Arabia Saudí, por ejemplo, para soportar de forma sostenida precios tan bajos. A ello se añade el fin de las sanciones a Irán y su previsible retorno a nivel internacional como exportador de crudo; si con ello aumenta la producción, compensándose la previsible caída en la producción de petróleo por parte de los EEUU, será un factor añadido que coadyuve al mantenimiento de la presión bajista, con las consecuencias que ello tendrá para las finanzas de los productores del Magreb.





EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LAS NEGOCIACIONES SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Xira Ruiz¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

El trabajo analiza la postura de la Unión Europea ante el cambio climático, así como sus principales instrumentos de cooperación medioambiental en el sur del Mediterráneo. Se analizan los compromisos que ha adquirido la Unión en las distintas conferencias de las partes (COPs), su nivel de cumplimiento y su capacidad de liderazgo en el área del cambio climático desde la Cumbre de Río en 1992. También se examinan los principales compromisos adquiridos en las últimas conferencias de las partes y la postura de los actores clave ante la COP de París que se celebrará a finales de 2015. En la última parte, se profundiza en el impacto de iniciativas de cooperación UE-Magreb, como la Unión para el Mediterráneo o el proyecto Clima South.

Palabras clave: Cambio climático, Unión Europea, Magreb, COP 21 París, Clima South, Unión para el Mediterráneo.

Title in English: "Role of the European Union in the climate change negotiations"

Abstract:

The paper analyzes the role of the European Union in the area of climate change, as well as its main instruments of environmental cooperation in the Southern Mediterranean. Object of analysis are also the commitments the EU has taken on in the last Conferences of the Parties (COPs), its level of compliance and its ability to lead the negotiations on climate change since the Rio Summit (1992). The article points out the main commitments made by the most important actors in this international regime as well as their position in the Paris Climate Conference at the end of 2015. In the last part of the paper, the impact of cooperation initiatives EU-Maghreb, such as the Union for the Mediterranean or the Clima South project, will be analyzed.

Keywords: Climate Change, European Union, Maghreb, COP 21 Paris, Clima South, Union for the Mediterranean.

Copyright © UNISCI, 2015.

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 Xira Ruiz Campillo es profesora de Régimen Internacional del Medioambiente en la Universidad Complutense de Madrid e investigadora senior de UNISCI.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

Email: xiraruiz@ucm.es

http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51816



1. Introducción

La Unión Europea es uno de los actores internacionales con mayor peso en el área del cambio climático. No es solo un actor con compromisos políticos, sino también con compromisos vinculantes y cuantificables a nivel regional, lo que le convierte en un actor creíble y líder en esta área.

Y si bien las anteriores afirmaciones son ciertas, también lo es que la UE ha tenido altibajos en su liderazgo durante las negociaciones para luchar contra el calentamiento global. Desde la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en 1992, hasta la última COP (Conferencia de las Partes), en Lima, en diciembre de 2014, el liderazgo de la UE en esta materia ha variado.

El año 2015 es un año clave para la acción global. Se deberán adoptar un nuevo tratado climático y un nuevo programa de desarrollo sostenible. Las discusiones y las dificultades para llegar a acuerdos están directamente relacionadas con temas tan espinosos como los hábitos de consumo en los países del Norte² y el coste de las innovaciones para un Sur global que cada vez contamina y consume más.

El cambio está en marcha. La pregunta es si ese cambio está o no yendo al ritmo adecuado para evitar el calentamiento hasta un límite en el que la acción del ser humano ya difícilmente pueda hacer algo para revertirlo y que los expertos sitúan en el aumento de la temperatura a 2 °C de aquí a final de siglo.

En este trabajo se va a analizar la postura de la UE frente al cambio climático y sus principales instrumentos de cooperación medioambiental con sus socios al otro lado del Mediterráneo.

Dos de las principales preguntas que trato de responder en este análisis son las siguientes:

1. ¿Es la Unión Europea un actor de peso relevante en las negociaciones sobre cambio climático? Para responder a esta cuestión, voy a analizar los compromisos de la UE, económicos y políticos para luchar contra el calentamiento global. ¿Son compromisos ambiciosos? ¿Cumple la UE con sus compromisos? ¿Lidera la UE las negociaciones sobre cambio climático? ¿Cuánto destina a políticas para frenar el cambio climático?
2. ¿Qué instrumentos de cooperación tiene la Unión Europea en el Magreb para mejorar la lucha contra el cambio climático? ¿Qué programas de inversión e iniciativas públicas ha puesto en marcha? ¿Hay inversión privada que sostenga la inversión pública de la UE?

Para hacer este análisis parto de la base de que el verdadero empuje hacia una economía descarbonizada vendrá de la mano de la inversión privada. Será muy difícil realizar esa transición sin el apoyo de la industria, y aunque las instituciones públicas son las que deben

² Los hábitos de consumo en los países desarrollados es uno de los elementos clave de documentos con tanta repercusión como la Encíclica *Laudato sí*, del Papa Francisco I sobre ecología, mayo 2015. Además, la producción y el consumo responsables son dos de los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, adoptada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015.



promover, regular y financiar inicialmente esa transición, lo que dará una idea del cambio real será el apoyo de los principales sectores industriales en el área de la energía.

Al igual que ocurrió en el Protocolo de Montreal, que regula la capa de ozono (1987), quien realmente puede acelerar el paso hacia un mundo con menos fósiles serán las industrias, y no necesariamente desde un punto de vista solidario con el medioambiente, sino desde un punto de vista de rentabilidad económica. Cuando el sector empresarial comience a ver en términos productivos las nuevas tecnologías, entonces no habrá marcha atrás y eso actuará como efecto dominó para el resto de las industrias.

2. ¿Es la Unión Europea un actor de peso en las negociaciones sobre cambio climático?

2.1. ¿Lidera la UE las negociaciones sobre cambio climático?

La Unión Europea ha liderado buena parte de las negociaciones sobre el cambio climático desde la Cumbre de Río. Incluso mucho antes ya se mostraba como un actor preocupado por el medioambiente en general; se puede decir que esa preocupación comienza a raíz de la Conferencia de Estocolmo en 1972 y se materializa a través del Acta Única Europea (1986), en la que se incluyen tres artículos que permiten a la Comunidad «la conservación, la protección y la mejora del medioambiente, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales».

Recordemos que algunos países europeos, sobre todo los más prósperos, como los nórdicos o Alemania, han sido históricamente más sensibles a las cuestiones medioambientales que los países del Sur de Europa, si bien es cierto que estos últimos han comenzado a ver, no solo las consecuencias de la no-actuación en materia medioambiental, sino también los beneficios económicos en términos de creación de empresas y generación de riqueza que supone invertir en energías renovables y en tecnología que disminuya los efectos perversos del cambio climático.

La firme postura de la UE sobre la necesidad de adoptar compromisos concretos respecto a las reducciones de gases de efecto invernadero le ha convertido en un actor con peso dentro de las negociaciones. Esto, a su vez, le ha dado también cierto prestigio en los foros internacionales medioambientales, lo que ciertamente ha ayudado a que la UE mejore su estatus en este ámbito de la escena internacional.

No obstante, este peso internacional no siempre ha sido relevante a la hora de ejercer su influencia en las negociaciones sobre un nuevo acuerdo climático. El seguimiento de la postura de la UE a lo largo de las distintas cumbres sobre el cambio climático nos hace ver que el poder de influencia de la Unión varía de forma paralela a su fortaleza económica, y eso se debe posiblemente a que en esos periodos existe una mayor fricción entre los países europeos más y menos sensibles con el medioambiente. Si bien la UE acude con una voz propia a las cumbres internacionales, también lo es que en esas cumbres hay países europeos que no apoyan claramente esa voz única e intentan retrasar las negociaciones.

Si analizamos la actuación de la UE hasta el momento, vemos que desde la Cumbre de Río (1992) hasta 2001, la UE se va a esforzar en pedir al resto de países desarrollados que adopten compromisos específicos de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) y en adoptar dentro del ámbito europeo sus propios compromisos, siendo los europeos unos de los primeros actores en firmar el Protocolo de Kyoto. La UE se comprometió a ir más allá de la reducción del 5% de los gases regulados por Kioto, poniéndose como objetivo disminuir un 8%, demostrando así su compromiso con el cambio climático.



A partir de 2001, la UE no solo continúa alentando a los países desarrollados a adoptar compromisos, sino que también comienza a exigir que los países con economías en transición y en desarrollo empiecen a actuar y adopten también compromisos de reducción³, uniéndose así a las presiones de países como Estados Unidos, quien siempre ha advertido que no adoptaría ningún tipo de compromiso vinculante hasta que otros grandes países industrializados, como China o India, hicieran lo propio. Esta postura de la UE viene de algún modo a poner sobre la mesa de negociaciones la necesidad de que todos los estados que contaminan contribuyan a la reducción de GEI para que los esfuerzos de unos pocos no se vean ensombrecidos por la pasividad de otros. En este sentido, tanto la UE como USA entienden que un problema de bienes comunes como el cambio climático —que quizás es el mayor ejemplo de bienes comunes en el mundo actual— solo podrá solucionarse con la buena disposición de todos. Pero mientras la UE decide actuar con el ejemplo, Estados Unidos impone que los demás (especialmente los estados industrializados más contaminantes) se comprometan primero.

A partir de 2008, la UE se ve inmersa en una crisis económica mundial que acentúa las divisiones internas entre sus Estados. Esto hace que su peso internacional quede debilitado y que no pueda ejercer una influencia destacable en la gobernanza medioambiental. Un ejemplo de la rápida pérdida de peso en las negociaciones sobre cambio climático lo encontramos en la Cumbre de Copenhague en 2009. Si bien a esta cumbre la UE acudió con una propuesta innovadora y valiente contra el cambio climático, sufrió una fuerte humillación al ser relegada y aislada de las negociaciones lideradas por Estados Unidos y los países BRIC (menos Rusia)⁴ para redactar el Acuerdo de Copenhague⁵. El Acuerdo, del que solo se tomó nota porque se negoció fuera del proceso de la CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático), resultó novedoso y puso las bases de las negociaciones en COPs posteriores. Por ejemplo, el Acuerdo se pone como objetivo limitar el aumento de temperaturas a no más de 2 °C, se establece un proceso para que todos los países (más y menos desarrollados) adopten objetivos de mitigación voluntarios, y acuerda aumentar la financiación para las actividades de mitigación y adaptación.

En Copenhague la comunidad internacional se enfrentó como nunca antes. El fuerte grupo del G77 se dividió en pequeños grupos que defendieron sus intereses particulares, Estados Unidos y China (respaldada por India) se enfrentaron por incluir o no objetivos vinculantes para todos los estados, y la Unión Europea ve como pierde liderazgo en las negociaciones. A partir de esta cumbre, coincidente con la crisis económica por la que atraviesa la eurozona, la Unión Europea muestra una serie de desavenencias internas, sobre todo entre estados más concienciados con los temas medioambientales y algunos países del Este, como Polonia, Bulgaria y Hungría, más preocupados por la posibilidad de ver cómo disminuían algunos beneficios económicos obtenidos a través de las políticas medioambientales, como las ventas de aire caliente establecidas a través del Protocolo de Kyoto.

El objetivo principal de la COP de Cancún fue el de restaurar la confianza entre estados. En Cancún se reconoce que todos los países tienen que hacer esfuerzos para que las emisiones globales se reduzcan y se acepta la cifra dada por el IPCC de que el objetivo a alcanzar es la no superación del aumento de la temperatura en dos grados Celsius. En Cancún se establece el Comité de Adaptación con el fin de facilitar la adaptación de los países y promover la

³ Chasek, Pamela, Downie, David L. y Welsh Brown, Janet (2014): *Global Environmental Politics*. Sixth Edition. Colorado, Westview Press, pp. 164-165.

⁴ Junto a Estados Unidos estaban China, India, Brasil y Sudáfrica.

⁵ Verdú Baeza, Jesús: "Cambio Climático y la Unión Europea: desde el liderazgo al riesgo de la irrelevancia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 45, mayo/agosto 2013.



financiación, la transferencia de tecnología y el intercambio de información entre países. Los países desarrollados se comprometen a aportar unos 30 000 millones de dólares entre 2010 y 2012 a canalizar mayoritariamente a través del creado Fondo Verde para el Clima y a movilizar 100 000 millones de dólares anuales a partir del año 2020.

Desde la cumbre de Copenhague, la Unión Europea —a pesar de las reticencias de algunos de sus estados miembros— ha actuado como el alumno aventajado que quiere seguir avanzando en las negociaciones y pide de forma insistente que todos los demás actúen rápidamente y sigan sus pasos.

Así, en la COP de Durban, en 2011, la UE promueve con éxito el inicio de un periodo de negociaciones que condujeran a un nuevo acuerdo a través de la conocida como Plataforma de Durban para la Acción Reforzada. La Plataforma de Durban tendría como misión negociar un nuevo acuerdo para ser firmado en 2015 y que entrara en vigor en 2020. En Durban también se aprueban las modalidades y procedimientos para la transferencia de tecnología, uno de los grandes temas a negociar en París y que sin duda ocupará buena parte de las discusiones para conseguir que los países en desarrollo hagan más fácil el acceso a la tecnología a los países más vulnerables.

Para evitar un vacío entre Kioto y el nuevo acuerdo, en Doha 2012 se acuerda establecer un nuevo periodo para el Protocolo de Kioto, que fue el mayor éxito de esta cumbre en la que los críticos destacaron la falta de ambición y de urgencia de los estados participantes⁶. Aunque los resultados en Doha no fueron demasiado destacables, lo cierto es que la Unión Europea salió con la sensación de que había cumplido todos sus objetivos: 1. Conseguir que todos los países (independientemente de su grado de desarrollo) tuvieran que hacer compromisos de reducción de emisiones, terminando así con el viejo sistema de compromisos solo para los países desarrollados⁷. 2. Establecer la Plataforma de Durban como el único foro de negociación del nuevo acuerdo sobre cambio climático. 3. Prohibición de vender aire caliente adicional durante el periodo de extensión de Kioto. 4. Acordar un plan de trabajo hasta 2015 e identificar más medidas para reducir emisiones⁸.

En la COP de Varsovia en 2013 no se logró alcanzar ningún avance significativo en relación al nuevo acuerdo sobre cambio climático, aunque la UE consiguió transmitir el sentido de urgencia con el que todos debían actuar para que en 2015 hubiera objetivos y compromisos claros con los que cerrar un nuevo acuerdo⁹. Paradójicamente, Polonia, el país anfitrión fue acusada por la propia Comisión Europea de retrasar de forma deliberada las negociaciones y se terminó la cumbre con la sensación de que la Unión Europea no había podido dominar a Polonia, quien favoreció los intereses de la industria de los combustibles fósiles y del carbón nacional¹⁰. El resultado más destacable y al que se llegó después de duras negociaciones fue la aprobación del llamado Mecanismo de Varsovia, creado para apoyar a los países en desarrollo a enfrentar los daños y pérdidas causados por el cambio climático,

⁶ Greenpeace: *Talks fail to meet pace of climate change*, 8 diciembre 2012, en <http://www.greenpeace.org/international/en/press/releases/Talks-fail-to-meet-pace-of-climate-change---Greenpeace-/>

⁷ European Commission: *Doha climate change conference (COP 18/CMP 8)*. 26 noviembre – 8 diciembre 2012, en http://ec.europa.eu/clima/events/articles/0062_en.htm

⁸ Hedegaard, Connie: "Why de Doha climate conference was a success", *The Guardian*, 14 diciembre 2012, en <http://www.theguardian.com/environment/2012/dec/14/doha-climate-conference-success>

⁹ Warsaw Climate Change Conference (COP 19 / CMP 9). 11-23 noviembre 2013, en http://ec.europa.eu/clima/events/articles/0086_en.htm

¹⁰ "As the Warsaw climate talks end, the hard work is just beginning", *The Guardian*, 25 noviembre 2013, en <http://www.theguardian.com/environment/2013/nov/25/warsaw-climate-talks-end-cop19-2015>, Inspira Action: *La cumbre de cambio climático de Varsovia fracasa*, noviembre 2013, en <https://www.inspiration.org/noticias-inspiration/archivo/201311>



como las sequías, las olas de calor o el aumento del nivel del mar. Este mecanismo fue, sin duda, un éxito para los países del Sur, que reclamaban desde hacía años más ayuda por parte de los países desarrollados. Está por ver si este nuevo mecanismo consigue materializarse en ayudas y en gestos concretos.

Tras el fracaso de celebrar una cumbre sobre cambio climático en un país hostil como Polonia, la Unión Europea recupera su protagonismo en Lima, adonde llegó con el propósito de conseguir que se establecieran unos objetivos transparentes, cuantificables y comparables para la reducción de las emisiones, y donde finalmente todos los países sin excepción acordaron un texto en el que se comprometieron a presentar ante la ONU sus contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (INDC por sus siglas en inglés) a lo largo de 2015. Además, la UE presentó un borrador o *non-paper* para el acuerdo de París que, si bien fue criticado por varios países en vías de desarrollo por ser poco sensible con la realidad de los países del Sur, no deja de ser una muestra más de liderazgo y del compromiso europeo con el cambio climático¹¹. Este nuevo periodo de liderazgo, fomentado por la necesidad que la Unión Europea tiene de que de París salga un acuerdo que le encumbre como líder en las negociaciones sobre cambio climático, también coincide con la mejora económica que está experimentando la eurozona.

Después de Lima, y siguiendo con su retomado papel de liderazgo, la Comisión Europea publica el *Energy Union Package*, donde detalla todos los pasos que ha dado hasta ese momento para reducir sus emisiones, los pasos que deberían seguir todas las partes para que en París se llegue con los compromisos cumplidos, qué debería incluir el nuevo acuerdo para ser efectivo y su objetivo de establecer el cambio climático como una prioridad estratégica en los diálogos políticos, incluyendo sus citas en el G7 y el G20¹². A esto hay que añadir la gran presión diplomática que la UE ha puesto en marcha en 2015 para conseguir que en París se firme un nuevo acuerdo. Este impulso diplomático incluye por ejemplo a 90 000 diplomáticos y más de tres mil misiones para presionar al resto de países en la necesidad de alcanzar un acuerdo exitoso a finales de este año¹³.

2.2. La Unión Europea y los principales actores ante la COP de PARÍS 2015

Los estados ya han comenzando a transmitir a Naciones Unidas sus contribuciones nacionales para la lucha contra el cambio climático. A continuación exponemos brevemente las posturas y compromisos adoptados por los principales actores internacionales ante la firma del nuevo acuerdo climático. Esto nos permitirá analizar el nivel de los compromisos de la UE y la fortaleza del futuro nuevo acuerdo que debería firmarse en París.

La **Unión Europea** es la única potencia hasta ahora en adoptar una decisión vinculante para reducir un 40% de emisiones en 2030 (respecto a niveles de 1990) y un abastecimiento de al menos un 27% mediante fuentes renovables. Además, se ha comprometido a reducir sus emisiones en 80-95% para el año 2050 si se da el contexto de reducciones necesarias que, de acuerdo al IPCC, deben hacer los países desarrollados en conjunto. Esto, que se ha anunciado como un objetivo ambicioso para un actor tan diverso como la UE, ha sido criticado por diversas organizaciones ecologistas como falta de ambición y como un objetivo al que la UE llegará sin apenas esfuerzos. Un objetivo arriesgado y que realmente marcará la diferencia

¹¹ "EU raises the pressure on COP 20 conference", *Euroactiv*, 8 diciembre 2014, en

<http://www.euractiv.com/sections/climate-environment/eu-raises-pressure-cop-20-conference-310633>

¹² Comisión Europea: *Energy Union Package. The Paris Protocol – A blueprint for tackling global climate change beyond 2020*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, 25.2.2015. COM(2015) 81 final.

¹³ "EU to launch diplomatic offensive ahead of Paris climate talks", *Euroactiv*, 20 enero 2015, en

<http://www.euractiv.com/sections/climate-environment/eu-launch-diplomatic-offensive-ahead-paris-climate-talks-311418>



hubiera sido —según estos grupos— una reducción del 55% de los gases de efecto invernadero en 2030 y un objetivo del 45% de fuentes renovables, lo que de algún modo forzaría la transformación del sistema energético¹⁴. A pesar de las críticas, los objetivos europeos siguen siendo ambiciosos si los comparamos con los objetivos del resto de países desarrollados.

La Unión Europea defenderá en París que se incluya un mecanismo de revisión de los compromisos nacionales cada cinco años; que se incluyan mecanismos de flexibilidad para alcanzar los compromisos de mitigación, y defenderá las acciones de adaptación como un elemento central en el acuerdo final¹⁵.

Aunque la Unión Europea se haya marcado unos objetivos que para otros son inalcanzables, los dos países que realmente marcarán el camino en París son China y Estados Unidos. Ambas potencias han protagonizado históricamente posturas enfrentadas sobre cómo y cuándo actuar contra el cambio climático. La novedad que hace que a París se llegue con algo de optimismo es que ambos han asumido una serie de compromisos que suponen un cambio en sus posiciones tradicionales durante las negociaciones.

China ha invertido fuertemente en los últimos años para transformar su sector industrial e introducir poco a poco las tecnologías renovables.

En Cancún se comprometió a reducir sus emisiones de dióxido de carbono por unidad de PIB en un 40-45% en 2020 sobre la base de 2005 y aumentar el consumo de energía no fósil en un 15% para 2020.

Lo anterior viene respaldado por las políticas puestas en marcha por los sucesivos planes quinquenales, y en especial el número doce (2011-2015), en el que propone un cambio estructural de la industria del país, donde la inversión en los combustibles no-fósiles, las fuentes renovables, las nuevas materias primas y los medios de transporte alternativos sean la punta de lanza para conseguir modernizar la industria china a la vez que reduce su consumo de carbón, algo que ya está empezando a conseguir¹⁶.

El primer ministro chino, Li Keqiang, parece dispuesto a emprender una batalla contra la contaminación y a que su economía crezca, pero no a expensas del medioambiente¹⁷, por lo que ha puesto en marcha reformas para cambiar tanto la forma en que se produce la energía como en su forma de consumo. China está invirtiendo grandes cantidades en combatir la contaminación de los campos agrícolas, en mejorar la contaminación de las aguas y en combatir la desertificación. Además, está cambiando la legislación para multar a los contaminadores y compensar a las víctimas de daños medioambientales¹⁸. A estos esfuerzos

¹⁴ Greenpeace: *La Unión Europea debe intensificar la acción climática y energética de cara a 2030*, noviembre 2013, en

http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/cambio_climatico/gp_objetivosUE_clima_2030%20%28Noviembre%29.pdf

¹⁵ Consejo de la Unión Europea: *Preparations for the 21th session of the Conference of the Parties (COP 21) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the 11th session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 11)*, París 2015, 18 septiembre 2015.

¹⁶ China consiguió por primera vez en 2014 reducir el consumo de carbón. "China set to list greenhouse gas reduction goals, at cost topping \$6 trillion", *Japan News*, 24 junio 2015, en <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/06/24/asia-pacific/china-set-list-greenhouse-gas-reduction-goals-cost-topping-6-trillion/>

¹⁷ The Climate Group: *New Premier Li Keqiang pledges to use 'iron fist' on China's pollution*, 18 marzo 2013. En <http://www.theclimategroup.org/what-we-do/news-and-blogs/new-premier-li-keqiang-pledges-to-use-iron-fist-on-chinas-pollution/>

¹⁸ Reuters: *China to 'declare war' on pollution, premier says*, 4 marzo 2014, en <http://www.reuters.com/article/2014/03/05/us-china-parliament-pollution-idUSBREA2405W20140305>



hay que añadirles el reciente anuncio de creación de un mercado de emisiones para el año 2017 que sobrepasará al de la Unión Europea (el mayor hasta el momento)¹⁹.

En noviembre del pasado año, el país se comprometió a que el pico de sus emisiones se produzca en 2030 como muy tarde y a que a partir de esa fecha aumente el uso de energía no fósil en al menos un 20%. De hecho, en 2014, China fue el mayor inversor mundial en energía renovable, habiendo invertido un 39% más que en el año anterior y un 55% más que el segundo inversor mundial en energía renovable, Estados Unidos²⁰.

Los esfuerzos que está haciendo China para convertirse en un país más respetuoso con el medioambiente son enormes y, analizando los resultados que está obteniendo hasta el momento, es factible que el país consiga alcanzar buena parte de los compromisos propuestos.

China (también India) insiste en todas las cumbres en la necesidad de que se respete el principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas y se niega a que este principio caiga en el olvido. Es decir, China defiende que siga habiendo una deferencia especial hacia los países en vías de desarrollo y que los países desarrollados asuman su responsabilidad en el estado actual del cambio climático. Así, China insiste en que los países desarrollados tienen la obligación de apoyar económicamente la transición en los países en vías de desarrollo. China pidió en Lima (dentro del bloque BASIC: Brasil, Sudáfrica, India y China) avances en la financiación a largo plazo, una hoja de ruta para movilizar los 100 000 millones de dólares para el 2020 y un Mecanismo de Varsovia completamente funcional. Para China, los países desarrollados tienen que tener unos objetivos claros de reducción y los PVD deben tener flexibilidad para diseñar sus contribuciones. En París, China seguirá pidiendo una diferenciación entre países desarrollados y en vías de desarrollo y un mayor compromiso financiero por parte de los países desarrollados. Tanto su predisposición como la de India serán clave para llegar a un acuerdo.

Estados Unidos será uno de los grandes protagonistas en París y uno de los grandes impulsores de un nuevo acuerdo a tenor de los últimos esfuerzos que está haciendo la administración Obama. El país es el segundo mayor emisor de gases de efecto invernadero a nivel mundial, por lo que su implicación y compromiso son clave para que cualquier acuerdo que se alcance sea efectivo. Hasta la fecha, países como China, India y Brasil han jugado con los compromisos evasivos de Estados Unidos y se habían negado a adoptar compromisos vinculantes si Estados Unidos no lo hacía también.

En noviembre de 2014, semanas antes de la Cumbre de Lima, Estados Unidos anunció durante una reunión con China un objetivo de reducción de emisiones de un 26%-28% con respecto a 2005 para el año 2025 y un esfuerzo por llegar al 28% en esa misma fecha. Todo ello supone un objetivo más ambicioso que el propuesto en la cumbre de 2010 en Cancún.

El Plan de Acción contra el Cambio Climático presentado por Obama en 2013 incluye medidas globales para tratar este problema desde diversos ámbitos: desde la financiación de proyectos energéticos y la promoción de energías renovables hasta el apoyo a las comunidades locales en la identificación de los impactos del cambio climático²¹.

En agosto, Obama ha vuelto a demostrar su compromiso con el cambio climático y con la conferencia de París, presentando el Plan de Energía Limpia para reducir las emisiones de carbono de las centrales eléctricas en Estados Unidos. Con este nuevo plan, se pretende

¹⁹ "China to launch national cap-and-trade plan in 2017, US announces", *The Guardian*, 25 septiembre 2015.

²⁰ UNEP: *Global Trends in Renewable Energy Investment 2015*, en <http://fs-unep-centre.org/publications/global-trends-renewable-energy-investment-2015>

²¹ Executive Office of the President: *The President's Climate Action Plan*, (junio 2013), en <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/image/president27climateactionplan.pdf>



reducir para el año 2030 en un 32% las emisiones de las centrales termoeléctricas respecto a niveles de 2005.

Otro de los grandes protagonistas en París será la India, uno de los mayores emisores a nivel global, pero uno de los que menos emite per cápita. La India ya se comprometió en Cancún a reducir la intensidad de sus emisiones en un 20-25% en 2020 con respecto a 2030²², y hasta la fecha ha aumentado sustancialmente los impuestos sobre el carbón para favorecer la inversión en energías limpias²³ y ha puesto en marcha un ambicioso y costoso plan de reforestación²⁴. Estas dos áreas (energías limpias y reforestación) son el eje central de la contribución de India a la cumbre de París. En su contribución, India propone (sin asumir ninguna obligación y sin esclarecer una fecha para su pico de emisiones) reducir la intensidad de sus emisiones entre un 33% y un 35% en el año 2030 (con respecto a niveles de 2005) y conseguir que el 40% de la energía provenga de fuentes renovables ese mismo año. India advierte, no obstante, que todo ello dependerá de la transferencia de tecnología por parte de los países desarrollados y del acceso al Fondo Verde para el Clima²⁵.

India será uno de los países que liderarán las conversaciones en París y cuyo compromiso es necesario para que cualquier acuerdo que se adopte sea efectivo y suponga un cambio en el estado actual del calentamiento global. La postura oficial de la India en las negociaciones sobre el cambio climático se centran en la defensa del histórico principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y en la necesidad de que los países desarrollados asuman sus responsabilidad en el estado de la contaminación actual antes de esperar acciones por parte de los países en desarrollo. Para India, cualquier nuevo instrumento debe incluir elementos como la mitigación, la adaptación, financiación, desarrollo tecnológico y transferencia, transparencia y acción, y apoyo y desarrollo de capacidades.

Al igual que China, India se opone a cualquier modificación y reinterpretación de la CMNUCC, sus principios o anexos. Defiende un mecanismo de castigo para los países desarrollados y pide concesiones tecnológicas para que los PVD puedan actuar²⁶. India también centrará su discurso en la necesidad de que los países desarrollados asuman un estilo de vida menos ostentoso y más respetuoso con el cambio climático, haciendo así énfasis en la necesidad de adaptación y no tanto en la de mitigación de emisiones, que es la preferencia de los países desarrollados.

Brasil, el séptimo estado emisor, se comprometió en Cancún a reducir entre un 36.1% y un 38.9% sus emisiones previstas para 2020, lo que equivale a estabilizar sus emisiones con respecto a las de 2005. Brasil acude a París con la mejora del compromiso adquirido en Cancún: reducir en un 37% las emisiones en 2025 y en un 43% en 2030 (con respecto a niveles de 2005). Para alcanzar sus objetivos, Brasil se propone reforzar sus esfuerzos en las áreas de la energía (aumentando el consumo de biocombustibles y de energía renovable) y en el área forestal (con mejores leyes para controlar las talas ilegales y a través de políticas de reforestación). Estos compromisos, avisa Brasil, se harán efectivos siempre y cuando de París

²² En estas emisiones no se tienen en cuenta las emisiones relacionadas con la agricultura, y que son consideradas como emisiones de supervivencia.

²³ Smiti Mittal: "India doubles tax on coal to fund clean energy, environmental projects", Clean Technica, 20 julio 2014. En <http://cleantechnica.com/2014/07/20/india-doubles-tax-coal-fund-clean-energy-environmental-projects/>

²⁴ "Green road to Paris", *The Indian Express*, 13 mayo 2015, en <http://indianexpress.com/article/opinion/columns/green-road-to-paris/>

²⁵ Gobierno de la India: *India's Intended Nationally Determined Contribution: working towards climate justice*, (1 octubre 2015), en <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/India/1/INDIA%20INDC%20TO%20UNFCCC.pdf>

²⁶ *Declaración conjunta China-India*, 15 mayo 2015, en http://pminidia.gov.in/en/news_updates/joint-statement-on-climate-change-between-india-and-china-during-prime-ministers-visit-to-china/



salga un acuerdo jurídicamente vinculante y que respete el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas²⁷.

Del grupo de países BASIC, Brasil es el que más fuertemente apuesta por la reducción de emisiones. A nivel interno, tiene varias leyes forestales centradas en la conservación de bosques, si bien desde que el mayor propulsor de la lucha contra la deforestación y el cambio climático, Lula da Silva, ya no está en el gobierno, Brasil ha empeorado sus resultados y en 2013 aumentó la deforestación por primera vez desde 2004²⁸ y la presidenta actual ha sido acusada de titubear en el freno a la deforestación, que, recordemos, es una parte fundamental para la economía y el desarrollo del país.

Las propuestas de Brasil van en la dirección de definir las contribuciones de mitigación de todas las partes, pero que esas contribuciones sean primero definidas a nivel nacional y teniendo en consideración la responsabilidad histórica al cambio climático.

Para Brasil, la financiación y la ayuda tecnológica de los países desarrollados son clave para que los PVD se adapten y mitiguen el cambio climático, y defiende que los objetivos de mitigación sean de naturaleza voluntaria para los PVD.

Rusia, el cuarto estado emisor, ha comunicado un objetivo de reducción del 25-30% para 2030 con respecto a niveles de 1990²⁹, considerado inadecuado, pero dependiendo de algunas condiciones, como que todos los principales emisores firmen un acuerdo vinculante para reducir sus emisiones. Rusia está a favor de la diferenciación entre países en función de la información científica, el desarrollo socioeconómico, las características geográficas, climatológicas y naturales de cada país.

La postura que Rusia adoptará en París no está clara. Rusia ha participado en muchas negociaciones como parte del grupo UMBRELLA junto con Australia, Canadá y Estados Unidos; en otras se ha aliado con los BRIC. Los compromisos que ha anunciado Rusia son confusos y en las últimas reuniones Rusia ha demostrado cierta indiferencia con respecto al cambio climático³⁰.

Sudáfrica, el doceavo estado emisor, ha comunicado su compromiso de reducción que se ha considerado también inadecuado al ser inconsistente con el propósito de no superar los 2 grados centígrados³¹. Su objetivo es alcanzar un pico de emisiones entre 2020 y 2025 manteniendo este nivel estable en la siguiente década. Los niveles de polución quedarían fijados entre 398 megatoneladas y 614 megatoneladas de CO₂ entre 2025 y 2030, llegándose a una reducción en 2050 de entre 212 y 428 megatoneladas. Para ello Sudáfrica piensa potenciar las energías renovables.

AOSIS, los pequeños estados insulares, es sin duda el grupo de países más interesado en conseguir un acuerdo vinculante fuerte contra el cambio climático e históricamente ha sido muy activo en las negociaciones del régimen internacional a pesar de que en el grupo están

²⁷ República Federativa de Brasil: *Federative Republic of Brazil Intended Nationally Determined Contribution towards achieving the objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 28 septiembre 2015.

²⁸ "La deforestación en Brasil aumenta por primera vez en una década", *El País*, 13 noviembre 2014, en <http://imazon.org.br/categorias/the-state-of-amazon/?lang=en>

²⁹ Año en que la Unión Soviética emitía grandes cantidades de gases de efecto invernadero, cantidades que se redujeron posteriormente.

³⁰ Responding to Climate Change: *Ahead of Paris, Russia becomes a climate policy wallflower*, 29 julio 2015, en <http://www.rtcc.org/2015/07/29/ahead-of-paris-russia-becomes-a-climate-policy-wallflower/>

³¹ Véase "South Africa", Climate Action Tracker, donde se afirma que "si la mayoría de los demás estados siguiesen la aproximación que realiza Sudáfrica, el calentamiento global podría exceder de los 3-4°C", en <http://climateactiontracker.org/countries/southafrica.html>



algunos de los países menos desarrollados del mundo. Los países AOSIS presentaron en su día el primer borrador del Protocolo de Kyoto, algo insólito en otros regímenes internacionales. Los países AOSIS van más allá en su petición y quieren que la comunidad internacional se comprometa a reducir en un 1.5 °C el aumento de la temperatura global, aduciendo que esta es la única manera de detener el aumento del nivel del mar.

Algo muy positivo y que demuestra de algún modo el giro que se está produciendo por parte de los países en desarrollo es el caso de los países AILAC³² y México. Ambos forman parte del grupo de países en desarrollo que quieren demostrar que pueden ser protagonistas del cambio hacia una economía baja en carbono. **México**, primer país del Sur global en presentar ante Naciones Unidas sus contribuciones y cuyas emisiones globales se estiman en alrededor del 1.5%, se ha marcado el objetivo de comenzar a reducir sus emisiones en 2026, a la vez que alentaba al resto de países emergentes a presentar sus contribuciones³³.

Los países **AILAC**, de los que tan poco se ha hablado, formalizaron su alianza en la Cumbre de Doha (2012) con la intención de comenzar a hacer esfuerzos sin esperar a recibir la ayuda económica de los países desarrollados, demostrando así su compromiso con el cambio climático. Este grupo de países quiere superar la discusión clásica entre países desarrollados y países en desarrollo o países del Norte y del Sur global, demostrando que hay países que no están ni en uno ni en otro grupo en las discusiones, que quieren superar esa tradicional separación entre unos y otros y que pueden y quieren comprometerse de forma vinculante para detener el calentamiento global³⁴. Ante la pérdida de poder de grupos históricos como el G77, es muy posible que sean bloques como AILAC los que consigan presionar al resto de países en desarrollo para que se unan en un nuevo tratado en París. Este grupo se revela así como una alternativa a tener en cuenta a la hora de conseguir que el resto de países se sumen y se supere la dicotomía y las sempiternas discusiones Norte-Sur.

A pesar del optimismo que anuncios como los de la Unión Europea, China o Estados Unidos aportan, las negociaciones en París serán difíciles, pues hay en juego demasiados intereses políticos, económicos, empresariales e incluso intereses por posicionarse como actores clave durante las negociaciones. La Unión Europea celebrará en octubre una conferencia para hacer balance de las contribuciones que han hecho cada uno de los países y para valorar el nivel de ambición general. La UE está haciendo grandes esfuerzos para impulsar el proceso y que se llegue a París en un clima positivo en el que todos estén convencidos de que se tiene que aprobar un texto que sustituya a Kioto. La Unión es un actor bien posicionado y creíble a la hora de ejercer de maestro de ceremonias. Ante los ojos de la comunidad internacional, la UE ha cumplido con sus compromisos hasta el momento y ningún otro estado podrá criticar que no esté haciendo lo suficiente para conseguir un nuevo tratado. Pero las discusiones serán duras y largas, centradas en temas espinosos como la financiación de la mitigación y la adaptación, el carácter vinculante o no del nuevo tratado o la distinción entre países desarrollados y en desarrollo. Aunque todos quieran un nuevo tratado, las discusiones clave estarán en esas otras áreas.

³² Alianza Independiente de estados de Latinoamérica y Caribe. Está compuesta por Colombia, Perú, Costa Rica, Chile, Guatemala, Panamá y el apoyo de la República Dominicana. Se formó oficialmente en Doha 2012, donde habló con voz propia. Está formado por países medios que han puesto en marcha medidas de mitigación y reducción ambiciosas, muchas de ellas al nivel de los países desarrollados o incluso superiores. Pretenden ser vistos como un ejemplo para el resto de países en desarrollo.

³³ "México marca un hito con su promesa de reducir la contaminación de gases de efecto invernadero", *Scientific American*, 3 abril 2015, en <http://www.scientificamerican.com/espanol/noticias/mexico-marca-un-hito-con-su-promesa-de-reducir-la-contaminacion-de-gases-de-efecto-invernadero/>

³⁴ Brookings: *A New Latin American Climate Negotiating Group: The Greenest Shoots in the Doha Desert*, 12 diciembre 2012, en <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2012/12/12-latin-america-climate-roberts>



Pase lo que pase en París, la solución real al cambio climático no está tanto en los grandes acuerdos -absolutamente necesarios para que la comunidad internacional vaya en una misma dirección-, sino en las acciones que se pongan en marcha a nivel bilateral o regional, como el compromiso común que adoptaron Estados Unidos y China de reducir sus emisiones³⁵, los proyectos Unión Europea-Magreb para mejorar la eficiencia energética, los acuerdos entre Brasil y Alemania para combatir la deforestación y la pérdida de biodiversidad³⁶, o el acuerdo entre China e India para desarrollar tecnologías limpias³⁷.

Son esos pequeños proyectos los que harán que se produzcan cambios reales en el medioambiente, porque el régimen internacional del medioambiente ha demostrado que cuando es difícil ponerse de acuerdo ante la gran cantidad de actores involucrados, las decisiones que se toman por consenso son acuerdos de mínimos, pero luego existe espacio para que aquellos actores que quieren avanzar más lo puedan hacer, bien a nivel regional (caso de la Unión Europea), bien a nivel estatal o bien a nivel local (caso del Pacto de los Alcaldes³⁸ para mejorar la eficiencia energética en sus municipios).

2.3. Los compromisos y la estrategia de la Unión Europea

La Unión Europea tiene dos estrategias para combatir el cambio climático que se complementan y que son igual de necesarias para que los esfuerzos tengan un impacto real. Por un lado, tiene una política de mitigación de los efectos del cambio climático, y por otro, una estrategia para adaptarse al cambio. Tanto la mitigación como la adaptación son consideradas los dos pilares para hacer frente al calentamiento global.

La UE es muy consciente de las consecuencias que el cambio climático ya está teniendo en su territorio: desde la pérdida de diversidad biológica en el Ártico hasta la disminución de las lluvias o el aumento de incendios en la zona del Mediterráneo³⁹.

El Objetivo 20-20-20 de la UE, adoptado en 2009, tiene tres objetivos:

- ✓ Reducir un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero a niveles de 1990.
- ✓ Aumentar en un 20% el consumo de energía proveniente de fuentes renovables.
- ✓ Mejorar en un 20% la eficiencia energética.

De acuerdo a las proyecciones realizadas, se estima que en 2020 se conseguirá un 21% de emisiones menos que en 1990, por lo que la UE alcanzaría cómodamente el objetivo que se ha autoimpuesto, si bien hay trece países que necesitarán esfuerzos extras; entre ellos se encuentran países como Alemania, Polonia, Luxemburgo y España⁴⁰.

³⁵ "EE.UU. y China se comprometen a reducir sus emisiones contaminantes", *ABC*, 12 noviembre 2014, en <http://www.abc.es/internacional/20141112/abci-acuerdo-clima-china-eeuu-20141120624.html>

³⁶ EU-BRASIL: *Brazil-Germany: Commitment in the fight against deforestation and many cooperation agreements*, 25 agosto 2015, en <http://www.eubrasil.eu/en/2015/08/25/brazil-germany-commitment-in-the-fight-against-deforestation-and-many-cooperation-agreements/>

³⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores de India: *Joint Communiqué of the Republic of India and the People's Republic of China*, 16 diciembre 2010, en

<http://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/5158/Joint+Communiqu+of+the+Republic+of+India+and+the+Peoples+Republic+of+China>

³⁸ Pacto de los Alcaldes, en <http://www.pactodelosalcaldes.eu/>

³⁹ EEA: *Key observed and projected climate change and impacts for the main regions in Europe*, enero 2015. <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/key-past-and-projected-impacts-and-effects-on-sectors-for-the-main-biogeographic-regions-of-europe-3>. También en: European Commission: *The EU Strategy on adaptation to climate change* (2013), p. 3, en http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/eu_strategy_en.pdf

⁴⁰ Comisión Europea: *Progress towards achieving the Kyoto and EU 2020 objective*, octubre 2014, p. 9.



A través de su estrategia de adaptación, la UE tiene como objetivo aumentar la resistencia de la población al cambio climático haciendo, por ejemplo, que los estados adopten estrategias nacionales de adaptación, especialmente en sectores vulnerables como la agricultura o la pesca.

¿Ha cumplido la UE sus compromisos? Esta pregunta la respondemos analizando primero los acuerdos firmados en, principalmente, la COP de Cancún, que podría considerarse como la conferencia donde se superan las diferencias entre estados aparecidas en Copenhague y donde comienza el impulso hacia un nuevo acuerdo vinculante para todos los estados.

2.3.1. En los Acuerdos de Cancún (2010) se formalizó el compromiso de los países desarrollados de dar casi \$30 000 millones en los años 2010-2012 para ayudar a los países en desarrollo a dar pasos de forma inmediata para reducir sus emisiones y poner en marcha otro tipo de iniciativas. La Unión Europea dio €7 340 millones para ese periodo cuando lo comprometido había sido contribuir con €7 200 millones (aproximadamente, un 26% del total)⁴¹.

2.3.2. A largo plazo, los Acuerdos de Cancún también establecían el compromiso de los países del Norte para dotar al nuevo mecanismo establecido, el Fondo Verde para el Clima, con \$100 000 millones para el año 2020. Una vez dotado de esa cantidad, el Fondo Verde será el encargado de repartir los fondos entre recursos para la mitigación y recursos para la adaptación. Este punto será uno de los más debatidos en París, ya que los países en desarrollo han pedido reiteradamente desde la COP de Cancún que los países desarrollados aportaran su parte al Fondo Verde. Como ejemplo, si bien en la última COP se consiguieron recaudar \$10 200 millones, parte de los cuales provenían de países en desarrollo como Perú y Colombia, a fecha de junio de 2015 solo \$4 000 millones se habían desbloqueado realmente⁴². Parece, no obstante, que estamos en un buen momento de promesas y tanto países como organismos, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, se están apresurando a comprometer financiación para el cambio climático, por lo que hay buenas perspectivas de que finalmente la comunidad internacional logre llegar a los 100 000 millones puestos como meta⁴³:

La intención de la UE es movilizar fuentes públicas, privadas, bilaterales y multilaterales para cumplir con su compromiso, ya que considera clave la movilización de fuentes de financiación privada para conseguir una economía baja en emisiones. Este será sin duda un punto de fricción durante las negociaciones en París, puesto que muchos países en desarrollo apuntan con acierto que primar la inversión privada conducirá a que solo haya proyectos en zonas de interés estratégico para las empresas, dejando así de lado otros proyectos que, si bien menos rentables económicamente, son igualmente necesarios para paliar y afrontar los efectos del cambio climático.

La Unión ha demostrado históricamente su compromiso con la ayuda a los países en desarrollo para preservar el medioambiente y luchar contra el cambio climático en particular, sin embargo, para que esos apoyos financieros tengan un efecto real y que marquen una

⁴¹ Comisión Europea: *Fast-start Finance*, en http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/faststart/index_en.htm

⁴² Tout comprendre aux négociations climatiques, *Le Monde*, 3 junio 2015, en http://www.lemonde.fr/climat/article/2015/06/03/tout-comprendre-aux-negociations-climatiques_4646225_1652612.html#

⁴³ World Bank: *Funding boost for climate action*, 10 octubre 2015, en <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/10/10/funding-boost-for-climate-action>.

Y Banco Interamericano de Desarrollo: *BID anuncia intención de duplicar su financiamiento para cambio climático*, 8 octubre 2015, en <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2015-10-08/duplicar-su-financiamiento-para-cambio-climatico.11272.html>



diferencia, el resto países desarrollados también deberían apoyar firmemente a los países en desarrollo en su lucha contra el cambio climático. Durante el periodo 2007-2013, por ejemplo, un 8% del presupuesto europeo estuvo destinado a proyectos y programas relacionados con el clima en países en desarrollo⁴⁴. Esa ayuda se ha dado tanto a través de acuerdos bilaterales como a través de programas multilaterales gestionados por organismos como Naciones Unidas.

Desde 2007, la UE ha realizado unas contribuciones de casi €1 000 millones, combinados con unos €6 000 millones en formas de préstamos de instituciones financieras europeas y bancos de desarrollo regional que han servido para financiar más de 120 proyectos climáticos.

Entre los instrumentos que tiene para mejorar la cooperación con terceros estados está el Fondo Fiduciario UE-África para Infraestructuras, o la Facilidad de Inversiones para América Latina (LAIF), el Caribe (CIF) o los acuerdos UE-ACP (Asia, Caribe, Pacífico), entre otros; teniendo todos ellos en común ayudar al desarrollo de infraestructuras clave y de tecnologías punta, y la mejora de las condiciones y la productividad económica. Desde el año 2010, en todos esos instrumentos se incluyen consideraciones para fortalecer la resistencia al clima, lo que se conoce como «ventanas climáticas».

Además del presupuesto europeo, también hay que tener en cuenta los fondos movilizados a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI), actor clave a la hora de apoyar nuevas tecnologías limpias y resistentes al clima y a la hora de cofinanciar la mitigación y la adaptación. Parte del plan operacional del BEI para los años 2014-2016 es que al menos el 25% de la actividad total esté relacionada con la acción climática. A través de proyectos de financiación, solo en 2013 destinó €19 000 millones, de los que €2 200 millones fueron para proyectos fuera de la UE.

La UE se ha comprometido a destinar al menos un 20% (unos €12 000 millones) de su ayuda externa a la financiación de acciones climáticas de relevancia entre el periodo 2014-2020, lo que implica que doblará con creces el presupuesto destinado a esta área con respecto al periodo 2007-2013. A esto hay que sumarle las aportaciones del BEI, que serán de alrededor de los €2 000 millones anuales solo para los países en desarrollo y exclusivos para proyectos climáticos.

Para dar ayuda técnica y mejorar las capacidades en países en desarrollo, la UE tiene programas bilaterales y multilaterales que van desde las plataformas de diálogo hasta la elaboración de políticas climáticas en el sector forestal. Por ejemplo, tiene el programa Euro Clima, que incluye a 18 países de Latinoamérica y que tiene un presupuesto de €15 millones para el periodo 2009-2016; el proyecto *Clima East*, que apoya a los países del Este con €18 millones, y el *Clima South Project*, que tiene un presupuesto de €5 millones para los países del norte de África y Oriente Próximo (2013-2016) (ver anexo I).

Además de estos programas, la UE ha puesto en marcha otros instrumentos para movilizar recursos adicionales, en este caso intentando movilizar la inversión privada. Así, tiene instrumentos como el GEEREF (*Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund*), que pretende financiar proyectos relacionados con el medioambiente a partes iguales entre la UE y la inversión privada. Hasta la fecha se han aprobado proyectos en el África Subsahariana, Asia, Latinoamérica y Caribe por un importe de unos €5 000 millones. (Ver anexo II).

⁴⁴ Consejo de la Unión Europea: *EU submission 2014 on strategies and approaches for scaling up climate finance*, septiembre 2014, p. 4.



Otro instrumento de este tipo es el Proyecto NAMA (*Nationally Appropriate Mitigation Actions*), iniciativa germano-británica en el que también colaboran Dinamarca y la Comisión Europea, y que actualmente está financiando nueve proyectos en países como Chile, México, Costa Rica, Indonesia, Perú, Tailandia o Burkina Faso. (Ver anexo III).

Además de las iniciativas anteriores, la UE ha movilizado entre 2007 y 2014 alrededor de €300 millones en créditos a través de la *Global Climate Change Alliance* (GCCA), destinada a los países más vulnerables, como Chad, Malawi o algunas islas AOSIS. O iniciativas como la *EU REDD Facility*, centrada en la degradación forestal, o los apoyos a la *Low-emission Capacity Building Programme* y el *Partnership for Market Readiness*, implementados por el PNUD y el Banco Mundial respectivamente.

2.3.3. En Cancún se expresa la necesidad de que los países desarrollados reduzcan sus emisiones entre un 25-40% por debajo de los niveles de 1990 para 2020.

En 2012 la UE había conseguido reducir un 18% las emisiones con respecto a 1990. Un dato muy relevante que señala la UE es la relación entre reducción de emisiones y la mejora de la economía. Así, el PIB europeo aumentó un 1.4% entre 2010 y 2011 a la vez que las emisiones caían un 3.3% en el mismo periodo⁴⁵. Esa relación entre la reducción de emisiones e incremento de PIB también se da en periodos más largos; entre 1990-2012, el PIB de la eurozona aumentó en su conjunto un 45%, a la vez que las emisiones caían un 19%⁴⁶. Este dato es importante a la hora de explicar las posibilidades de crecimiento económico derivadas de las inversiones en tecnologías más respetuosas con el medioambiente y a la hora de convencer a aquellos actores que relacionan la lucha contra el cambio climático con la ralentización de la economía.

La Comisión Europea tiene entre sus objetivos prioritarios la energía, el clima, el empleo y el crecimiento. Todo ello va de la mano y parece que el plan de la UE es apostar por una reforma económica más sostenible con el medioambiente y por la generación de empleo en el área de las nuevas energías. El 20% del presupuesto europeo está destinado al cambio climático y un 35% del presupuesto destinado a ciencia e investigación es para el área de la innovación climática⁴⁷. De hecho, buena parte de los fondos del programa *Horizon 2020* están destinados a la investigación sobre las consecuencias que el cambio climático tendrá en la seguridad europea. Y todo ello refuerza la idea de que la UE tiene que hacer una reconversión industrial hacia una economía más verde y sostenible.

De la mano del trabajo para ralentizar el cambio climático están las grandes inversiones que la UE realiza en energías renovables. Actualmente, la UE es el mayor importador de energía mundial, lo que le supone unos 400 000 millones de euros anuales⁴⁸. Si bien la apuesta actual parece ser incrementar el gas proveniente del norte de África (la Unión ha identificado tres corredores de energía estratégicos que reforzarán su interconexión energética⁴⁹), lo cierto es que esta es una zona potencialmente inestable debido a la expansión del terrorismo islámico. Por ejemplo, el Plan Solar del Mediterráneo, aprobado en la reunión de la Unión por el Mediterráneo de julio de 2008 en París, muestra el interés de la Unión por desarrollar las energías renovables en el sur del Mediterráneo, pero hasta el momento solo ha

⁴⁵ Jos Delbeke: *Challenges and opportunities of low carbon development and building resilience*. European Commission – DG Clima, en <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2014/05/DG-Clima-Challenges-and-opportunities-of-low-carbon-development-and-building-resilience.pdf>

⁴⁶ Comisión Europea: *Progress towards achieving the Kyoto and EU 2020 objectives*, octubre 2014, p. 7.

⁴⁷ Horizon 2020 Projects: *Climate Change Action*. Issue five (2015) en http://horizon2020projects.com/wp-content/uploads/2015/01/2_H5-C-Hedegaard-2007_Special_atl.pdf

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Ver trabajo de Soledad Segoviano sobre la nueva agenda de seguridad energética de la UE en el Mediterráneo, en este mismo número de la revista UNISCI.



puesto en marcha pequeños proyectos de asistencia técnica y de intercambio de información en esa área. La escasa velocidad a la que progresan los proyectos europeos en la otra orilla del Mediterráneo muestra lo difícil que es abrir una línea de abastecimiento energético cuando no existe un mínimo de seguridad que garantice las inversiones en proyectos energéticos. La crisis en Ucrania no ha hecho sino confirmar a la UE que hay que apostar por nuevas energías para ser más independiente y por tanto poder tener un mayor margen de negociación con terceros estados. No obstante, la falta de seguridad no siempre permitirá elegir al suministrador de energía en cada momento, por lo que quizá sería conveniente reflexionar sobre la necesidad de aumentar la inversión en energías renovables dentro del propio territorio de la Unión a fin de reducir la dependencia de la energía exterior, cuyo suministro está supeditado a la seguridad o a la voluntad de los gobernantes de exportar esa energía al territorio europeo.

Además de las consecuencias positivas que los compromisos europeos tendrán sobre la economía (a medio y largo plazo) y el medioambiente en general, este compromiso puede entenderse como una apuesta de la UE para ser más independiente en el mundo de las relaciones internacionales y, sobre todo, más independiente de los hidrocarburos de terceros países.

3. Instrumentos de Cooperación en el Mediterráneo. ¿Actor clave o irrelevante?

La Unión Europea tiene distintos instrumentos cooperación con el Magreb, su frontera en el Mediterráneo. No solo le interesa a la UE un Magreb estable, económica, social y políticamente, sino también un Magreb concienciado con las amenazas del medioambiente como el cambio climático, la escasez de agua o la desertificación, y que a su vez pueda garantizar la seguridad energética de la UE.

El sur del Mediterráneo es considerado una de las zonas donde más se van a notar los efectos del cambio climático, tanto en costes medioambientales como en costes sociales y humanos. Además de la pérdida de biodiversidad, el aumento de sequías o las inundaciones por el aumento del nivel del mar, esta zona del Mediterráneo deberá hacer frente al aumento de enfermedades, el desplazamiento de población, aumento de conflictos, aumento de la pobreza y la disminución de la calidad de vida⁵⁰. Todo ello tiene un efecto claro sobre la seguridad de los países más vulnerables y, por su cercanía con la Unión Europea, también tendrá un impacto directo en la seguridad de la eurozona, principalmente con el aumento de los llamados «refugiados medioambientales»⁵¹.

En su *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo* en 2012⁵², la Comisión Europea identifica una serie de desafíos en la región del Magreb. Además de las reformas democráticas, socio-económicas y amenazas como el terrorismo y el crimen internacional, la *Comunicación* señala el medioambiente y el cambio climático entre los principales desafíos en la región. En esta comunicación, la Comisión relaciona el desempleo con la falta de

⁵⁰ Para más detalles sobre los impactos del cambio climático en el norte de África, ver Radhouane, Leila: "Climate change impacts on North African countries and on some Tunisian economic sectors". *Journal of Agriculture and Environment Development*, 107 (1), (2013), pp. 101-113.

⁵¹ Ver el trabajo de Carlos del Río y Mónica Miranzo en este mismo número de la revista UNISCI para un análisis pormenorizado del impacto del cambio climático en el sur del Mediterráneo.

⁵² Comisión Europea: *Supporting closer cooperation and regional integration in the Maghreb: Algeria, Libya, Mauritania, Morocco and Tunisia*. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. JOIN(2012)36 final, 17 de diciembre de 2012.



educación y formación, con la debilidad del sector privado, con la migración y con sectores clave en la región el medioambiente o la energía. Hay que tener en cuenta, además, que la población sigue aumentando en los países en desarrollo y, en consecuencia, también los niveles de consumo. Esto llevará inexorablemente a un aumento del consumo energético, lo que endurecerá los efectos del cambio climático. Las proyecciones hablan del aumento de la energía en un 50% de aquí a 2030, proviniendo más del 70% de ese aumento de los países en desarrollo⁵³. Todo esto hace más que nunca necesaria la transferencia de tecnología por parte de los países desarrollados y el aumento del número de iniciativas en los países del Sur que aumenten la producción de energías renovables, lo que a su vez conducirá a la disminución del cada vez mayor consumo de energía fósil en estos países.

Entre los programas que tiene la Unión Europea en marcha, encontramos el *Horizon 2020*, que tiene entre sus objetivos desarrollar iniciativas de investigación conjunta para abordar temas como la salud, la energía, el medioambiente, la seguridad alimentaria y la escasez de agua. Los tres sectores clave de los proyectos *Horizon 2020* para el Sur de Mediterráneo son la gestión de aguas residuales y de residuos, las emisiones y la descontaminación del Mediterráneo.

También está interesada la UE en que haya en el Magreb un mercado integrado en el área de la energía que dé mayor seguridad a ese mercado, algo de lo que se podría beneficiar la UE y que a su vez serviría para crear más empleo y mejorar indirectamente el medioambiente⁵⁴. Un Magreb fuerte económica y políticamente también será un Magreb capaz de luchar en mejores condiciones y de forma más eficaz contra los desafíos medioambientales y contra el cambio climático en particular.

Un Magreb que actúa contra el cambio climático es beneficioso para la Unión Europea, tanto por las posibilidades de negocio para sus empresas, como por la propia generación de riqueza en los países del Magreb derivados de las mejoras en la utilización de recursos, lo que beneficiaría de forma indirecta a los países europeos en forma de menos migraciones y mejor conservación del medioambiente en general y del Mediterráneo en particular. Esto supone no solo un compromiso por mejorar la economía a uno y otro lado del Mediterráneo, sino también incidir en la mejora de la seguridad desde un punto de vista holístico, tanto en su vertiente social, sanitaria y alimentaria (por ejemplo con el aumento de la producción de las tierras), como en su vertiente más física (disminuyendo la necesidad de emigrar ante la mejora de la economía local y disminuyendo, por tanto, el número de inmigrantes climáticos que llegan al territorio europeo).

La Comisión reconoce en su *Comunicación* la necesidad de enfrentar los problemas medioambientales de forma conjunta, incluyendo asuntos como el agua, la atmósfera, el medio marino, el suelo y la biodiversidad⁵⁵. Y a pesar de reconocer que la región ya está sufriendo las consecuencias del cambio climático en sectores clave de la economía como la agricultura, el turismo y los precios de los alimentos, también ve una oportunidad en ese escenario si comienza a virar hacia un espacio geográfico donde las energías renovables y eficientes tengan mayor protagonismo. Ciertamente, el Magreb está bien situado para poder desarrollar proyectos conjuntos que aprovechen la tecnología y el conocimiento europeo, y aprovechen el sol y el viento de la zona.

⁵³ Yábar Sterling, Ana: "IPCC Assessment Reports: Challenges Presented", p. 28, en Marquina, Antonio (ed) (2010): *Global Warming and Climate Change. Prospects and Policies in Asia and Europe*. New York, Palgrave Macmillan.

⁵⁴ Comisión Europea: *Supporting closer cooperation...*, *op. cit.*, pp. 12-13.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 5.



No hay duda de que estas inversiones, que serían bienvenidas en cualquiera de los países del Magreb y que históricamente han sido reclamadas por los países del Sur, fomentarían la creación de empleo y las inversiones en general. Sin embargo, toda inversión privada proveniente de la Unión Europea dependerá de la estabilidad en el Magreb. Cualquier inversión económica que se realice deberá hacerse bajo unas condiciones mínimas de seguridad (incluyendo la seguridad jurídica) para así garantizar la viabilidad de inversiones y la continuidad de los proyectos a medio y largo plazo. La amenaza de organizaciones terroristas como el DAESH/Estado Islámico es ya una realidad en los países del Magreb, por lo que las inversiones deberán ir de la mano de un mayor compromiso europeo para estabilizar la zona. O, dicho de otro modo, no habrá inversiones significativas para detener el cambio climático si primero no hay estabilidad, y aunque esta condición se cumple en todos los casos, se aplica especialmente a la inversión privada.

3.1. Unión para el Mediterráneo (UfM)

Para poder evaluar el peso que tienen las inversiones de la Unión Europea en el sur del Mediterráneo, podemos analizar, por un lado, el número de proyectos e iniciativas de la UE en esta región; y por otro, el peso de las inversiones en el área.

Uno de los instrumentos clave que tiene la UE en el Mediterráneo para combatir el cambio climático es la Unión para el Mediterráneo. Creada en 2008, tiene como objetivo aumentar la integración regional y la cohesión entre los países euromediterráneos y promover la paz, la democracia, la cooperación y la prosperidad en la región. Sin duda, es la iniciativa de cooperación con el sur del Mediterráneo más importante y dinámica hasta el momento. En el área del cambio climático y el medioambiente en general, se ha limitado principalmente a poner en marcha programas de intercambio de información y de capacitación para, por ejemplo, la mejora de la calidad y la gestión de las aguas en los países MENA.

En la Reunión Ministerial sobre Medioambiente y Cambio Climático de la UfM de mayo de 2014 en Atenas, se incluyó el cambio climático por primera vez como área prioritaria para la cooperación en la región. En la declaración de ese encuentro, se subrayó la urgencia de hacer frente al calentamiento global y su relación directa con problemas como la energía, la escasez de agua, la desertificación, la seguridad alimentaria, el consumo insostenible o la sobrepoblación⁵⁶.

La Cumbre de Atenas es interesante porque ahí se aprueba uno de los pocos documentos en los que se señala la necesidad de adoptar nuevas políticas sobre producción y consumo responsables, una de las demandas tradicionales de los países del Sur a los del Norte en las negociaciones sobre cambio climático. Además, como resultado de esta reunión, se creó el Grupo de Expertos de la UfM para el Cambio Climático, con el objetivo de aumentar el dialogo regional e identificar y desarrollar proyectos e iniciativas tanto en el ámbito de la mitigación como de la adaptación al cambio climático. Aunque este grupo de expertos solo se ha reunido una vez (octubre de 2014), no deja de ser un paso más para que haya un intercambio de conocimientos en esta área.

Uno de los proyectos prioritarios para la Unión por el Mediterráneo es el Plan Solar del Mediterráneo, lanzado en 2008 en la cumbre de París, a la que asistían los Jefes de Estado de los países de la Unión Europea y de 16 países del Sur y el Este del Mediterráneo. El objetivo es poner en marcha proyectos que aumenten la capacidad de la energía renovable en 20 GW

⁵⁶ UfM: *Declaration: Unión for the Mediterranean Ministerial Meeting on Environment and Climate Change*, 13 mayo 2014.



para el año 2020 a través de proyectos de trabajo común y de financiación⁵⁷. Sin embargo, el Plan de Solar no ha dado ningún otro resultado más allá del documento acordado en 2008.

3.2. Proyecto Clima South frente a otros proyectos de lucha contra el cambio climático

Otro de los instrumentos importantes de la UE en el Mediterráneo es el proyecto *Clima South*, lanzado en 2013 con el objetivo de apoyar políticas contra la escasez de agua, los cambios de clima extremos y la desertificación, a la vez que mejoraba el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

Para conocer la relevancia del proyecto *Clima South*, hay que compararlo con otros proyectos similares, en este caso, el *Euroclima* y el proyecto *Clima East*. Como se ve en el anexo 1, la región a la que menos dinero dedica la UE para proyectos de lucha contra el cambio climático en términos absolutos es la región del Mediterráneo, siendo la mayor financiación anual para el Este de Europa. No obstante, para hacer una mejor valoración, deberíamos tener en cuenta el esfuerzo que hace la UE en función de la población de cada país. Siguiendo este indicador, encontramos entonces que el Este de Europa sigue siendo claramente la región en la que más invierte la UE, pero que la inversión per cápita es superior para el proyecto *Clima South* del Mediterráneo que para el programa *Euro Clima* de Latinoamérica. No obstante, en el caso del proyecto *Clima South*, los datos aportados son solamente cifras comprometidas, pero no necesariamente gastadas a fecha actual, por lo que habría que analizar cuál es el impacto de los proyectos llevados a cabo hasta el momento para valorar dónde pone la Unión Europea más interés.

Hasta el momento, *Clima South* se ha limitado a programas de intercambio de información a través de su página web, www.climasouth.eu, la creación de manuales con información genérica sobre el cambio climático⁵⁸, y a la celebración de seminarios sobre adaptación o mejora de la gestión del riego, entre otros (hasta la fecha se han celebrado doce seminarios). *Clima South* está muy restringido al intercambio de información y al establecimiento de un diálogo entre las partes, intercambiando conocimientos sobre cómo poner en marcha políticas de ahorro energético, mejorar los sistemas de transporte, etc. Este es un paso más que necesario para establecer unos pilares sólidos que permitan desarrollar en el futuro proyectos de financiación y de intercambio de tecnología mucho más avanzados.

Euroclima (América Latina) tiene como principal objetivo reducir la pobreza mediante la reducción de la vulnerabilidad ambiental y social ante el cambio climático. Para ello se centra en el intercambio de información y experiencias, en la búsqueda e implementación de medidas de adaptación y mitigación y en el desarrollo de una agricultura sostenible⁵⁹.

Entre los programas desarrollados a través de este instrumento están la mejora de información científica y del conocimiento sobre el impacto del cambio climático en América Latina. En 2013 se habían invertido €5 millones a través de este programa⁶⁰. Entre 2014 y 2016 se prevé gastar €11.4 millones en proyectos relacionados con la mejora del diálogo entre países y en la identificación de casos piloto para implementar políticas de mitigación y

⁵⁷ UfM: *Mediterranean Solar Plan: Joint Committee of National Experts discusses Draft of the Master Plan*, 22 febrero de 2013. En <http://ufmsecretariat.org/mediterranean-solar-plan-joint-committee-of-national-experts-discusses-draft-of-the-master-plan/> Y *Neighbourhood Investment Facility (NIF). Summary Sheet Mediterranean Solar Plan Project Preparation Initiative MSP-PPI*, en http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2013/01/MSP-PPI_brochure.pdf

⁵⁸ *Clima South: Key developments in climate change policies*. En <http://www.climasouth.eu/drupal/en/node/241>

⁵⁹ *Euro Clima: La ciencia y la política unidas frente al cambio climático. 2010-2016*, en http://www.euroclima.org/images/Publicaciones/LibrosEUROCLIMA/Brochure_EUROCLIMAII_web_ES.pdf

⁶⁰ *Euro Clima: Results of the First Phase. Science and Policy jointly fighting Climate Change. May 2010-May 2013*, en http://euroclima.org/images/Publicaciones/LibrosEUROCLIMA/BookletEUROCLIMAResults_EN.pdf



proyectos para una agricultura más sostenible que mejore la seguridad alimentaria y detenga el cambio climático.

El proyecto *Clima East* es sin duda el programa más ambicioso de cooperación regional para combatir el cambio climático. Está dividido en dos partes: 11 millones implementados a través del PNUD consistente en un número de proyectos piloto para minimizar las emisiones de fuentes fósiles y para ayudar a los ecosistemas a adaptarse al cambio climático; y una segunda parte, financiada con 7 millones de euros, que tiene como objetivo mejorar las políticas de cambio climático, las estrategias y mecanismos de mercado, así como un mayor intercambio de información y conocimientos⁶¹.

Como vemos, la financiación de la Unión Europea a través de instrumentos directos de financiación en el área del cambio climático en el Magreb está aún en un estado incipiente. Si bien se han movilizado los fondos necesarios para invertir en el sur del Mediterráneo, lo cierto es que hasta la fecha las iniciativas puestas en marcha tienen más que ver con el intercambio de información y de aumento de las capacidades de gestión en los países magrebíes que con grandes proyectos para mitigar y adaptarse al cambio climático en estos países.

Lo mismo puede decirse de las iniciativas privadas en las que participa y fomenta la Unión Europea. Por ejemplo, los instrumentos GEEREF y NAMA (anexos II y III) han sido esenciales para poner en marcha proyectos para mejorar el desarrollo urbano, aumentar el uso de energías renovables o preservar la biodiversidad; pero ninguno de esos proyectos de iniciativa privada se ha llevado a cabo en países del Magreb, lo que puede suceder bien por la ausencia de seguridad en la región, bien por la falta de mano de obra local suficientemente capacitada, por las pocas ventajas económicas que invertir en estos países puede traer para las empresas interesadas, o por un cúmulo de razones que sobrepasan el objeto de este análisis.

Lo que está claro es que, si bien hay un interés por parte de la Unión Europea en intercambiar experiencias y financiar proyectos, hasta ahora esos proyectos no se han materializado más allá de reuniones entre expertos de ambas orillas del Mediterráneo. Y aunque la financiación privada es imprescindible para que la industria alrededor de las energías limpias despegue y para que haya un trasvase de tecnología con la que mitigar y adaptarse a los efectos del cambio climático, esa iniciativa privada no llegará en ningún caso a todos los estados y deberán ser las instituciones las que sigan invirtiendo en los países en desarrollo independientemente de la rentabilidad económica para las arcas públicas.

4. Conclusiones

¿Es la Unión Europea un actor clave en las negociaciones sobre cambio climático? La respuesta a esta primera pregunta que nos hacíamos es que, sin duda, la UE es un actor necesario y con un innegable liderazgo en el régimen internacional del medioambiente. La Unión es un actor que ha cumplido con sus objetivos y sus compromisos por encima del resto de países; sigue fijándose los objetivos de reducciones a niveles de 1990 y no a niveles más reciente como hacen Estados Unidos o Canadá; ha contribuido con su parte en los instrumentos de financiación y está más que dispuesto a colaborar con el Fondo Verde. También vemos que la UE ha tendido durante los últimos años a marcar el camino actuando y dando ejemplo al resto de la comunidad internacional, proponiendo textos y presionando al resto de países para que fueran también activos. Sin embargo, la Unión Europea no tiene el poder necesario para conseguir que el resto de países se muevan al mismo ritmo que ella. La UE es un actor aventajado al que muchos querrían copiar, pero no es el líder que consigue

⁶¹ Clima East: <http://www.climaeast.eu/>



arrastrar y movilizar al resto de estados. China y Estados Unidos, menos comprometidos históricamente con el cambio climático, seguirán siendo protagonistas en París; eso sí, nada conseguirán sin el apoyo de la Unión Europea y de países emergentes como AILAC.

Lo positivo en París será que todos los países (desarrollados o en desarrollo, del Norte o del Sur) firmen algo, independientemente de que los objetivos sean más o menos ambiciosos. A esta cumbre todos llegarán con la esperanza de firmar un acuerdo definitivo que reemplace el Protocolo de Kioto, pero también sabiendo que habrá muchas asuntos espinosos que resolver, porque en París el objetivo no es firmar un nuevo tratado para luchar contra el calentamiento global, sino que detrás hay una serie de consecuencias importantes para el modelo económico e industrial actual y para el desarrollo sostenible de nuestras sociedades. Vincularse a la reducción de gases de efecto invernadero es también vincularse a un cambio profundo en las economías nacionales, un paso que no todos los actores internacionales están dispuestos a dar a no ser que haya un compromiso por parte de todas y cada una de las grandes economías.

A diferencia de lo que pasó en Copenhague, que dejaron para el final de las negociaciones los aspectos más espinosos, la Unión Europea está haciendo grandes esfuerzos para que se llegue a París con unos compromisos de reducción por parte de cada uno de los Estados. Esto, en principio, haría que ya hubiera de antemano una posición sólida y que las discusiones se centren en otros temas igual de espinosos, como la financiación y la transferencia de tecnología, ambos de suma importancia para que los países más vulnerables puedan cumplir con los compromisos que han presentado y que en muchos casos son condicionados a la recepción de recursos financieros y tecnológicos por parte de los países desarrollados. Encontrar mecanismos claros y transparentes sobre quién financia, a quién, cuánto y cuándo —todo ello respetando el innegociable principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas—, será clave para que de París surja un tratado que realmente marque la diferencia con respecto a todas las cumbres anteriores.

La Secretaria Ejecutiva de la CMNUUCC, Christiana Figueres, reconocía recientemente que en París será difícil resolver el problema del cambio climático de un día para otro y que no creía posible que se lograra el objetivo de limitar el aumento de la temperatura a dos grados centígrados con respecto a niveles preindustriales⁶². Sin embargo, hay cabida para la esperanza en París. En su reunión en Elmau (Alemania) el 8 de junio de 2015, los países del G7, Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, Japón y Canadá, que, recordemos, son grandes emisores industrializados, han alcanzado el compromiso de no sobrepasar esos dos grados centígrados críticos y para ello están dispuestos a reducir sus emisiones entre un 40 y un 70% para 2050 con respecto a 2010. Además, se han mostrado dispuestos a impulsar el Fondo Verde del Clima a partir de 2020⁶³.

A estas buenas noticias hay que sumarles lo que parece ser una muestra de que las principales industrias petroleras europeas están dispuestas a unirse a la lucha para detener el aumento de la temperatura global⁶⁴, lo que hay que interpretar como un paso muy positivo, pues las empresas privadas son clave para detener las emisiones.

En línea con lo anterior, el propio FMI ha admitido que los subsidios a las empresas fósiles, calculados en un \$5.3 billones (un 6.5% del PIB global), tiene efectos perversos para

⁶² "Los subsidios a las energías fósiles no tienen ningún sentido", El País, 28 mayo 2015.

⁶³ The White House: *G-7 Leaders' Declaration. Schloss Elmau, Alemania*, (8 junio 2015), en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/06/08/g-7-leaders-declaration>

⁶⁴ Financial Times: *European energy groups seek UN backing for carbon pricing system*, (31 mayo 2015), en <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/2fc5662e-0643-11e5-b676-00144feabdc0.html#axzz3cYNVwNOS>



la economía, el crecimiento, el cambio climático y la desigualdad⁶⁵. Es posible que algo esté cambiando.

¿Qué instrumentos de cooperación tiene la Unión Europea en el Magreb para mejorar la lucha contra el cambio climático? En este documento hemos visto que existen distintos instrumentos de cooperación de la Unión Europea con el Mediterráneo —cargados habitualmente de cierta retórica triunfalista—, pero que hasta la fecha se han quedado relegados al intercambio de información entre países. En cuanto a las inversiones privadas, priorizadas por la Unión, vemos que no son la solución en casos donde la rentabilidad económica para la industria, como en el área del Magreb, no es obvia.

⁶⁵ IMF Direct: Act Local, Solve Global: *The \$5.3 Trillion Energy Subsidy Program*, (18 mayo 2015), en <http://blog-imfdirect.imf.org/2015/05/18/act-local-solve-global-the-5-3-trillion-energy-subsidy-problem/>



Anexo I
**Comparación esfuerzo de la UE en cada uno de los programas de cooperación
para combatir el cambio climático¹**

NOMBRE	MILLONES DE EUROS/AÑO	DESTINATARIOS	Nº TOTAL HABITANTES²	€PER CÁPITA
PROYECTO CLIMA SOUTH (2013-2016)	€1.25 millones (Total: €5m.)	9 países: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Túnez	194.2	0.00643/año
PROGRAMA EURO CLIMA (2009-2016)	€1.87 millones (Total: €15m.)	18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.	582.6	0.00320/año
PROYECTO CLIMA EAST (2012-2016)	€3.6 millones (Total: €18m.)	7 países: Armenia, Azerbaián, Bielorrusia, Georgia, Moldavia, Rusia, Ucrania.	218.4	0.01650/año

¹ EU submission 2014 strategies and approaches for scaling up climate finance.

² Fuente: Banco Mundial. *Datos de población en 2013* (millones de habitantes).

http://datos.bancomundial.org/indicador/SP_POP_TOTL Datos sobre población de Palestina del Ministerio de Exteriores de España: Oficina de Información Diplomática. Ficha País Territorios Palestinos.



Anexo II
Instrumentos en los que participa la UE para estimular la financiación privada
en proyectos relacionados con el cambio climático (GEEREF)

GEEREF		
REGIÓN	PAÍSES	INVERSIÓN
SUDESTE ASIÁTICO	Vietnam, Filipinas, Indonesia, Tailandia	€10 m.
ÁFRICA	Kenia, Ruanda, Sudáfrica, Tanzania, Uganda	€10 m.
LATINOAMÉRICA	Brasil, México, Perú, Chile, Colombia.	€12.5 m.
SUDÁFRICA	Zaire	€10 m.
LATAM y CARIBE	Colombia, México, Centro América y Caribe.	€10 m.
SUDESTE ASIÁTICO	Bangladesh, Sri Lanka, Indonesia Tailandia, Vietnam, Malasia	€12.5 m.



Anexo III
Instrumentos en los que participa la UE para estimular la financiación privada en proyectos relacionados con el cambio climático (NAMA Facility)

NAMA FACILITY		
PAÍSES	INVERSIÓN	ÁREA
Tailandia	€14.7 m	Refrigeración y aire acondicionado
Tayikistán	€13 m.	Sector forestal, conservación biodiversidad
Perú	€ 9 m.	Transporte urbano
México	€14 m.	Aumentar eficiencia en sector construcción
Indonesia	€ 14 m.	Transporte urbano
Costa Rica	€ 7 m.	Reducción emisiones en plantaciones café
Colombia	€14.9 m.	Planificación y desarrollo urbano (gestión de tráfico en ciudades)
Chile	€15 m.	Promoción energías renovables en PYMES
Burkina Faso	€13.5 m.	Biomasa





LAS CONSECUENCIAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL MAGREB

Mónica Miranzo y Carlos del Río¹

UNISCI

Resumen:

La comunidad internacional cada vez está más preocupada ante el fenómeno del cambio climático. El paso del tiempo ha cambiado la percepción sobre este problema, hasta que en la actualidad es considerado como uno de los principales riesgos para la seguridad internacional. La región del Mediterráneo en general, y el Magreb en particular, es una de las zonas geográficas más vulnerables a nivel global frente al cambio climático, sus efectos y consecuencias. Sus características tanto físicas como humanas, y la presencia de conflictos regionales de difícil solución, agravan los impactos, incrementan las incertidumbres y potencian otros riesgos y amenazas.

Palabras clave: cambio climático, calentamiento global, precipitaciones, desertización, aumento del nivel del mar, disponibilidad de agua, seguridad alimentaria, costes de adaptación.

Title in English: "Climate Change's Consequences on the Maghreb Region"

Abstract:

International community is increasingly concerned with climate change. Over time, perceptions on this issue have changed, up to the current thread of thought which considers it one of the greatest risks for international security. The Mediterranean region in general, and in particular the Maghreb, is one of the most vulnerable geographic areas to climate change and its consequences. The regional characteristics, both human and physical, as well as the presence of hard-solving regional conflicts, aggravate climate change impacts, increase uncertainties and foster other risks and threats.

Keywords: *climate change, global warming, precipitations, desertification, sea level rise, water availability, food security, adaptation costs.*

Copyright © UNISCI, 2015.

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 Mónica Miranzo Proy y Carlos del Río son investigadores junior de UNISCI y miembros del Foro Hispano-Argelino.

Email: mmiranzop@yahoo.es; carlos_rio86@hotmail.com.

http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51817



1. Introducción

El cambio climático se ha erigido durante los últimos años como el gran desafío de nuestro tiempo y la principal amenaza a la salud del planeta, los animales y las personas. En 1992 la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático reconocía de forma oficial la inquietud de la comunidad internacional por los efectos adversos de los cambios del clima, estableciendo una definición común de cambio climático "un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables"².

Se pone de manifiesto, así, la preocupación creciente por el impacto del uso masivo de combustibles fósiles y la liberación de carbono a la atmósfera que han provocado cambios permanentes en el ecosistema terrestre de carácter gradual, el aumento de temperaturas, el aumento del nivel del mar y los cambios en el ciclo de lluvias y la química de los océanos, y otros de carácter inmediato, el derretimiento del permafrost y el calentamiento de los océanos. Asimismo se reconoce que las consecuencias adversas del cambio climático tienen "efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos"³.

El impacto del cambio climático en el continente africano y, especialmente, en la región del Magreb, se ha venido analizando de forma cada vez más detallada desde la presentación del Informe Especial del Impacto Regional del Cambio Climático elaborado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Intergubernamental Panel on Climate Change, IPCC)⁴ en 1997 sobre la evaluación de la vulnerabilidad. El informe identificaba el cambio climático como un potenciador de riesgos en la región dada la sensibilidad de los recursos hídricos a los parámetros climáticos, asimismo destacaba la necesidad de seguir profundizando en la realización de estudios integrados sobre la materia.

El informe del IPCC del año 2001 continúa recalcando la necesidad de profundizar en la extracción de datos y la presentación de informes fiables con análisis comprensivos. Además, detallaba seis sectores de especial vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático en el Magreb: recursos hídricos, seguridad alimentaria, recursos naturales y biodiversidad, asentamientos humanos e infraestructuras, salud y desertización. Asimismo alertaba del riesgo que suponía la desertización y el incremento de sequías para la economía regional.

El cuarto informe del IPCC del año 2007 ofrece un salto cuantitativo en la disposición de datos y análisis y presenta las siguientes proyecciones concretas para el futuro de África⁵:

- Hasta 2020, entre 75 y 250 millones de personas estarían expuestas a un mayor estrés hídrico por efecto del cambio climático.

²Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Naciones Unidas 1992, p. 3, en <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

³*Ibid*, p. 3.

⁴A pesar del prestigio internacional y la fiabilidad de los informes desarrollados por el IPCC, los informes reconocen la existencia de elementos de incertidumbre en las predicciones del cambio climático, especialmente en lo referido a "la distribución cronológica, su magnitud y sus características regionales". El artículo "Cambio Climático: Modelos e impacto en la seguridad alimentaria en el Mediterráneo" de los investigadores David García y Rubén Herrero, publicado en la revista UNISCI Discussion Papers, nº 31 (enero 2013), en <http://www.ucm.es/unisci>, profundiza sobre la fiabilidad de los modelos de cambio climático.

⁵Pachauri Rajendra K. y Reisinger Andy (ed.): "IPCC Cambio climático 2007: Informe de síntesis", Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC, Ginebra (2007), pp.. 8-10.



- Hasta 2020, la productividad de los cultivos pluviales podría reducirse en algunos países hasta en un 50%. La producción agrícola y el acceso a los alimentos en numerosos países africanos quedarían en una situación gravemente comprometida. Ello afectaría aún más negativamente a la seguridad alimentaria y exacerbaría la malnutrición.
- Hacia el final del siglo XXI, el aumento proyectado del nivel del mar afectaría a las áreas costeras bajas muy pobladas. El costo de la adaptación podría ascender a, como mínimo, entre un 5% y un 10% del producto interno bruto (PIB).
- Hasta 2080, se produciría un aumento de entre un 5% y un 8% en la extensión de las tierras áridas y semiáridas en África para toda una serie de escenarios climáticos (RT).

En el caso del Magreb, el informe del IPCC del año 2007 así como el informe presentado por el Plan Bleu en el año 2008 sobre el futuro de la región, ya alertaban de que el Mediterráneo es una de las regiones del mundo en la que el medio ambiente y la actividad humana serán más afectados por el cambio climático y sus efectos multiplicadores, provocando considerables pérdidas en términos económicos y humanos⁶. Las áreas más vulnerables ante la aridez y el estrés hídrico son aquellas cercanas a las zonas desérticas, las zonas costeras y las zonas sometidas a un fuerte crecimiento demográfico⁷.

La preocupación general por las conclusiones alcanzadas en estos informes ha provocado un notable incremento durante los últimos años de la cantidad de literatura científica y estudios sobre los modelos de cambio climático, sus efectos y los costes de adaptación en el Magreb, que ponen de manifiesto la vulnerabilidad de la región frente al cambio climático. El mismo año 2007 la Unión Europea anunciaba la creación del proyecto CIRCE ([Climate Change and Impact Reserach: the Mediterranean Environment](#)) para analizar la evolución del cambio climático y sus efectos en la región mediterránea⁸.

Estos análisis ponen de manifiesto el impacto de la actividad humana sobre las transformaciones del clima y su incontestabilidad. El último informe del IPCC del año 2014 tampoco deja lugar a dudas sobre el origen del cambio climático, reconociendo que "La influencia humana en el sistema climático es clara y las recientes emisiones de origen antropógeno de gases de efecto invernadero son las más altas de la historia. (...) Las emisiones continuas de gases de efecto invernadero causarán un mayor calentamiento y cambios duraderos en todos los componentes del sistema climático, lo que hará que aumente la probabilidad de impactos severos, generalizados e irreversibles en las personas y en los ecosistemas."⁹.

El análisis de las consecuencias del cambio climático se ha vuelto especialmente relevante en el caso del continente africano a la vista de las conclusiones del quinto informe del IPCC, cuyos modelos de proyección climática identifican tres riesgos clave en el futuro de la región que afectan al medio ambiente y la actividad humana¹⁰:

⁶ UNEP/Plan Bleu (2008): "The Blue Plan's sustainable development outlook for the Mediterranean", p. 2.

⁷ *Ibid.* p. 2.

⁸ Numerosas organizaciones y grupos internacionales han seguido el mismo camino presentando proyectos de investigación en la misma línea.

⁹ Cambio Climático 2014. Informe de síntesis. Afirmaciones principales del Resumen para responsables políticos (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC), en http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/ar5/ar5_syr_headlines_es.pdf

¹⁰ Cambio climático 2014. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas (Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC), p. 21 en https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf



- La intensificación del estrés sobre los recursos hídricos que afrontan un importante agotamiento por la sobreexplotación y la degradación en el presente y deberán afrontar una mayor demanda en el futuro, con una agravación a causa del estrés por sequía en las regiones de África propensas a la sequía¹¹.
- La reducción de la productividad de los cultivos asociada al estrés por calor y sequía, con fuertes efectos adversos en los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria de las regiones, los países y los hogares; también a causa de un mayor daño por plagas y enfermedades y del impacto de las inundaciones en la infraestructura de los sistemas alimentarios¹².
- Los cambios en la incidencia y el área de distribución geográfica de las enfermedades transmitidas por vectores y por el agua debido a cambios en el promedio y la variabilidad de la temperatura y la precipitación, especialmente en los bordes de sus áreas de distribución¹³.

Además de señalar la situación de inseguridad del continente africano ante las consecuencias del cambio climático, el informe del IPCC reconoce explícitamente el impacto que ya está teniendo el cambio climático en los ecosistemas africanos en la actualidad y la acentuación de sus efectos en el futuro¹⁴. El cambio climático no es ya un potenciador de riesgos en situaciones de vulnerabilidad o estrés, sino que es, en sí mismo, uno de los mayores riesgos a los que se enfrentarán los países del Magreb en las próximas décadas.

El análisis de los efectos del cambio climático en el Magreb es tan relevante en este caso como las acciones de adaptación y mitigación llevadas a cabo por los responsables políticos, así como una justa evaluación sobre la eficacia de las medidas implementadas en virtud de las recomendaciones del IPCC: "Para controlar el cambio climático sería necesario reducir de forma sustancial y sostenida las emisiones de gases de efecto invernadero, lo cual, junto con la adaptación, puede reducir los riesgos. (...) Muchas opciones de adaptación y mitigación contribuyen a controlar el cambio climático, pero ninguna de ellas basta por sí sola. Para que la implementación de las opciones sea efectiva, se necesitan políticas y cooperación en todas las escalas; y para que estas se fortalezcan, se requieren respuestas integradas que vinculen la adaptación y la mitigación con otros objetivos sociales"¹⁵.

2. Características físicas de la región y aspectos poblacionales

Los países que conforman el Magreb (Marruecos, Argelia, Libia, Túnez y Mauritania) comparten unas características físicas bastante similares, lo que a su vez conlleva que las previsiones de cambio climático a corto, medio y largo plazo analicen el impacto regional global. Las características geográficas y climatológicas más reseñables que hay que tener en cuenta a la hora de abordar el estudio de la zona son las siguientes:

¹¹ *Ibid*, p. 21.

¹² *Ibid*, p. 21.

¹³ *Ibid*, p. 21.

¹⁴ Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects (Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC). Cambridge University Press p. 1202, en <https://ipcc-wg2.gov/AR5/report/full-report/>

¹⁵ Cambio Climático 2014. Informe de síntesis. Afirmaciones principales del Resumen para responsables de políticas (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC), en http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/ar5/ar5_syr_headlines_es.pdf



- El desierto del Sáhara ocupa gran parte de la superficie del Magreb: entre el 80% y el 90% de Argelia, Mauritania y Libia, el 40% de Túnez y menos del 25% de Marruecos¹⁶. Las precipitaciones anuales son inferiores a los 150mm y las temperaturas llegan a superar los 40°C durante todo el año, con una oscilación térmica muy acusada entre el día y la noche, provocando elevados índices de evaporación del agua que impiden la existencia de cualquier tipo de vegetación fuera de los oasis¹⁷.
- La franja del litoral, dominada por el clima mediterráneo, se caracteriza por las precipitaciones frecuentes, que en otoño-invierno pueden llegar a los 1000mm en algunas áreas, y la baja oscilación térmica, que convierten a esta zona en la más adecuada para el cultivo de la vid, cítricos, frutas y verduras¹⁸.
- Los altiplanos continentales presentan notables oscilaciones térmicas anuales y precipitaciones que oscilan entre los 400 y los 800mm, las heladas frecuentes dificultan la práctica de la agricultura, aunque en algunas zonas todavía se cultivan cereales y se mantiene la actividad ganadera¹⁹.
- En las regiones de interior predomina el clima mediterráneo desértico donde la agricultura es casi inexistente a causa de la acusada caída de precipitaciones, que registran máximos anuales de 150-200mm²⁰.

Para tener en cuenta los efectos y consecuencias del cambio climático es necesario también considerar las principales características socioeconómicas, geopolíticas y demográficas de la región:

- La población de los países del Magreb, especialmente en el Magreb central (Túnez Argelia y Marruecos), mantiene una dinámica de crecimiento que será constante al menos hasta 2050²¹. Además, estos países tienen algunas de las poblaciones más jóvenes del planeta, manteniéndose la media de edad por debajo de los 30 años, con tasas mínimas de población mayor de 65 años y elevados porcentajes de población menor de 15 años²².
- A partir de la década de 1980 se ha producido un proceso de urbanización considerable, potenciado por la llegada de oleadas de emigrantes rurales a las ciudades. En la actualidad, la mayor parte de la población de la región se concentra en torno a las áreas urbanas del litoral y, en menor medida, cerca de las principales zonas de cultivo, en las que la densidad de población decrece al tiempo que aumenta la media de edad²³. Las regiones interiores presentan una densidad de población muy inferior, con zonas desérticas y montañosas mayoritariamente despobladas²⁴.
- En paralelo al proceso de urbanización, se ha producido un incremento de rentas generalizado que ha variado los patrones de consumo de la población, incrementando y

¹⁶ Segura, Antoni (1994): *El Magreb: del colonialismo al islamismo*, Barcelona, Universitat de Barcelona, p. 27.

¹⁷ *Ibid.*, p. 28.

¹⁸ *Ibid.*, p. 28.

¹⁹ *Ibid.*, p. 28.

²⁰ *Ibid.*, p. 28.

²¹ Abad, Gracia: "Población en el Magreb: situación y dinámicas", *UNISCI Discussion Papers*, nº 31 (enero 2013), en <http://www.ucm.es/unisci>.

²² En el mismo artículo mencionado anteriormente la investigadora Gracia Abad expone que, en el año 2011, el 28% de la población de Marruecos, el 27% de la de Argelia y el 23% de la de Túnez estaban por debajo de los 15 años de edad según datos del Banco Mundial.

²³ Machín, Nieva y Pardo, Eric: "El envejecimiento de los agricultores en el Magreb", *UNISCI Discussion Papers*, nº 31 (enero 2013), en <http://www.ucm.es/unisci>.

²⁴ Barras, Raquel: "El incremento de población urbana del Magreb", *UNISCI Discussion Papers*, nº 31 (enero 2013), en <http://www.ucm.es/unisci>



diversificando la demanda de alimentos hacia productos de mejor calidad ricos en grasas y proteínas²⁵.

- La economía regional está fuertemente condicionada por el peso del sector agrícola, cuya actividad se desarrolla mayoritariamente en las franjas costeras²⁶. La agricultura supone el 13,25% del Producto Interior Bruto (PIB) en Marruecos, empleando al 40,3% de la población total activa, el 12% del PIB en el caso de Argelia, empleando al 25% de la población activa y menos del 10% del PIB en el caso de Túnez ocupando a más del 20% de la población activa²⁷. En el caso de Libia solamente el 2% del PIB depende de la agricultura²⁸.

- La estructura económica del Magreb está notablemente "sectorializada". El sector económico más importante en Libia y Argelia es el de los hidrocarburos que, en el año 2012, representaba el 66% del PIB y el 95% de las exportaciones²⁹ y el 31,31% del PIB y casi el 97% de las exportaciones respectivamente³⁰. En el caso de Túnez y Marruecos es el sector servicios el que más peso tiene en la economía y, para el mismo periodo, representaba el 43,1%³¹ y el 58%³² del PIB respectivamente. Cabe destacar la enorme importancia del turismo dentro del sector servicios marroquí.

- Finalmente no hay que olvidar que, en la actualidad, en el Magreb persisten dos conflictos de gran importancia: el conflicto del Sáhara Occidental y la guerra civil de Libia. Además, durante los últimos años, se ha producido un incremento de la presencia de grupos radicales vinculados al terrorismo yihadista, especialmente constatable con la presencia de Al Qaida en el Magreb Islámico (AQMI) y la aparición del "Estado Islámico".

3. Cambio climático en el Magreb: cambios observados y tendencias futuras

Aunque existe un consenso mayoritario entre la comunidad científica acerca del fenómeno del cambio climático y sus consecuencias generales a lo largo del siglo XXI, existen discrepancias acerca de la magnitud y alcance de la variación de las mismas. Los diferentes modelos de cambio climático existentes ofrecen diferentes aproximaciones³³.

²⁵Alonso, Antonio: "Incremento de rentas en Argelia, Marruecos y Túnez: ¿Cómo afecta a la seguridad alimentaria?", *UNISCI Discussion Papers*, nº 31 (enero 2013), en <http://www.ucm.es/unisci>

²⁶Barras, *op. cit.*

²⁷García, Javier ; Rodríguez, Patricia y Miranzo, Mónica: "Las políticas agrarias en Túnez, Argelia y Marruecos y la seguridad alimentaria", *UNISCI Discussion Papers*, nº 31 (enero 2013), en <http://www.ucm.es/unisci>

²⁸ Según los datos recogidos por la Oficina Económica y Comercial de España en Trípoli en la "Guía país Libia" solo el 1,7% de la superficie de Libia es cultivable, representando el sector agrícola libio, en 2010, el 2,09% del PIB.

²⁹ Guía País Libia, elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en Trípoli. Actualizado Enero 2012, en

<http://www.ibiae.com/sites/default/files/informes-paises/LIBIA%20Gu%C3%ADa%20Pa%C3%ADs%20enero%202012.pdf>, p. 8.

³⁰ Guía País Argelia, elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en Argel. Actualizado Octubre 2013, en http://www.comercio.gob.es/tmpDocsCanalPais/7866454A267_0877898BE0F106B_03CFBA.pdf, pp. 11-18.

³¹ Guía País Túnez, elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en Túnez. Actualizado Septiembre 2013, en

http://www.comercio.gob.es/tmpDocsCanalPais/605062C13_41E88F8F7AF454C64D56E02.pdf, p. 9.

³² Guía País Marruecos, elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en Rabat. Actualizado Agosto 2013, en http://iberglobal.com/files/marruecos_gp.pdf, pp. 15-16.

³³ El IPCC propone una serie de escenarios que conjugan diferentes factores cuyas correlaciones están comúnmente aceptadas en el marco del estudio del cambio climático, tales como el desarrollo económico, tecnológico y demográfico, así como el contexto político general tanto interno como internacional. A lo largo del tiempo, estos escenarios han ido evolucionando de aproximaciones lineales ascendentes, en las que se partía de



Los modelos de cambio climático aportan una gran diversidad de enfoques a la hora de abordar el estudio tanto de la evolución global, como de la evolución regional del cambio climático. La diversidad entre los enfoques de los diferentes modelos de cambio radica en el peso que dan a determinados factores dentro de las progresiones matemáticas y la resolución horizontal y vertical aplicadas. Así, por ejemplo, contemplamos modelos de cambio como las simulaciones WCRP CMIP3 (World Climate Research Programme, Coupled Model Intercomparison Project phase 3), que intenta generar simulaciones en escenarios realistas para observar la evolución de la climatología pasada, presente y futura en diversas regiones³⁴, o los modelos propuestos por el proyecto europeo PRUDENCE (Prediction of Regional Scenarios and Uncertainties for Defining European Climate Change Risks and Effects), cuyo objetivo era el estudio de las consecuencias del cambio climático en el marco geográfico europeo³⁵.

No obstante, algunos de los modelos propuestos y su aplicación a los diversos ámbitos geográficos han sido criticados por su insuficiencia en la consideración de las características físicas y humanas específicas de los diversos ámbitos geográficos de estudio, disminuyendo la fiabilidad o precisión de las conclusiones³⁶. En el ámbito regional del Mediterráneo y el Magreb el modelo CIRCE propone un enfoque multidisciplinar, aplicando una alta resolución geográfica conjugada con el estudio de la mayor cantidad de variables posibles³⁷.

Independientemente de las diferencias de los modelos de cambio climático disponibles, existe un consenso generalizado acerca de las consecuencias del cambio climático detectadas: un aumento progresivo de las temperaturas, tanto durante la época estival como durante la invernal, un mayor descenso y concentración estacional en las precipitaciones y un incremento en frecuencia de fenómenos atmosféricos extremos.

3.1. Incremento de temperaturas

Los modelos de cambio climático arrojan diferentes resultados sobre el aumento de las temperaturas en los diversos escenarios propuestos. No obstante, se puede observar que según avanzan los modelos en el tiempo, las previsiones tienden a vaticinar cada vez un mayor aumento de temperaturas. Así, en 2008-2009, expertos árabes aceptaban modelos que auguraban un aumento de temperaturas que oscilaba entre los 2°C hasta los 5.5°C hasta 2050³⁸, mientras que un informe del Consejo Nacional de Inteligencia de los EE.UU., incluía un aumento de temperaturas de 3.2°C en época invernal y de hasta 4.1°C en época estival, en el marco del escenario de emisiones A1B³⁹.

la observación de la evolución del clima históricamente (escenarios A1 y B2, por ejemplo), hasta los modelos más recientes, denominados "híbridos" en los que se parte de una base compuesta por variables pertenecientes a diferentes escenarios y las combinan para finalmente ofrecer predicciones que se ajustan de forma en principio más precisa a la variabilidad climatológica (escenario A1B, por ejemplo). Los resultados arrojados son posteriormente clasificados según una escala de probabilidad de que se cumplan.

³⁴ World Climate Research Programme, "Coupled Model Intercomparison Project phase 3 Overview", en http://cmip-pcmdi.llnl.gov/cmip3_overview.html?submenuheader=1

³⁵ Christensen, Jens Hesselbjerg (coord.): "Prediction of Regional Scenarios and Uncertainties for Defining European Climate Change Risks and Effects", Febrero 2005, en: <http://prudence.dmi.dk/public/publications/PRUDENCE%20Final%20report.pdf>

³⁶ Navarra, Antonio y Tubiana, Laurence (eds.) ((2013): "Regional Assessment of Climate Change in the Mediterranean. Volume 1: Air, Sea and precipitation and Water", Heidelberg, New York, London, Springer, p.58

³⁷ *Ibid*, pp. 59-60

³⁸ Tolba, Mostafa K. y Saab, Najib W. : "Arab Environment, Future Challenges", AFED, Beirut (2008), p. XI

³⁹ National Intelligence Council, *op. cit.*, p. 16

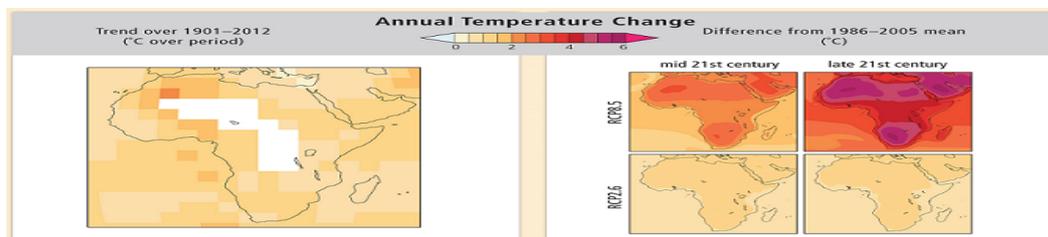
Al mismo tiempo, algunos autores han enmendado sus predicciones iniciales. Los modelos realizados en 2004 por los investigadores de Castro, Gallardo y Calabria⁴⁰, que preveían un aumento de temperaturas de hasta 6°C y 5°C en los escenarios A2 y B2 respectivamente en época estival (con una diferencia de un aumento de 1-2°C inferior en época invernal), fueron posteriormente señalados como demasiado optimistas por sus autores ante la ausencia de políticas de mitigación⁴¹. Al mismo tiempo, otros investigadores que utilizaban modelos diferentes preveían un aumento de temperaturas de entre 1.2°C hasta 1.5°C en el marco del escenario A1 y de 3.1°C a 4.4°C en el escenario A2⁴².

Modelos de mayor resolución regional y enmarcados en escenarios más moderados como los utilizados por CIRCE, en sus representaciones para 2021-2050, llegaron a la conclusión de que la temperatura en el sur del Mediterráneo subiría entre 1-1.5°C en época invernal y 1.75-2°C en época estival⁴³.

El quinto informe del IPCC pone de manifiesto que, durante las últimas décadas, las temperaturas en el continente africano han sufrido un incremento mínimo de 0.5°C⁴⁴ y es muy probable que sigan aumentando en los próximos años de forma más acelerada que la media global⁴⁵. En la región magrebí, se ha puesto de manifiesto que el aumento de temperaturas contrastado, especialmente acentuado a partir de 1970, ha sobrepasado las fluctuaciones climáticas naturales derivadas de la variabilidad interna⁴⁶.

Esta tendencia es especialmente acusada en países como Argelia y Marruecos durante las estaciones cálidas⁴⁷ y se prevé que durante el próximo siglo seguirá produciéndose un aumento mínimo de 2°C, llegando hasta los 6°C en algunas proyecciones⁴⁸, que se hará notar sobre todo en un ascenso continuado de las temperaturas mínimas. En el caso del desierto del Sahara, el aumento de temperaturas estaría relacionado con el incremento de olas de calor durante los próximos años⁴⁹ (véase Figura 1).

Figura 1



Fuente: Fifth Assessment Report of the IPCC⁵⁰.

⁴⁰ De Castro, M., Gallardo C. y Calabria S. : "Regional IPCC Projections until 2100 in the Mediterranean Area", en Marquina, Antonio (ed.) (2004): *Environmental Challenges in the Mediterranean 2000-2050*, Dordrecht, Boston London, Kluwer Academic Publishers (2004), pp 75-90

⁴¹ Marquina, Antonio: "Prospects for Environmentally-Induced Migration from Southern and Eastern Mediterranean to the European Union", en Marquina, Antonio (ed.) (2011): *Perspectives of Migration Flows in Asia and Europe*, UNISCI-ASEF, p. 238.

⁴² *Ibid*, p. 238.

⁴³ Navarra, Antonio y Tubiana, Laurence (eds.), *op. cit.*, p. 71.

⁴⁴ Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B., *op. cit.*, p. 1206.

⁴⁵ *Ibid*, p. 1206.

⁴⁶ *Ibid*, p. 1206.

⁴⁷ *Ibid*, p. 1206.

⁴⁸ *Ibid*, p. 1206.

⁴⁹ El informe del IPCC recoge que el área del noroeste del Sahara ha experimentado una media de 40 a 50 días de ola de calor entre 1989 y 2009.

⁵⁰ El escenario RCP2.6 es relativo concentraciones mínimas de gases de efecto invernadero en la atmósfera, alcanzadas mediante una reducción de emisiones a lo largo del tiempo. El escenario RCP8.5 es relativo a

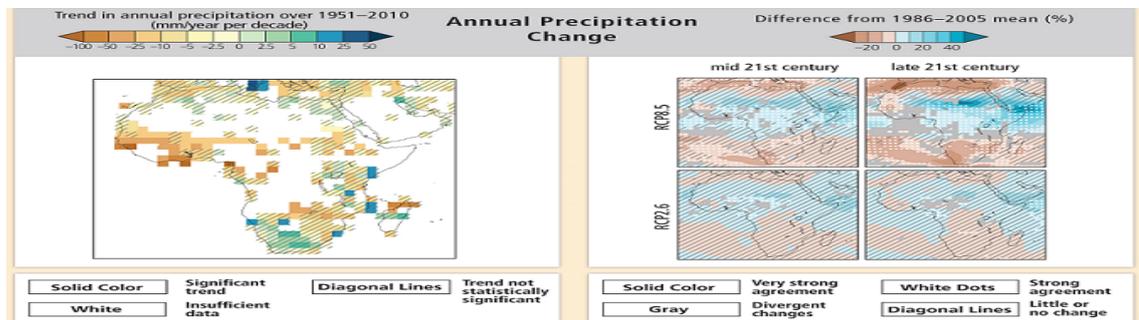
3.2. Caída de precipitaciones

Manteniendo la continuidad con las fuentes utilizadas para señalar algunos modelos como ejemplos para la subida de temperaturas, podemos señalar que los mismos expertos árabes aceptaban un descenso en las precipitaciones de entre un 0% y un 20% hasta 2050⁵¹. El citado informe del Consejo Nacional de Inteligencia del año 2009, aceptada previsiones para el escenario A1B de un descenso del 18% en época invernal y del 6% en época estival⁵². Asimismo, los modelos utilizados por CIRCE prevén un descenso de las precipitaciones de entre el 5%-10% para la época invernal y entre el 10-15% para la época estival⁵³.

Los resultados del último informe del IPCC evidencian que el Magreb ha experimentado un descenso significativo del nivel anual de precipitaciones, especialmente durante el invierno y la primavera, llegando contabilizar períodos superiores a los 330 días secos (precipitaciones inferiores a 1mm al día)⁵⁴ por año entre 1997 y 2008 en el norte del Atlas y la costa de Argelia y Túnez. Sin embargo, la tendencia de las precipitaciones ha sido positiva en algunas zonas de Argelia y Marruecos y se ha mantenido estable en el Sáhara⁵⁵ (véase Figura 2)

La caída de precipitaciones será una constante a lo largo de este siglo, que según algunas previsiones, podría suponer un descenso de hasta el 27% antes del año 2050⁵⁶. Además, los ciclos de precipitaciones sufrirían alteraciones severas, aumentando su concentración estacional y su intensidad y exagerando los períodos de sequía. Algunos estudios señalan que hacia finales de este siglo 1 de cada 2 años podría ser completamente seco⁵⁷ en países como Argelia, Libia, Túnez y la zona norte de Marruecos.

Figura 2



Fuente: Fifth Assessment Report of the IPCC⁵⁸.

La inestabilidad climática magrebí se acentuará en las próximas décadas provocando la intensificación de fenómenos meteorológicos extremos, especialmente el aumento en

concentraciones elevadas de gases de efecto invernadero en la atmósfera, alcanzadas mediante el aumento de las emisiones a lo largo del tiempo.

⁵¹ Tolba, Mostafa K. y Saab, Najib W., *op. cit.*, p. XI

⁵² National Intelligence Council, *op. cit.*, p. 16

⁵³ Navarra, Antonio y Tubiana, Laurence (eds.), *op. cit.*, p. 71.

⁵⁴ Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B, *op. cit.*, p. 1209.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 1210.

⁵⁶ Iiddri-Meedat: "The Future of the Mediterranean: From Impacts of Climate Change to Adaptation Issues Institute for Sustainable Development and International Relations", (Sci-Po)-Congrès International des Réseaux Electriques de Distribution (2009).

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Ver nota 36.

frecuencia e intensidad de sequías⁵⁹, inundaciones y lluvias torrenciales altamente estacionales que multiplicarán los impactos negativos sobre la vida y la actividad humana.

4. El estado de los recursos hídricos en el Magreb

En el contexto del cambio climático, el acceso a fuentes de agua para su utilización en los ámbitos agrícola, industrial y doméstico supone uno de los mayores desafíos para el futuro. Como declaró el Vicesecretario General de Naciones Unidas Jan Eliasson en marzo de este año, "el agua es un prerrequisito para la existencia humana"⁶⁰.

La región del Mediterráneo es especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático sobre la disponibilidad de agua y el acceso a la misma. La región concentra el 7.3% de la población mundial, mientras que solo dispone de acceso al 3% de las fuentes de agua dulce del planeta⁶¹. Actualmente, 30 millones de personas concentradas en las riberas oriental y meridional de la región, para 2025 está previsto que sean 60 millones, no disponen de ningún acceso a agua potable en la región⁶²(véase Figura 3).

Figura 3



Fuente: Water resources trends in Middle East and North Africa towards 2050⁶³.

Las tres principales fuentes de consumo de agua en la región del Magreb son, por orden de mayor a menor peso, la agricultura, el uso doméstico y la industria. Estos datos son coherentes con los expuestos por el Climate Institute, siendo la media de consumo de agua destinada a la agricultura, a nivel mundial en 2005, un 67% del total disponible⁶⁴ (véase Figura 4):

⁵⁹ Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B., *op. cit.*, p. 1136.

⁶⁰ *World Water Day: 2015 Water and Sustainable Development*, en <https://www.youtube.com/watch?v=FLeel8PfOxw&list=UUhX9iJfMSEvk3aUDGsxIN1Q>, a través de <http://www.unwater.org/news-events/news-details/en/c/281009/>

⁶¹ Navarra, Antonio y Tubiana, Laurence (eds.) (2013): *Regional Assessment of Climate Change in the Mediterranean. Vol I Air, Sea, And Precipitation and Water*, Heidelberg, New York, London, Springer

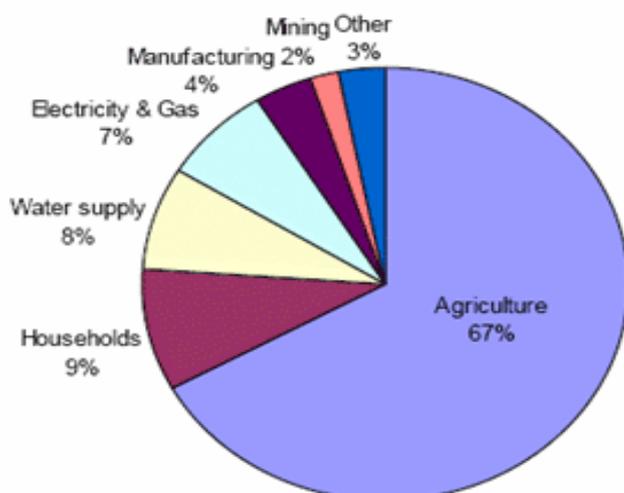
⁶² *Ibid.*

⁶³ Droogers, P., Immerzeel, W.W., Terink, W., Hoogeveen, J., Bierkens, M. F. P., van Beek, L. P. H. y Debele, B., "Water resources trends in Middle East and North Africa towards 2050", *Hydrol. Earth Syst. Sci* (Septiembre 2012).

⁶⁴ *Water*, en <http://www.climate.org/topics/water.html>



Figura 4



Fuente: Climate Institute.

No obstante, según datos de la United Nations Environment Programme (UNEP), en Marruecos, Túnez y Libia el consumo de agua destinada a la agricultura supera el 79% del total disponible en dichos países, mientras que en Argelia se mantiene un poco por debajo de la media global⁶⁵.

El consumo doméstico supone actualmente la segunda fuente de mayor consumo en la región, y las previsiones relativas al aumento de la tasa de urbanización, junto con el crecimiento demográfico⁶⁶, no harán sino aumentar la demanda de agua para uso doméstico a nivel regional.

La disponibilidad de agua en la región se verá afectada no tanto a consecuencia del cambio climático como por otros factores como el crecimiento demográfico, la urbanización, el incremento de la actividad agrícola y los cambios en la utilización de tierras. De hecho, el quinto informe del IPCC prevé que para 2050, el 22% de la escasez de agua en el Norte de África sea consecuencia del cambio climático, mientras que el 78% restante sea consecuencia de otros factores⁶⁷. La evolución de estos factores influirá directamente sobre las dinámicas de consumo y la disponibilidad de agua en la región, incluyendo una explotación cada vez mayor de fuentes no renovables⁶⁸, que ya son sobre-explotadas en muchas áreas de la región⁶⁹ (véase Figura 5).

⁶⁵ UNEP, *Freshwater use by sector at the beginning of the 2000s*, en <http://www.unep.org/dewa/vitalwater/article48.html>

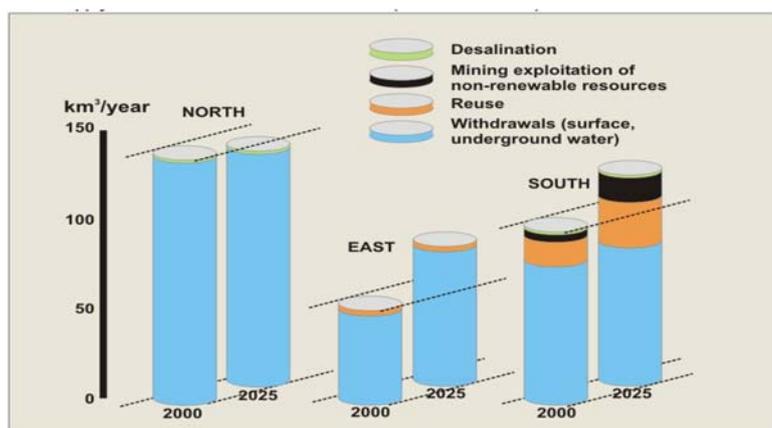
⁶⁶ Machín y Pardo, *op cit.*

⁶⁷ Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B., *op. cit.*, p. 1217.

⁶⁸ Les perspectives du Plan Bleu sur le développement durable en Méditerranée, Plan Bleu, Sophia Antipolis 2008, en http://www.circle-med.net/doc/MSDoutlook_fr.pdf

⁶⁹ García, David y Herrero, Rubén: "Cambio Climático: Modelos e impacto en la seguridad alimentaria en el Mediterráneo", *UNISCI Discussion Papers*, nº 31 (enero 2013), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

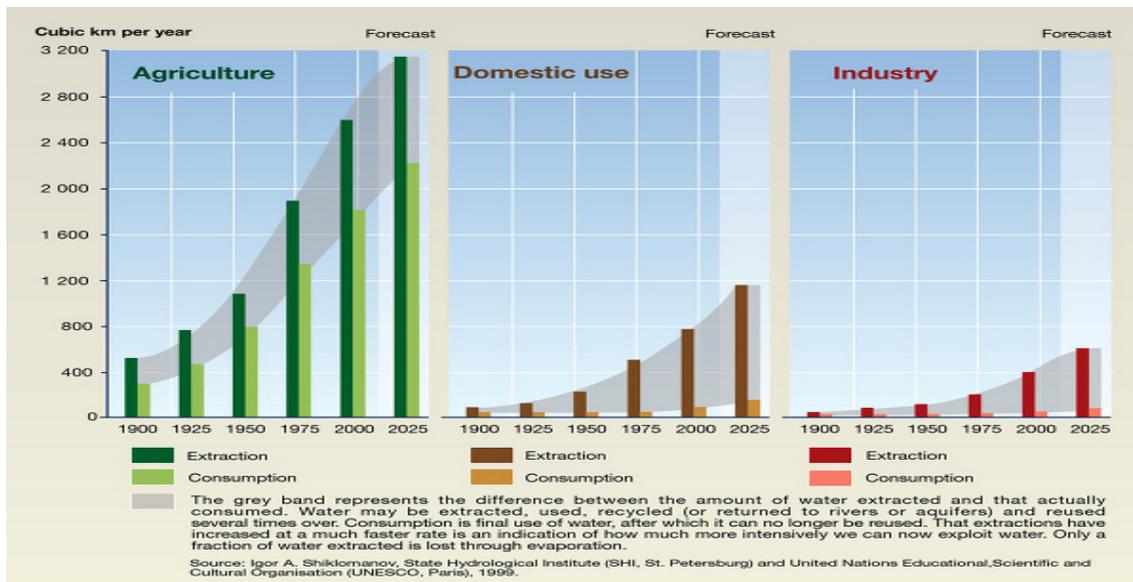
Figura 5



Fuente: Plan Bleu.

En este contexto, la logística relativa a la canalización y el almacenamiento del agua resultan fundamentales para garantizar el acceso a fuentes de agua dulce⁷⁰. Para alcanzar tal fin la inversión en tecnologías que permitan un correcto y eficaz almacenamiento de agua resultan fundamentales, y no hay que perder de vista que a nivel global, la UNEP considera que en la actualidad, se pierde más agua almacenada de la que se llega a utilizar para uso doméstico e industrial⁷¹(véase Figura 6).

Figura 6



Fuente: UNEP.

⁷⁰ Impact of Climate Change on the Arab World

⁷¹ UNEP, *Water withdrawal and consumption: the big gap*, en <http://www.unep.org/dewa/vitalwater/article42.html>.



A nivel regional, partiendo de la base en que los recursos son escasos, la ineficiencia en ese aspecto puede resultar catastrófica⁷². Las capacidades de almacenamiento de agua en la región no están preparadas para afrontar las necesidades del futuro (véase Tabla 1):

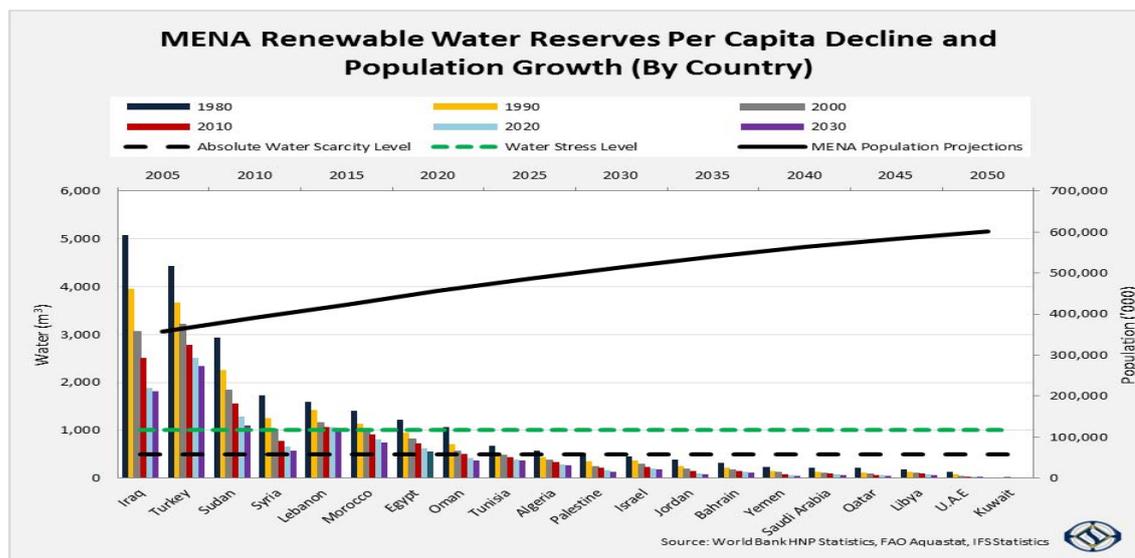
Tabla 1

	Indice de Capacidad de Almacenamiento	Recursos hídricos: Total Renovación Interna	Eficiencia en la Utilización del Agua
Argelia	0.53	11.25	37
Marruecos	0.55	29	42
Túnez	0.61	4.195	60

Fuente: Climate Change Compounding Risks in North Africa.

Las proyecciones indican un descenso progresivo en las previsiones de disponibilidad de agua, observándose una importante disminución en las reservas de agua renovables a medio plazo. En el año 2010 Argelia, Libia, Marruecos y Túnez disponían de reservas renovables por debajo de la barrera del estrés hídrico, sin embargo, se prevé que para el año 2030, las reservas de estos países, excepto en el caso de Marruecos, habrán disminuido hasta niveles de escasez total de agua, inferiores a los 500 metros cúbicos de agua por habitante/año⁷³ (véase Figura 7).

Figura 7



Fuente: Water Scarcity in the MENA Region.

⁷² Drine, Imed, (2011) "Climate Change Compounding Risks in North Africa", *United Nations University, UNU-WIDER, Working Paper 2011/32* (2011), en

http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2011/en_GB/wp2011-032/

⁷³ "Water Scarcity in the MENA Region", *Signet Institute*, Mayo 2013, P.1



También se está agravando la disminución de la disponibilidad de agua superficial. En el caso de Marruecos, se calcula que la reducción en el caudal de los ríos lleve a que la mayoría sean deficitarios para 2020⁷⁴, mientras que en Argelia existe una disminución progresiva de la disponibilidad total de agua superficial, pasando de 13,5 mil millones de m³/año a finales de la década de 1970, a los 12 mil millones de m³/año en los años ochenta y a los 10 mil millones de m³/año en los años 2000⁷⁵.

5. Impactos del cambio climático

Utilizamos el término impactos para referirnos a los efectos sobre los sistemas naturales y humanos de episodios meteorológicos y climáticos extremos y del cambio climático. El quinto informe del IPCC define "impactos" como "efectos en las vidas, medios de subsistencia, salud, ecosistemas, economías, sociedades, culturas, servicios e infraestructuras debido a la interacción de los cambios climáticos o fenómenos climáticos peligrosos que ocurren en un lapso de tiempo específico y a la vulnerabilidad de las sociedades o los sistemas expuestos a ellos"⁷⁶.

5.1. Impactos sobre los sistemas naturales e impactos físicos

5.1.1. Desertización y degradación de la tierra

La Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación define en su Artículo 1º la desertificación como: "la degradación de las tierras en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores tales como las variaciones climáticas y las actividades humanas"⁷⁷. En el Magreb, durante los últimos años, ha tenido lugar un proceso de erosión y degradación del suelo, de forma especialmente intensa en las áreas más secas, que continuará durante las próximas décadas con graves efectos sobre la biodiversidad, la pérdida de productividad de la tierra y la contracción de la frontera agrícola de la región. Actualmente, se calcula que el 57% de la superficie del Norte de África está amenazada por la desertización⁷⁸.

Si bien el fenómeno de la desertización y la degradación de la tierra se agrava por el impacto del cambio climático, este responde a causas principalmente humanas: el sobrepastoreo y la sobreexplotación de la tierra, la deforestación y la falta de irrigación entre otras⁷⁹. A esto hay que añadir el impacto de los incendios, las sequías y el incremento previsible de las riadas e inundaciones. El aumento de los niveles de desertización y

⁷⁴ M. Ait, Kadi: "From Water Scarcity to Water Security in the Magherb Region. The Moroccan Case", en Marquina Antonio (ed.) (2004): *Environmental challenges in the Mediterranean 2000-2050*, Dordrecht, Kluwer Academic.

⁷⁵ Zareb, Djamel: "Les programmes de développement en eau dans la stratégie de développement de la sécurité alimentaire en Algérie", Presentación en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de Madrid (30 de octubre 2012)

⁷⁶ Cambio climático 2014. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas (Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC). p. 5, en https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf

⁷⁷ Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación, en [http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Parliament/2003/PDUNCCD\(spa\).pdf](http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Parliament/2003/PDUNCCD(spa).pdf)

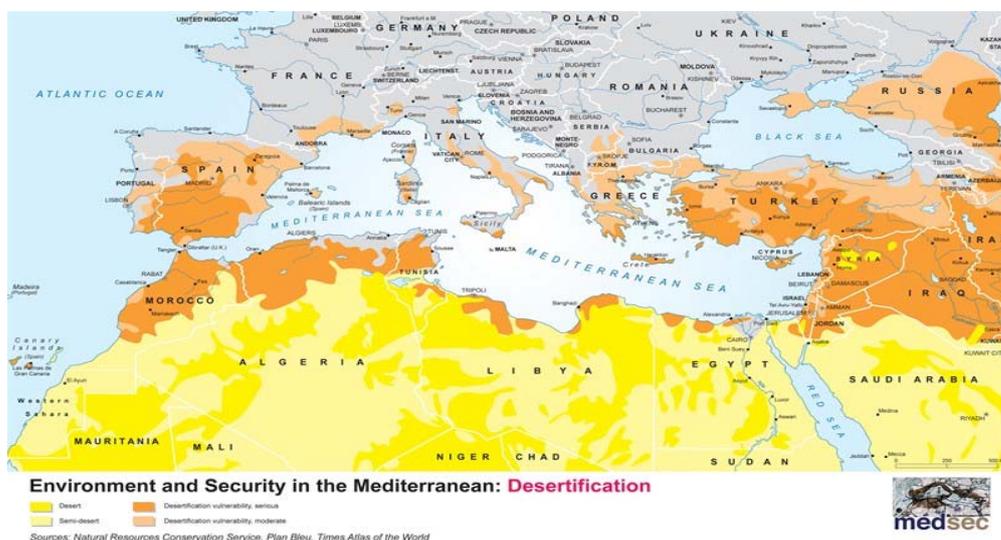
⁷⁸ Marquina, Antonio "Global Warming and Climate Change. Prospects and Policies in Asia and Europe", Palgrave-MacMillan. Chapter 11.

⁷⁹ The relationship between desertification and climate change in the Mediterranean, Aston Centre for Europe - Aston University, 2011, p. 5, en <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/relationship-desertification-climate-change.pdf>

degradación de la tierra y la pérdida de tierras cultivables⁸⁰ tiene consecuencias adversas sobre la capacidad de resistencia de la tierra a la variabilidad del clima y sobre la productividad de los cultivos y la actividad ganadera, con efectos multiplicadores sobre la inseguridad alimentaria de la región⁸¹ y la inestabilidad socio-económica⁸².

El incremento de las temperaturas y de los niveles de evaporación de agua y la caída de precipitaciones ha repercutido notablemente en la reducción de los niveles de humedad del suelo. A largo plazo, el incremento en los niveles de desertización en Argelia, Túnez, Libia y Marruecos (véase Figura 8) provocará la disminución de las disponibilidades de agua, que ya se acerca o es menor de los 1000 m³ por persona/año⁸³. A las pérdidas de biodiversidad debemos añadir los costes económicos derivados de los costes de adaptación y la lucha por los recursos⁸⁴.

Figura 8



Fuente: Natural Resources Conservation Service, Plan Bleu, Times Atlas of the World 2009.

De todos los países del Magreb es Libia es que está enfrentando el mayor riesgo de desertización⁸⁵, seguido de Marruecos y Túnez, en el caso de Argelia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural estima que más de un 20 % de la superficie total del país, alrededor de 50 millones de hectáreas de tierras están amenazadas por la erosión y desertización⁸⁶. El avance del desierto del Sáhara absorbe 40.000 hectáreas de tierra cultivable en Argelia cada año, Marruecos pierde 22.000 hectáreas y Túnez 8.000. En la actualidad más

⁸⁰ Se predice que la zona del África subsahariana será la más afectada por la pérdida de tierras cultivables (2,3 millones de km²) seguida de Oriente Medio y el Norte de África (1,8 millones de km²) Véase " Climate change to shift global spread and quality of agricultural land", Science for Environment Policy, Issue 403, 12 February 2015.

⁸¹ "Mediterranean land degradation threatens food security", Science for Environment Policy, Issue 391, 30 October 2014.

⁸² The relationship between desertification and climate change in the Mediterranean, Aston Centre for Europe - Aston University, 2011, p. 6.

⁸³ *Ibid*, p. 7.

⁸⁴ *Ibid*, p. 9.

⁸⁵ El Shaer, Hassan M.: "Land desertification and restoration in Middle East and North Africa (MENA) región", Sciences in Cold and Arid Regions, Volume 7, Issue 1, (February, 2015), p. 9, en <http://www.scar.ac.cn>

⁸⁶ Naili Mohamed: "Désertification, érosion hydrique et dégradation des sols: plus de 50 millions d'hectares menacés en Algérie" El Watan, 7 mayo 2012, en http://www.elwatan.com/economie/plus-de-50-millions-d-hectares-menaces-en-algerie-07-05-2012-169579_111.php.

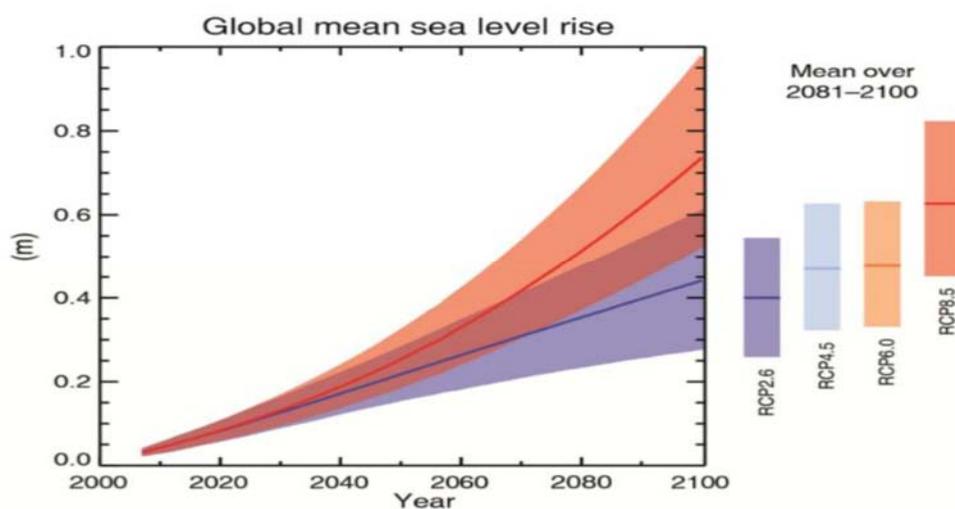
del 80% de la superficie argelina forma ya parte del desierto del Sáhara y entre 1996 y 2006 se perdieron 130.000 km² por el avance del desierto, debido tanto a prácticas forestales agresivas con el medioambiente como a los efectos del cambio climático, provocando la degradación de las llanuras semiáridas al norte del desierto del Sáhara⁸⁷ y aumentando la presión demográfica sobre la franja costera.

5.1.2. Subida del nivel del mar

Entre los principales efectos del aumento de temperaturas global detectado en el último siglo destaca el impacto sobre la expansión térmica del agua marina y el derretimiento de los glaciares que han provocado un aumento, cada vez más acelerado, del nivel del mar, pasando de incrementarse una media de 1,7 mm/año entre 1901 y 2010 hasta los 3,2 mm/año entre 1993 y 2010⁸⁸.

Existe una certeza casi universal de que el nivel del mar continuará subiendo durante este siglo hasta alcanzar entre los 0.28 y los 0.61 metros en el escenario más favorable y llegando hasta 1 metro en el más desfavorable⁸⁹ (véase Figura 9) afectando a 41.500 kilómetros cuadrados de costa de países árabes incluidos Marruecos, Túnez y Argelia⁹⁰. En los próximos siglos los niveles de subida del mar oscilan entre menos de 1 metro, en el escenario más favorable, hasta los 7 metros en la proyección más catastrófica asociada a un aumento de 4°C en las temperaturas.

Figura 9



Fuente: IPCC 2014.

Las consecuencias del incremento del nivel del mar en el Magreb serían considerables, especialmente si tenemos en cuenta que los grandes núcleos urbanos y las principales áreas de cultivos mediterráneos (vid, olivo, cítricos, cereales) se concentran en la zona costera (véase Figura 10). La erosión de las playas, la inundación de zonas de cultivo y la salinización de

⁸⁷ Werz, Michael y Conley, Laura: "Climate Change, Migration and Conflict in Northwest Africa Rising Dangers and Policy Options Across the Arc of Tension", Center for American Progress (Abril 2012), p. 40.

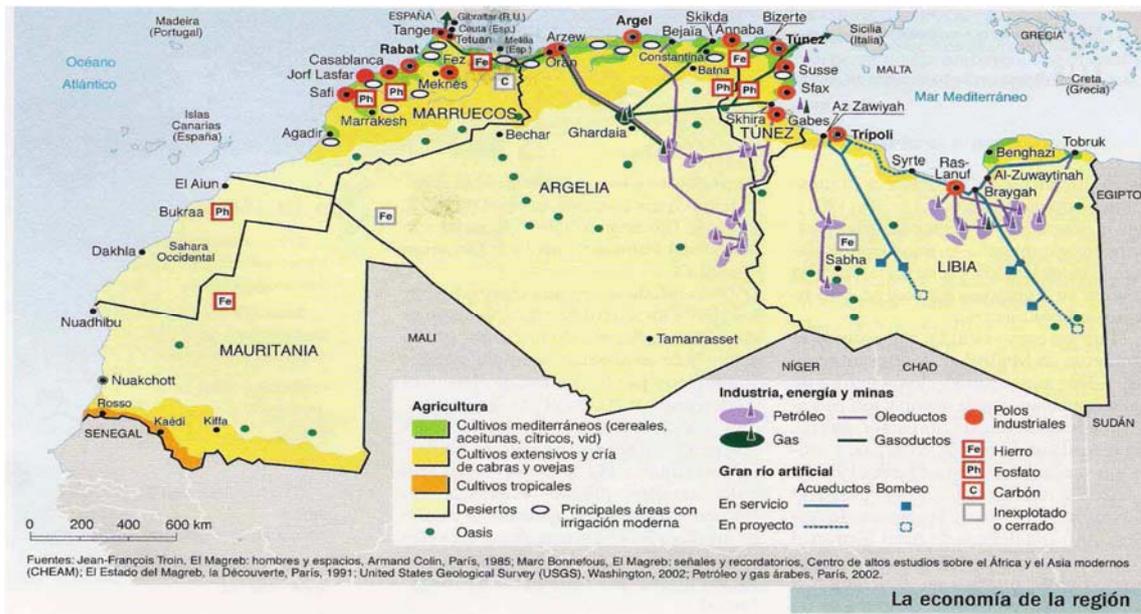
⁸⁸ Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects (Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC). Cambridge University Press. p. 368. en <https://ipcc-wg2.gov/AR5/report/full-report>

⁸⁹ *Ibid*, p. 369.

⁹⁰ García y Herrero, *op. cit.*

ríos, bahías y acuíferos incrementarán enormemente la vulnerabilidad de la región durante los próximos años.

Figura 10



Fuentes: CHEAM, USGS.

5.1.3. Ecosistemas y biodiversidad

Los ecosistemas africanos ya están siendo afectados por el cambio climático en la actualidad y se espera que, en el futuro cercano, el impacto sea aún mayor con elevados índices de pérdida de biodiversidad⁹¹. Los cambios bruscos de temperatura y la degradación medioambiental están provocando transformaciones duraderas en los ecosistemas del Magreb con efectos negativos sobre la fauna y la flora local. Existen indicios de importantes cambios en los ecosistemas terrestres, debido a la pérdida de vegetación y la diseminación de especies, y en los marinos, debido a los cambios en la química de mares y océanos, especialmente el coral, afectando negativamente a la industria pesquera de la región⁹².

La elevada sensibilidad de los animales a las alteraciones del clima dificultará su capacidad de adaptación en la medida en que los cambios no sean graduales, provocando que un gran número de especies, necesarias para la regulación de los ecosistemas, verá aumentado el nivel de riesgo de extinción hasta un 40% a lo largo de este siglo, especialmente cuando los efectos del cambio climático converjan con otros factores como la polución, la sobreexplotación y la incorporación de especies invasoras⁹³.

⁹¹ Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B., *op. cit.*, p. 1213.

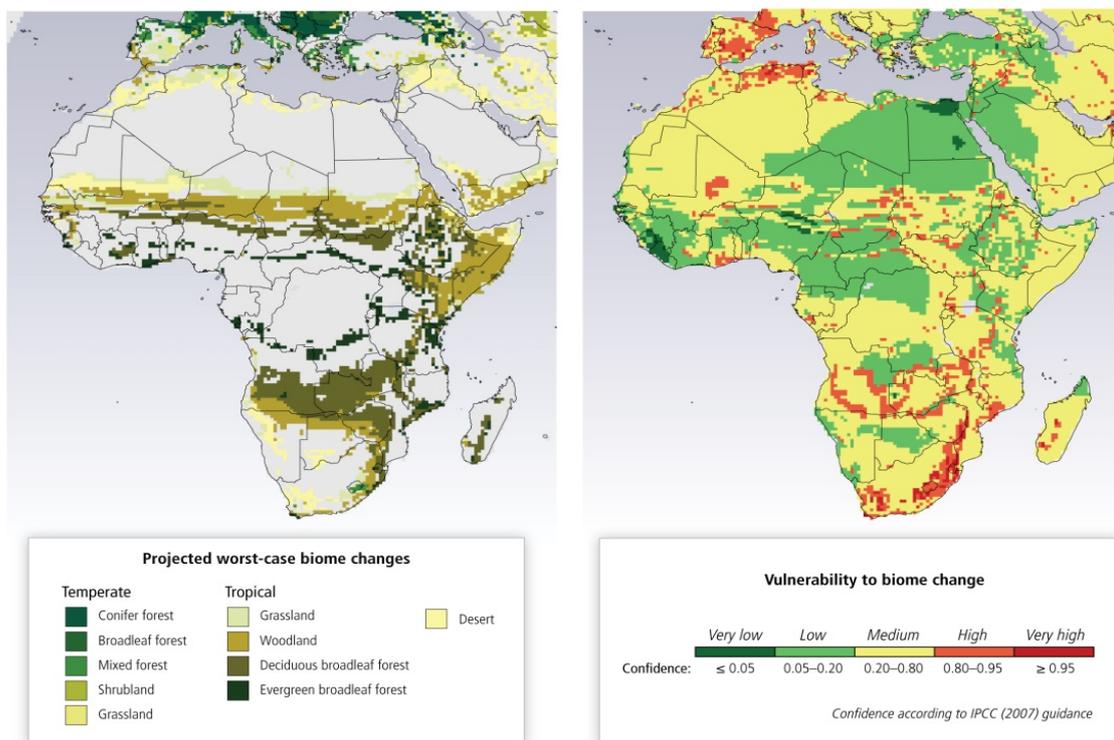
⁹² *Ibid*, p. 1214-1215

⁹³ *Ibid*, p. 1214-1218

Figura 11

(a) Projected biome change from the period 1961–1990 to 2071–2100

(b) Vulnerability of ecosystems to biome shifts based on historical climate (1901–2002) and projected vegetation (2071–2100)



Fuente: Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC

El aumento de temperaturas también está contribuyendo a la degradación de la vegetación regional, especialmente severa cuando se producen elevados niveles de evapotranspiración. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), ha definido el fenómeno de la evapotranspiración como la suma de las cantidades de agua evaporadas de la superficie y transpiradas desde el tejido vegetal. Dado que tanto evaporación como transpiración suceden simultáneamente y son difíciles de distinguir, el concepto de evapotranspiración pretende definir la cantidad total de agua que pierde un determinado ecosistema, difuminando vapor de agua hacia la atmósfera y estableciendo lo que se denomina como tasa de evapotranspiración⁹⁴.

El cambio climático está provocando un aumento prolongado de la tasa de evapotranspiración, con un impacto negativo sobre la cantidad de agua potable disponible⁹⁵, incrementando la vulnerabilidad de las regiones de climas áridos y semiáridos⁹⁶.

5.2. Impactos sobre los sistemas humanos

El impacto del cambio climático sobre el desarrollo económico y la calidad de vida de los habitantes del Magreb tendrán efectos potencialmente devastadores para la región, convirtiéndose en un verdadero riesgo para la seguridad humana. Pobreza, inseguridad

⁹⁴ Alle, Richard G., Pereira, Luis S., Raes, Dirk y Smith, Martin "Crop evapotranspiration - Guidelines for computing crop water requirements", *FAO Irrigation and drainage paper 56* (1998).

⁹⁵ Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A., *op. cit.*, pp. 157-158.

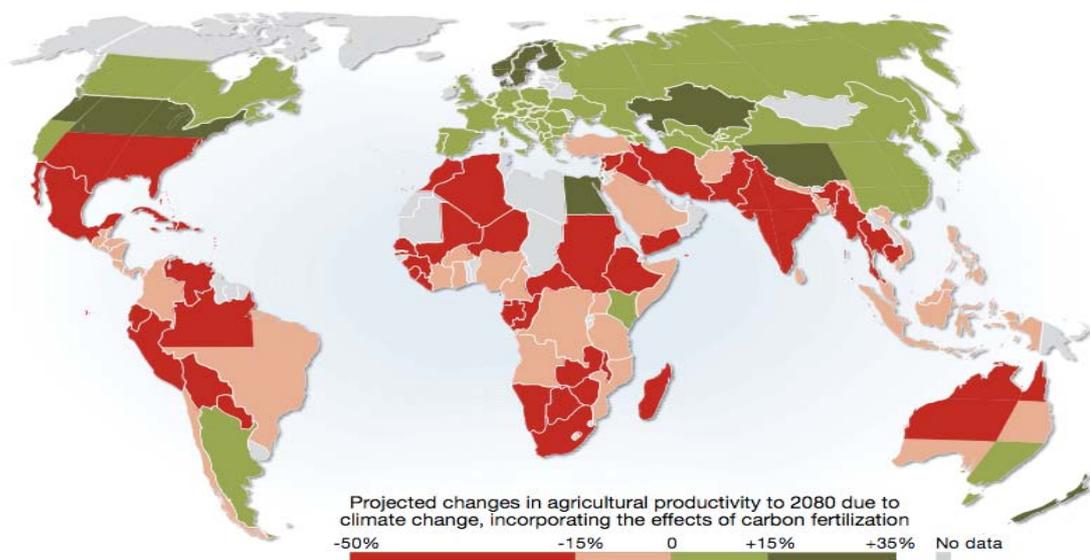
⁹⁶ *Ibid*, p. 80.

alimentaria, migraciones, desplazamientos forzados y empobrecimiento de las condiciones de salud son algunas de las consecuencias más importantes del estrés medioambiental⁹⁷.

5.2.1. Agricultura y seguridad alimentaria

Durante los próximos años, la seguridad alimentaria se verá seriamente afectada por el cambio climático y la degradación medioambiental. El quinto informe del IPCC reconoce la capacidad del cambio climático para exacerbar las amenazas a la seguridad humana, entre las que destaca la inseguridad alimentaria, un área de especial relevancia en el Magreb⁹⁸. El cambio climático puede afectar a la seguridad alimentaria de diversas formas. La variación en las temperaturas o el régimen de precipitaciones, ya en la actualidad bastante variable, las sequías o inundaciones y la erosión del suelo tienen un impacto directo sobre la disponibilidad de alimentos y la estabilidad del suministro⁹⁹. La disponibilidad de alimentos en los estados del Magreb, de forma especial en Argelia, depende en la actualidad de las importaciones¹⁰⁰. Esta dependencia se incrementará en función no solo del crecimiento de la población sino de la elevada sensibilidad de la producción agrícola a las variaciones del clima, de forma especial en la agricultura de secano, que repercute en la productividad de los cultivos (véase Figura 12), en su calidad e incluso en la infraestructura y los canales de suministro, lo que inducirá, de no producirse medidas de choque con mayores importaciones y subsidios a diversos productos alimenticios, a una subida de los precios de los alimentos amenazando la capacidad de subsistencia de las familias, especialmente en las zonas rurales más pobres¹⁰¹.

Figura 12



Fuente: Cline 2007.

⁹⁷ Cambio Climático 2014. Informe de síntesis. Afirmaciones principales del Resumen para responsables de políticas (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC). En http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/ar5/ar5_syr_headlines_es.pdf

⁹⁸ Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B., *op. cit.*, p. 1204.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 1221.

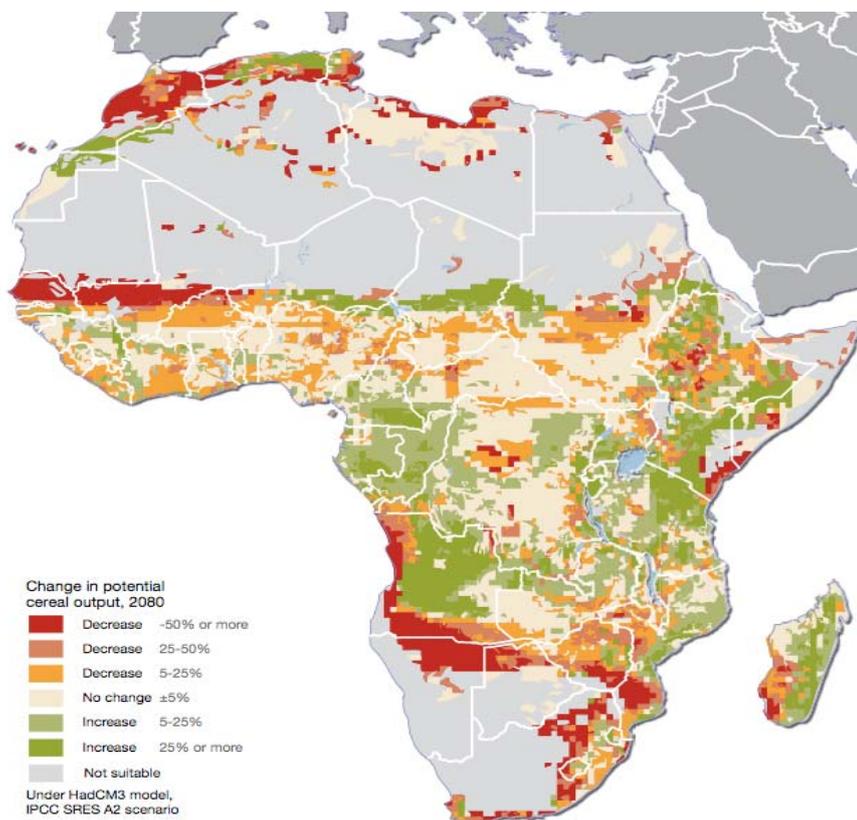
¹⁰⁰ Tomando como referencia los años de mayor cifra de importación de alimentos en los estados del Magreb central, a partir de 2010, podemos ver que, según el Banco Mundial, Marruecos en 2012 las importaciones de alimentos supusieron el 12,45 por ciento del total con un desembolso de 44.789 millones de dólares. En el caso de Argelia, en 2014 supusieron el 20 por ciento con un desembolso de 58.330 millones de dólares. Y en el caso de Túnez en 2013 supusieron el 11 por ciento con un desembolso de 24.266 millones de dólares.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 1221.

El sector agrícola juega un papel fundamental en los países del Magreb, especialmente en Túnez, Argelia y Marruecos, tanto en términos sociales como económicos, con un peso en el PIB que oscila entre el 10% en caso de Túnez y el 13% en el caso de Marruecos y con un notable impacto en términos de empleo, ocupando entre el 40% y el 20% de la población activa dependiendo del país. Esta dependencia se acentúa aún más en las zonas rurales, donde el total de la población vive exclusivamente de la actividad agrícola.

La variabilidad en el clima, la reducción en la disponibilidad de recursos hídricos y la pérdida de superficie cultivable, derivada de la expansión de la desertización en las zonas de interior y el incremento del nivel del mar en la franja costera, provocará efectos negativos sobre las cosechas de cereales de todo el continente africano. A lo que se añade, como ya indicamos, el avance del desierto del Sáhara que absorbe 40.000 hectáreas de tierra cultivable en Argelia cada año. Marruecos, a su vez, pierde 22.000 hectáreas y Túnez 8.000¹⁰². Se prevé que para los próximos años se producirán caídas de productividad medias de las cosechas de trigo en el Magreb del 17%¹⁰³, véase Figura 13) llegando en algunas estimaciones hasta el 50% en el norte de África, incrementando las posibilidades de sufrir hambrunas¹⁰⁴.

Figura 13



Fuente: Fischer et al., 2005.

¹⁰² Marquina, *op. cit.*

¹⁰³ Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A., *op. cit.*, p. 510.

¹⁰⁴ Clements, Rebecca: "The Economic Cost of Climate Change in Africa", Pan African Climate Justice Alliance (PACJA) (Noviembre 2009), p. 9.



5.2.2. Condiciones de vida y migraciones medioambientales

Como consecuencia del cambio climático asistiremos, a lo largo de este siglo, a un empeoramiento general de las condiciones de vida entre los habitantes del Magreb derivado del estrés hídrico, los problemas de salud pública, la presión demográfica sobre las ciudades, resultado de las migraciones internas por el abandono del campo y la disminución del territorio habitable, y la aparición o exacerbación de conflictos por el control de los recursos.

Si bien el cambio climático no es un factor explicativo único de los procesos migratorios¹⁰⁵, existe cierto consenso acerca de su impacto en las dinámicas de migración a largo plazo que se pueden apreciar en el norte de África como resultado de las presiones del clima¹⁰⁶. La escasez de recursos hídricos y el avance de la desertización amenazan la supervivencia de las familias en las zonas rurales que dependen de la actividad agrícola para subsistir, provocando desplazamientos hacia la franja costera y aumentando la presión demográfica sobre las ciudades.

Mientras que la escasez de agua y el avance de la desertización provocan desplazamientos permanentes entre los afectados, los fenómenos meteorológicos extremos como sequías e inundaciones suelen causar desplazamientos temporales masivos¹⁰⁷. Las inundaciones y los corrimientos de tierra que vivió Argelia en el año 2001 afectaron a más de 45.000 personas y a medida que nos vayamos acercando a la mitad del siglo los desastres naturales irán aumentando su frecuencia así como su potencial de disrupción humanitaria¹⁰⁸.

6. Costes de adaptación

La diversidad de modelos de cambio y sus resultados, plantean escenarios diversos en los que los costes de adaptación previsible, tanto globales como regionales, varían sensiblemente. No obstante, la gran mayoría de estudios realizados en fechas recientes sobre el cambio climático, aceptan la incertidumbre como un elemento inherente a los mismos y con el que hay que contar a la hora de estudiar este fenómeno.

Podemos indicar que los costes de adaptación incluyen¹⁰⁹:

- Los costes asociados con acciones tomadas para evitar o minimizar los efectos adversos del cambio climático.
- Los costes directos asociados a los efectos devenidos del cambio climático.
- Los costes indirectos asociados a los efectos devenidos del cambio climático.

Partiendo de esta base, algunas estimaciones, auguran que para 2030, el coste de adaptación anual en África, oscilará entre un mínimo de US\$ 10.000 millones pudiendo alcanzar un coste

¹⁰⁵ Climate Change and Migration Evidence from the Middle East and North Africa, Banco Mundial, 2014, pp. 145-146, en <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2014/07/19798427/climate-change-migration-evidence-middle-east-north-africa>

¹⁰⁶ Véase una evaluación del nexo entre cambio climático y migración y la falta de estudios empíricos en Marquina Antonio: "From a Socioeconomic Approach to Migration to the Inclusion of Environmentally Induced Migration in the Mediterranean" en Marquina Antonio (ed.) (2010): *Global Warming and Climate Change. Prospects and Policies in Asia and Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp.187-203.

¹⁰⁷ *Ibid*, p. 145.

¹⁰⁸ Werz y Conley, *op. cit.* p. 39.

¹⁰⁹ Clements, *op. cit.* p. 32.



de hasta 30.000 millones¹¹⁰. Otros estudios señalan que el coste para el período 2010 – 2020 podría llegar hasta los 60.000 millones de US\$¹¹¹.

Tabla 2

Aumento de la Temperatura	Año	Coste Económico (porcentaje del PIB)
1.5°C	2040	1.7%
2°C	2060	3.4%
4.1°C	2100	10%

Fuente: The Economic Cost of Climate Change in Africa.

Las características específicas del Magreb, tales como la escasez de agua, la concentración de la población en áreas costeras y el peso de la agricultura, entre otros, hacen que la región sea especialmente vulnerable a los efectos adversos del cambio climático, por lo que estas especificidades requieren una adaptación específica en sectores clave.

El énfasis principal de la adaptación a las consecuencias del cambio climático en la región recae sobre la escasez de agua¹¹². Teniendo en cuenta los datos anteriormente expuestos acerca de la disponibilidad de agua en la región, resulta imprescindible una gran inversión a lo largo y ancho de la región para asegurar un suministro adecuado y suficiente que se adapte tanto a la demanda como a la situación climática del futuro a medio y largo plazo.

La mayor parte de la población del Magreb tiende a concentrarse en las áreas urbanas cercanas a la costa, y es probable que en el futuro próximo esta tendencia se acentúe. Estas áreas son especialmente vulnerables a la subida del nivel del mar¹¹³ (véase Tabla 3).

Tabla 3

ESCENARIO	Costes totales en daños residuales (millones de US\$/año)	Población afectada (miles de personas)	Costes derivados del aumento del nivel del mar (millones de US\$/año)
B1			
Argelia	328.1	35.2	328.1
Libia	186.7	3.7	167.1

¹¹⁰ *Ibid*, p. 37.

¹¹¹ Banco Africano de Desarrollo: "The Cost of Adaptation to Climate Change in Africa" (October 2011), p.25.

¹¹² Sowers, Jeannie y Weinthal, Erika: "Climate Change Adaptation in the Middle East and North Africa: Challenges and Opportunities", The Dubai Initiative, Working Paper n°3 (Septiembre 2010), p. 16.

¹¹³ International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (2014): "Turn Down the Heat: Confronting the New Climate Normal", World Bank Group, Washington, p. 148.



Marruecos	1195.7	47.1	1,178.0
Túnez	722.8	17.0	710.3

ESCENARIO A1B	Costes totales en daños residuales (millones de US\$/año)	Población afectada (miles de personas)	Costes derivados del aumento del nivel del mar (millones de US\$/año)
Argelia	6,546.6	435.4	916.7
Libia	1,756.8	39.4	477.6
Marruecos	5,524.3	1820.2	3,388.3
Túnez	3,459.7	263.9	1,798.1

ESCENARIO A1F1	Costes totales en daños residuales (millones de US\$/año)	Población afectada (miles de personas)	Costes derivados del aumento del nivel del mar (millones de US\$/año)
Argelia	5,238.0	708.1	1,454.8
Libia	1,325.0	131.2	745.2
Marruecos	5,886.5	2078.9	4,001.3
Túnez	4,541.0	802.8	2,375.0

Fuente: Turn Down the Heat: Confronting the New Climate Normal¹¹⁴.

Asimismo, la agricultura será un sector ampliamente castigado, sin que pueda calcularse la magnitud exacta de los costes. No obstante, en un escenario de aumento de las temperaturas de 2°C contrapuesto a un aumento de 4°C, se consideran altamente probables las siguientes consecuencias¹¹⁵:

- Un desplazamiento hacia el norte de las áreas de cultivo (hasta 75 km en el escenario de aumento de 4°C).
- Una disminución del período anual de crecimiento de cultivos: un acortamiento de 10 días en un escenario de aumento de 1.3°C, de 16 días en un escenario de aumento de 2°C, de 20 días en un escenario de aumento de 2.5°C, y de 30 días en un escenario de aumento de 4°C.

¹¹⁴ Las proyecciones aquí presentadas son progresivas hasta el año 2100.

¹¹⁵ International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *op. cit.*, p. 113.



- Un descenso en el volumen de las cosechas: de aproximadamente el 30% en un escenario de aumento de temperaturas de 1.5-2°C, y de hasta el 60% si éstas aumentan 3-4°C.

7. Conclusiones

A raíz de todo lo expuesto anteriormente, cabe señalar que el cambio climático y sus consecuencias suponen ya un problema de primer orden para la seguridad de los estados y los individuos. Es innegable que ya no se puede contemplar el cambio climático como un potenciador de riesgos y amenazas, sino como un riesgo en sí mismo, que, tanto en materia climatológica como económica y demográfica, tiene el potencial de superar en impacto y consecuencias a cualquier otro riesgo o amenaza a nivel regional.

No obstante, no se puede perder de vista que las consecuencias del cambio climático están estrechamente relacionadas con otros problemas, como conflictos nacionales e internacionales, migraciones, cuestiones como la seguridad alimentaria y otros problemas, que se irán agravando progresivamente creando una espiral de deterioro difícilmente controlable dados los costes de la adaptación. Las consecuencias del cambio climático tendrán impactos negativos en aspectos básicos para la supervivencia humana: la disponibilidad de agua potable, de alimentos o los medios para auto-procurárselos, la inhabitabilidad del territorio que provocará migraciones masivas agravando conflictos preexistentes, etc.

Es por eso que este debe ser uno de los principales puntos a tratar por las agendas de seguridad regionales y nacionales, y también uno de los principales focos de colaboración internacional Norte-Sur. La Unión Europea ha reconocido la necesidad de priorizar la cooperación con el Magreb en la medida en que la región es un área de seguridad de especial relevancia para Europa. En este sentido la U.E. ha lanzado algunas iniciativas, tales como *Horizon 2020* y *Clima South*, que hasta el momento no han tenido resultados tangibles ni dado fruto a inversiones en este ámbito¹¹⁶.

En la región del Magreb, así como en el mundo Árabe en general, la climatología siempre ha tenido una especial relevancia a la hora de elaborar políticas de gestión de recursos. El agua es ya un elemento de principal preocupación en la región. Las políticas de gestión de recursos hídricos en el Magreb se han enfocado hacia dos vertientes fundamentales: la gestión y almacenamiento de los recursos ya existentes, y la explotación y desarrollo de nuevas fuentes de agua. Los datos analizados dejan ver que los recursos existentes no serán suficientes para satisfacer una demanda de agua creciente y aunque las nuevas tecnologías, especialmente las enfocadas hacia la desalinización, ofrecen perspectivas prometedoras, está aún por ver si los gobiernos regionales son capaces de asumir las inversiones necesarias, así como los impactos medioambientales colaterales inherentes a la implantación de estas tecnologías.

Por último, es fundamental considerar que los países del Magreb son estados que aún no están plenamente desarrollados, por lo que los gobiernos nacionales deben ponderar que cantidad de los limitados recursos de sus presupuestos nacionales pueden invertir en garantizar la sostenibilidad medioambiental de sus políticas. Además existe el agravante de que Libia y Argelia tienen una gran dependencia económica de los combustibles fósiles, en conflicto directo con las necesidades de sostenibilidad medioambiental que ya se están proponiendo.

¹¹⁶ Véase el artículo de Xira Ruiz en esta revista.



LA INMIGRACIÓN DESDE EL MAGREB. UN RETO PARA LA UNIÓN EUROPEA

Gloria-Inés Ospina¹
UNISCI

Resumen:

Para la Unión Europea, los flujos de emigración irregular procedentes del Mediterráneo han sido una de las piedras donde han tropezado toda la serie de directivas que respecto al tema migratorio y el espacio Schengen se han emitido desde Bruselas a lo largo de los últimos 13 años. El artículo analiza el crecimiento de los flujos migratorios dirigidos hacia la UE tras las revoluciones árabes, las debilidades del acuerdo Schengen y las medidas reactivas adoptadas por la UE, proponiendo algunas recomendaciones.

Palabras clave: Unión Europea, migraciones irregulares, refugiados, fronteras, espacio Schengen, Mediterráneo, Magreb.

Title in English: *"The Immigration from the Maghreb Region. A Challenge for the European Union"*

Abstract:

Illegal migration flows coming from the Mediterranean have become a stone in the shoe of the EU regarding the implementation of the Schengen agreement and the migration directives in the last 13 years. The article analyses the increasing migration flows coming to the EU after the Arab revolutions, the weaknesses of the Schengen agreement and the reactive policies and measures adopted by the EU in the last few years. In this regard, the article presents several recommendations

Keywords: *European Union, illegal migration, refugees, borders, Schengen space, Mediterranean, Maghreb.*

Copyright © UNISCI, 2015.

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 Gloria-Inés Ospina Sánchez es historiadora y geógrafa, investigadora en UNISCI, coordinadora de migraciones en UNISCI, Universidad Complutense de Madrid y miembro del Foro Hispano-Argelino.

E-mail: gloriainesospinas@gmail.com.

http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51818



1. Introducción

El tema que nos ocupa en este artículo es de una envergadura lo suficientemente importante en el plano de las relaciones de la UE con sus vecinos del Mediterráneo meridional, como para estar en estos momentos ocupando la agenda europea de asuntos exteriores y haciendo que los dirigentes políticos una y otra vez se vean en la obligación de acordar las líneas maestras que en el futuro se deben seguir para medianamente abordar de forma seria, efectiva e integral el movimiento "desordenado" de personas hacia la UE.

Dejando de lado la época histórica y la de la descolonización, que ya hemos realizado en otros estudios², en este artículo abordamos el estudio de las migraciones que desde el Magreb hacia la UE se han venido sucediendo a lo largo de los últimos cinco años, las implicaciones para los países magrebíes, como países de tránsito a la vez que de expulsión de emigrantes hacia el espacio Schengen. También queremos analizar los cambios en la política que la UE ha llevado a cabo desde 2010 en cuestiones migratorias, si ha sido acertada o inadecuada y cuál sería la perspectiva de futuro en función de los cambios ocurridos después de las revoluciones árabes, así como en dónde habría que incidir de cara a la nueva política de la UE hacia el Magreb y el Mediterráneo.

2. ¿Qué tipo de relaciones ha habido hasta el momento actual con los vecinos del Magreb?

La Unión Europea en sus relaciones con los países vecinos ha tenido como objetivo conseguir la estabilidad, la buena vecindad y la prosperidad de los mismos, basados en los "*intereses mutuos y los valores compartidos*". En 2003 lanza su política de vecindad a los países del antiguo bloque soviético y en 2004 ve la necesidad de volcarse con los vecinos del sur del Mediterráneo, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, con fuertes lazos de pertenencia a las antiguas metrópolis como Francia o Italia.

Para la Unión Europea, el Mediterráneo y sus vecinos del Magreb así como los de África Subsahariana, ha sido una de "*las piedras donde han tropezado*" toda la serie de directivas que respecto al tema migratorio se han emitido desde Bruselas a lo largo de los últimos 13 años, puesto que ya en su día el Tratado de Ámsterdam y el Programa de Tampere, estipulaban que la inmigración pasaba a ser competencia comunitaria.³ En principio se podría pensar que este programa fue más una carta de buenas intenciones que de compromisos gubernamentales, sin embargo se recoge todo el articulado y propuestas que hasta hoy en día se siguen argumentando para solucionar las crisis migratorias que estamos advirtiendo.

En esta carta de buenas intenciones se impulsó la idea de mantener contactos con los países que enviaban inmigrantes, aconsejándoles y enviándoles ayudas para combatir la pobreza. También se lanzó la idea de crear un sistema de asilo común europeo a largo plazo. Los extranjeros que residieran en la Unión Europea legalmente tenían derechos y obligaciones igual que los ciudadanos europeos. Se impulsó la necesidad de una política común de visados, así como que la inmigración "ilegal" tendría que ser atajada en sus orígenes e imponer "severas sanciones" a quienes traficaran con personas.

Tratados que vienen a sustentar los acuerdos de Schengen firmados en 1985 y puestos en vigor a partir de 1995 donde se establece la Unión Europea, como "un espacio común

²Ospina, Gloria I.: "Migraciones campo-ciudad en el Magreb", en Marquina, Antonio (2013): *Una devastación incipiente. La seguridad alimentaria en el Magreb*, Madrid, UNISCI, pp. 113-147.

³ Título IV del Tratado de Ámsterdam. Artículo 67.



europeo" entre los países firmantes que suprimen las fronteras interiores entre ellos, trasladando estos controles a las fronteras exteriores con países terceros. Es decir, se va construyendo paso a paso el proyecto de una Europa confederada de libre circulación interior, pero que precisa unas fronteras exteriores vigiladas.

Esto hasta la fecha de hoy no parece haber sido entendido por los "pasadores de inmigración irregular hacia la Unión Europea", puesto que son los que alientan y se lucran con este tipo de migrantes, aprovechando circunstancias como la falta de trabajo, la inseguridad, las perspectivas futuras inciertas, la ambición de algunos por ser ricos, y la competencia entre madres de clanes familiares por conseguir que sus hijos tengan éxito en la UE. Todos estos factores cuasi domésticos se entrelazan con situaciones de desesperación por persecución política, étnica o religiosa y con situaciones de conflicto.

Circunstancias penosas que son aprovechadas por los traficantes de personas que se lucran con la desgracia ajena, porque son los que conocen bien las perspectivas de salida, las rutas, los "pasajes" que cobran a precios exorbitantes, las fechas más convenientes para la travesía, y también los que se aprovechan y abusan de esta migración indocumentada.

Ante este panorama, "los traficantes y pasadores de personas" parece que han entendido que la Unión Europea, como "espacio libre de fronteras", es libre también para entrar y salir por sus fronteras exteriores, cuando se antoje y a quien le plazca. Se reclama incluso que la Unión Europea *"no tiene por qué controlar sus fronteras exteriores"*. Igualmente, hay voces que defienden la *supresión de las fronteras exteriores de Schengen*, no valorando que en estos casos se está defendiendo *"el incumplimiento de los acuerdos de Schengen"*, considerando que las leyes de fronteras son *"un mero capricho"*. Si en el mundo en que vivimos no existieran las fronteras, no existiría tampoco la inmigración irregular.

A este respecto es oportuno recordar las duras declaraciones del primer ministro sueco , el socialdemócrata Stefan Löfven y de la primera ministra de Noruega Erna Solberg, del partido del progreso, quienes manifestaron su preocupación por la "caída de las fronteras exteriores de Schengen", indicando que los países que componen Schengen se encuentran desprotegidos y sin seguridad alguna, haciendo hincapié en que esta situación no era un reto interno para sus países, para la región nórdica, sino que afectaba a 26 países europeos por los que se circula libremente, por tanto, debían asegurarse de que la situación no se repitiera, y las fronteras exteriores de Schengen volvieran a funcionar.⁴

Antes de adentrarnos en el capítulo que redactamos, nos interesa poner de relieve la realidad europea del espacio Schengen, como un *"espacio de libertad, seguridad y movilidad"* para todos los habitantes europeos y también para todos los extranjeros que permanezcan de forma *regular* en cualquier país Schengen, es decir, por permanencia de corta duración, durante 90 días, o que tengan concedida la Tarjeta de Residencia, o estancia de larga duración.

⁴ Por su parte el primer ministro sueco, el socialdemócrata Stefan Löfven, consideró que "todos los que tienen derecho a asilo deben obtenerlo" y los que no lo tienen "deben ser expulsados". Véase " Noruega lamenta la caída de las fronteras de Schengen". Linformación.com, 3 de octubre de 2015, en http://noticias.lainformacion.com/asuntos-sociales/inmigrantes-ilegales/noruega-lamenta-la-caida-de-las-fronteras-externas-de-schengen_1V4jYnMY8HRrFXhxZdnpq4/



3. La UE y la inmigración. El espacio Schengen⁵

En estos momentos estamos asistiendo a la construcción de un Estado supranacional, compuesto por 28 estados, que desde 1995 han suscrito el acuerdo de Schengen, por voluntad propia, sin ser obligados.

El objetivo de este espacio es crear un área de seguridad, justicia e igualdad para todos los europeos.

Posiblemente creamos que este espacio Schengen sea una quimera, imposible de sobrevivir al tiempo. Sin embargo, en su construcción estamos empeñados los europeos que deseamos vivir en paz, una población de cerca de 500 millones de personas, que tienen la posibilidad de poder circular libremente por el interior de estos 28 países, sólo con el carnet de identidad, sin visados, y sabiendo que cualquier país de Schengen es un espacio común europeo. A lo que tenemos que añadir la moneda única, el euro, que se instauró entre 1995-1999, y que hoy en día disfrutan 19 países europeos.

Como contrapartida, debemos fortalecer las fronteras exteriores. Y este es el problema que ahora tiene la UE, porque no ha llevado a cabo todo lo que se ha ido regulando mediante directivas desde Bruselas.

Algunas de estas directivas y acuerdos conforman los instrumentos que según nuestra opinión, se han propuesto para que la UE fuera construyendo este inmenso macro-estado garantizando un mínimo de seguridad a los habitantes que viven en su interior, pero que en ocasiones o no son de estricto cumplimiento por todos los países de la UE, o simplemente no se llevan a cabo, como debería haber sido.

La base jurídica de la creación de la Unión Europea fue el Tratado de Maastrich, que creó el denominado tercer pilar impulsando la cooperación intergubernamental de Justicia y Asuntos de Interior cuyo objetivo era el tratar en común asuntos de interés para los Estados europeos como el terrorismo, el tráfico de drogas, delincuencia internacional, cooperación judicial, inmigración clandestina, política de asilo y aduanas.

Sin embargo, al fallar la cooperación intergubernamental en la cuestión de migraciones, es a partir del Tratado de Ámsterdam cuando la competencia de la migración pasa a la Unión Europea.

Para acometer este asunto de las migraciones la Unión Europea cuenta con varios instrumentos jurídicos, como son:

3.1. El Tratado de Lisboa. 2007. Especificación sobre la política de vecindad y la inmigración

En el artículo 79.1, indica: "La UE desarrollará una *política común de inmigración* destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas". Por su parte, son el Consejo y el Parlamento de la UE los que deciden sobre regulación de las normas de entrada y residencia. A este respecto, es evidente, después de los acontecimientos migratorios de este último verano de 2015, que las normativas de la UE no deben ser voluntarias, sino obligatorias, y que la política común de inmigración es una asignatura pendiente que debe ser resuelta sin dilación, porque llevamos ya nueve años

⁵ Acuerdo europeo relativo a la supresión gradual de los controles de las fronteras comunes. (Acuerdos de Schengen). Firmado en Schengen, el 14 de junio de 1985.



de un flujo ininterrumpido de migración "irregular", por todas las fronteras del sur del espacio Schengen.

3.2. El Pacto Europeo por la migración y asilo: 2008

Vino a reforzar lo ya estipulado en las directivas europeas desde 2003, y como novedad aporta que es la primera vez que se manifiesta la voluntad unitaria de actuar respecto a la inmigración.

Se acuerda el retorno efectivo de los migrantes irregulares y se apuesta por los CIEs, centros de internamiento, concebidos para pernoctar mientras se ordena la expulsión del inmigrante indocumentado, pero que en gran parte de las veces han devenido a convertirse en "cárceles" de retención.

En cuanto al "retorno efectivo", en bastantes ocasiones esto tampoco se cumple, y se permite o cuasi se obliga al inmigrante irregular a permanecer en los estados de la UE, de forma clandestina durante años, sin la posibilidad de regulación alguna, o si tiene familia, por espacio de tres años, poder regularizar su situación gracias a la reagrupación familiar.

3.2.1. El Programa de Estocolmo 2010⁶: sustituye al de La Haya (2004) y marca el período 2010-2014, y el Plan de Acción que se aprueba durante la Presidencia española en la UE.

3.2.2. Acuerdos:

1-MENAS. Menores no acompañados, caso que nos parece muy preocupante, porque los menores que llegan a la Unión Europea, se les atiende y protege hasta los 18 años, una vez cumplen la mayoría de edad, se les deja prácticamente en "la calle", sin regularizar su situación y con el peligro de caer en manos de redes de delincuencia o de prostitución.

2-Política de integración de los inmigrantes. Es sólo para los migrantes documentados o los que han conseguido regularizarse por medio de la reagrupación familiar.

3-Se suprime la posibilidad de solicitar asilo en las embajadas españolas y de la UE en el extranjero. A este respecto debemos hacer hincapié en que es uno de los asuntos más criticables de la presidencia española en 2010, porque obliga a los solicitantes de protección internacional a desplazarse hasta las fronteras exteriores de Schengen, en medio de rutas peligrosas que a miles de personas les ha costado la vida.⁷

4- Incluye también la "lucha contra la inmigración irregular", y enfatiza la necesidad de mejorar la información que se debe dar en los países de origen de la inmigración para que sepan las condiciones que se exigen para acceder al espacio Schengen, así como las posibles ofertas de trabajo.

Este último aspecto, se lleva a cabo en la mayoría de los países de Hispanoamérica y de África, especialmente por parte de colectivos de madres como COFLEC, colectivo senegalés que desde 2004 ha estado luchando contra los "pasadores" y la migración irregular, se les denominó en su día, "*Madres contra los cayucos*".⁸

⁶ European Union Law. Plan de Acción por el que se aplica el Programa Estocolmo.2010-2014.

⁷ Estudio del Programa Estocolmo y el Plan de Acción por el que se aplica. Véase: Ospina, Gloria.I: "Una lógica continuidad: afianzamiento del espacio Schengen dentro del marco del Tratado de Lisboa", en: Marquina, Antonio.(ed) (2010): *La Política Exterior de Seguridad y Defensa Común de la Unión Europea II. "Resultados de la Presidencia Española"*. Madrid. UNISCI, pp. 207-258.

⁸ "*Yo misma fui a denunciar a cinco traficantes de personas y conseguí que los detuvieran y los metieran en la cárcel. Como madre, ..., tenía que denunciarlo, por respeto a la memoria de mi hijo. No quiero que mueran más jóvenes senegaleses en el mar*". Es parte de un interesante y dramático relato de una de las madres que en



En definitiva se abogó por la unidad de los países europeos en la cuestión migratoria. Con el título: "Una Europa de responsabilidad, solidaridad y asociación en asuntos de migración y asilo, el Plan de Acción del Programa Estocolmo buscaba una mayor solidaridad de los países europeos en materia de migración y asilo. Promovía la migración documentada y abogaba por ordenar los flujos de migración irregular, actuando en origen, promoviendo el desarrollo de los países de dónde procedían los inmigrantes irregulares, así como por los acuerdos de readmisión y las políticas de retorno. En cuanto al asilo, ya desde este momento se daba la fecha del año 2012, para la creación de un Sistema Común Europeo de Asilo.

Como podemos ver, no sólo se afianzaba el Pacto de Migración y Asilo del año 2008, sino que todavía se sigue esgrimiendo este mismo discurso desde Bruselas.

A estos instrumentos que hemos hecho referencia, hay que añadir una iniciativa muy valiosa en su momento, pero que se ha aplicado con cierta indiferencia por parte de los vecinos mediterráneos, como es la Política de Vecindad que se proyectó en el año 2004 precisamente por el progresivo incremento de migración desde el sur hacia la Unión Europea.

4. La Política Europea de Vecindad y los flujos migratorios⁹

El principal cometido que se propuso con esta iniciativa fue facilitar la buena vecindad, y en cierto sentido vino a ser como "una toma de conciencia" de parte de los dirigentes europeos, sobre un tema tan complejo como el de la inmigración, que según los principios de la Unión Europea no podía abordarse en términos militares y de orden público, sino que eran necesarias políticas de colaboración, cooperación y desarrollo para crear una zona de estabilidad y seguridad entre los vecinos europeos.

La Política Europea de Vecindad, en su punto 8, sobre migración y movilidad, destaca que es "un punto clave para la cooperación de la UE y sus socios vecinos". De ahí la importancia que se le suele dar a los encuentros entre los países de ambas orillas del Mediterráneo en materia de inmigración, especialmente ahora que la situación en Libia está propiciando una salida ingente de migrantes con destino a las costas italianas.

Esta política se centra especialmente en los beneficios de la movilidad para la educación, la cultura y la ciencia y respecto a la inmigración irregular, indica que es *un desafío común*. Para hacer frente a este desafío se introduce en los Planes de Acción de la PEV¹⁰, en el ámbito de la Justicia y de Asuntos de Interior, una serie de aspectos, que abarcan desde la cooperación estrecha en la gestión de fronteras, la migración y la lucha contra el terrorismo, el tráfico de seres humanos, el tráfico de estupefacientes y armas y la lucha contra la delincuencia organizada, el blanqueo de dinero y los delitos económicos y financieros. Nuevamente se ponen de relieve los temas ya más que sabidos, pero a los que no se da solución de forma seria.

Thiaroye sur Mer, se enfrentaron con las mafias de migración ilegal, y también contra los jóvenes que querían embarcarse a escondidas. Siempre estaban atentas a las posibles salidas de barcos desde la costa para disuadirlos del viaje. Hoy en día han conseguido que no viajen de esa forma tan arriesgada y han creado también empresas pequeñas a base de microcréditos que les han ayudado emplearse muchos de estos jóvenes. Véase: El Mundo. Madrid. 10 de mayo de 2015, en

<http://www.elmundo.es/cronica/2015/05/10/554cf32ce2704e48318b4573.html>

⁹ *Política Europea de Vecindad*. Comunicación de la Comisión. Documento de Estrategia. Bruselas 12.05.2004. En el apartado de Justicia e Interior con respecto a la gestión de fronteras, se hacía hincapié en la importancia de este tema y se indicaba que era "una prioridad en la mayoría de los planes de acción", puesto que era la única manera para la UE y sus vecinos de "facilitar los movimientos transfronterizos legítimos"

¹⁰ Que son uno de los elementos vertebradores de la Política de Vecindad de la UE.



Como lo indicamos anteriormente, la Unión Europea en sus relaciones con los países vecinos ha tenido como objetivo conseguir la estabilidad, la buena vecindad y la prosperidad de los mismos, basados en los *"intereses mutuos y los valores compartidos"*, para lo cual estimó oportuno la necesidad de ampliar el abanico de la Política de Vecindad no sólo a los vecinos de las repúblicas de la antigua Unión Soviética, como lo hizo en 2003, sino también a sus vecinos del Magreb meridional, que además de compartir valores europeos con los vecinos de la margen sur del Mediterráneo, se proponía también el ordenamiento de los flujos migratorios procedentes de países como Marruecos, Argelia, Túnez y Libia. Para conseguir la estabilidad y la seguridad la UE ofrecía un marco de relaciones privilegiadas, fundamentadas en valores como la democracia, los Derechos Humanos, el estado de Derecho, el buen gobierno, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible, y fomento de buenas relaciones de vecindad.

Lo más llamativo a nuestro entender, es que la Comisión "mantuvo conversaciones exploratorias" con los socios de Europa oriental y el Mediterráneo meridional que tenían acuerdos de Colaboración o de Asociación con la UE para abordar la concepción de esta política de vecindad, y todos mostraron "interés por esta política de vecindad", dando sus puntos de vista sobre sus prioridades que se abordarían en los planes de acción.

Lo que sí queda medianamente claro es que a medida que iba avanzando la ampliación de la UE, se precisaba una política preventiva para evitar la aparición de "nuevas líneas divisorias entre la Unión Europea y sus vecinos", para lo cual nada mejor se le ocurrió a los dirigentes de Bruselas que "ofrecer a estos la oportunidad de participar en diversas actividades de la UE", por medio de una mayor cooperación en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía y la cultura.

Además, se recomendaba igualmente el "fomento de la cooperación e integración regionales, como medio para resolver ciertos problemas que se planteaban en las fronteras exteriores de la Unión Europea ampliada", concretamente para el Mediterráneo meridional se proponía que por medio de la Asociación Euro-mediterránea (el llamado proceso de Barcelona) se aprovecharan la totalidad de beneficios de esta asociación, para fomentar las interconexiones de infraestructuras y redes, en particular las de energía y desarrollar nuevas formas de cooperación.

Los promotores de esta política presuponían que con esta política de vecindad, además de una mayor integración regional, apoyándose en los logros que tenía la Asociación Euro-mediterránea, en el ámbito del comercio, se apuntalaban, de paso, los esfuerzos para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europea de Seguridad¹¹ en el Mediterráneo y Oriente Próximo.

La idea central de la Política Europea de Vecindad, como lo recoge el documento citado, era "contar con un anillo de países que compartan valores y objetivos fundamentales

¹¹ Desde 1992 se tuvo la posibilidad de prevenir todos los problemas que hoy tenemos en los países del norte de África y especialmente en el Sahara en su conexión directa con Libia, por no mencionar Oriente Próximo y su "cuasi eterna disputa", hoy agravada con la guerra en Siria. Entre los siete principios de la Declaración de Petersberg prevalecía la idea de "crear un área de confianza y estabilidad". Los riesgos en esta área vendrían principalmente de la *"desestabilización del Sur, provocada por la proliferación de armas de destrucción masiva, el acceso al poder de grupos radicales, la presión demográfica, el subdesarrollo económico y las fracturas culturales"*. Véase: Sánchez Mateo, Elvira. "La Seguridad Global en el Mediterráneo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 57-58, (2002), p. 10

En el apartado sobre Delincuencia organizada, ya lo recoge la Estrategia Europea de Seguridad en 2003 y al respecto se indica que Europa es un objetivo primordial de este tipo de delincuencia como amenaza interna a la seguridad europea con una dimensión exterior vinculada al tráfico transfronterizo de drogas, mujeres, inmigrantes "ilegales" (sic) y armas, que conforman las actividades lucrativas de las bandas de delincuentes. Concluía : *"Puede tener vinculaciones con el terrorismo"*. Véase: Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas 12 de diciembre de 2003.



de la UE". Por medio de una cooperación estrecha, por medio de la integración económica y política. Los Planes de Acción constituirían un primer paso para la realización de este objetivo y definirían el camino a seguir en los próximos cinco años.

Tanto la Asociación Euro-mediterránea como luego la Unión por el Mediterráneo se propusieron unos objetivos que en su momento parecían alcanzables como afrontar el desequilibrio entre las dos orillas del Mediterráneo producidas por las inestabilidad entre los Estados y por los flujos migratorios, así como dar un nuevo impulso político y comercial al Mediterráneo, con el fin de construir un intercambio socio-cultural, cuyos principales protagonistas fueran las actores económicos.

A este respecto, la pregunta que se plantea es la siguiente: ¿Son comunes estos valores propuestos por la UE para la Política de Vecindad entre las dos orillas del Mediterráneo? La respuesta es claramente negativa, pues los valores culturales no son los mismos en ambas orillas, aunque así puedan hacernos creer las reuniones y discusiones sobre productos culturales.¹² Comprendemos que la Unión Europea en su legítimo deseo de tener vecinos con gobiernos estables haya promulgado esta carta de buenas prácticas, que podían haber garantizado un correcto entendimiento entre las dos orillas del Mediterráneo.

Sin embargo, como lo apunta muy acertadamente el artículo de la profesora Mercedes Guinea, en este mismo estudio, las disparidades y las brechas, no sólo económicas, políticas, culturales, sino también religiosas con el progresivo aumento del islamismo fundamentalista han impedido que esta "buena y deseada práctica" no se haya visto realizada.¹³

Las relaciones políticas de la Unión Europea con el Magreb se han centrado sobre todo en la seguridad y en los intercambios comerciales. Siempre se ha necesitado de esta vecindad que, además, tiene lazos fuertes, sobre todo con países como Francia e Italia, antiguas metrópolis coloniales.

Igualmente, los países magrebíes han necesitado de la UE como un vecino potenciador de su desarrollo e intercambios comerciales, en mayor o menor medida dependiendo de los países y de su política interna. Así, Marruecos y Túnez han estado siempre más dispuestos al acercamiento con la UE, que Argelia que ha tenido una política más recelosa a los cambios impulsados desde el exterior.

Lo que sí queda claro en todas estas relaciones es el interés de la UE por contar con vecinos fiables y seguros, para su política en general, y en concreto en lo que se refiere a los flujos migratorios incontrolados. También para estos países magrebíes la Unión Europea ha sido un aval importante y un vecino cercano y fiable, no en vano las relaciones con sus antiguas metrópolis siempre han marcado la pauta de estas relaciones, con momentos de mayor o menor incertidumbre desde la descolonización.

En lo que respecta a la migración¹⁴, la relación de la UE con Marruecos ha estado enmarcada en la política de vecindad desde 2004 y en la colaboración para controlar los flujos migratorios hacia las costas españolas y también hacia las ciudades fronterizas que la UE tiene con Marruecos, como son Ceuta y Melilla. Marruecos como "país preferente", colabora en la lucha contra el terrorismo yihadista y contra los movimientos migratorios irregulares. Aunque este último aspecto siempre lo ha usado Marruecos como moneda de cambio para

¹² Véase Marquina Antonio: "La cooperación social, cultural y humana en el Mediterráneo" en Beneyto José María (dir) (2010): *La apuesta por el Mediterráneo*, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 121-142.

¹³ Véase al respecto el artículo en esta revista de Guinea, Mercedes. *La política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo, (2013-2015): Impotencia ante un entorno cada vez menos homogéneo y más hostil.*

¹⁴ Véase los acuerdos de readmisión de emigrantes firmados por España y los estados del Magreb y África subsahariana en Mangas Araceli: "España ante la inmigración africana", *Palabras, Revista de Cultura*, nº 4 (Enero 2012), pp. 69-92



obtener mayores ventajas a la hora de negociaciones con la UE. Argelia, por su parte quiere conseguir "*una relación privilegiada con la UE*", conceder como es de dar estabilidad a la región del Sahel y el África subsahariana. Las relaciones futuras de Argelia y la UE ¹⁵seguramente se desarrollarán en un marco específico que no sea la política europea de vecindad, donde no se concretaron aspectos como la libre circulación de personas o el acceso argelino al mercado europeo de la energía.

Respecto a Túnez, la UE acuerda firmar con este país una "*asociación de movilidad*"¹⁶ en marzo de 2014, cuyo objetivo es "facilitar la circulación de personas entre la UE y Túnez, así como promover una gestión común y responsable de los flujos migratorios actuales", y para conseguirlo la UE ofrece facilitar los procedimientos de concesión de visados. También se compromete con las autoridades tunecinas a apoyar sus esfuerzos relativos al ámbito del asilo, "con el fin de establecer un sistema de protección para los refugiados y los solicitantes de asilo". Asociación que permitirá desarrollar las relaciones bilaterales y también en cuestiones como la migración, la movilidad y la seguridad, abordando los retos existentes en el Mediterráneo.

Para concluir este apartado, tenemos que enfatizar que en todo este deseo de buena vecindad no se ha tenido en cuenta la asimetría de las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo. Por una parte están los países de la UE que se distinguen por presumir de Estados laicos, en donde hay separación de Iglesia y Estado y libertad religiosa, las sociedades se caracterizan por tener regímenes democráticos, elegidos por los ciudadanos, con separación del poder ejecutivo, legislativo y judicial, funcionan más o menos bien estos poderes, cuya economía se basa en las reglas de la economía de mercado, con sociedades que se caracterizan por la tolerancia, donde las mujeres y los hombres se dicen que tienen los mismos derechos. A todo esto hay que añadir que son países cuya política demográfica se caracterizan por tener unas tasas de natalidad bajísimas, con el consabido índice de envejecimiento muy alto.

Por el contrario, los países de la ribera sur del Mediterráneo, se caracterizan por ser estados con una influencia importante de la religión islámica que conforma la sociedad civil y también la esfera política, a la que da legitimidad, con valores culturales muy alejados de los de la UE, de forma especial el derecho de familia, y donde la mujer todavía no ha alcanzado un grado de igualdad con el hombre. Estados cuyos regímenes distan bastante de ser del todo democráticos, aunque existan elecciones, incluso hacen alarde de no querer adoptar las características de los países del norte, si bien sus poblaciones parecen anhelar la seguridad y la democracia que distinguen a los estados de la UE. A todo esto hay que añadir que en política demográfica se distinguen por ser sociedades muy jóvenes, con una tasa de natalidad cercana al 3 por mil y con una media por edad de los 15 a 25 años de cerca del 60 % de la población.

Con esta asimetría en valores culturales, en los cuales la UE no ha tenido en cuenta la "*reciprocidad*" para exigir también un mínimo respeto por las actividades religiosas de las diferentes confesiones arraigadas en Europa en países musulmanes, sin embargo, sí se ha lanzado a ofrecer unos alicientes europeizantes auspiciando unas relaciones con los vecinos del sur del Mediterráneo que tienden a ser más políticas paternalistas, que de otro nivel, porque se indica que es lo que se debe conseguir, pero sin preguntar si los habitantes de esas naciones lo quieren o no. A este respecto podemos analizar los objetivos y logros de la política europea de vecindad en su vertiente de migración, así como los instrumentos que la

¹⁵ Uruburu Colsa, Juan Manuel. "La dimensión política en las relaciones Unión Europea-Argelia: crisis y normalización". *UNISCI Discussion Papers*, nº 25, (Enero 2011), pp. 215-242.

¹⁶ "Comisión Europea. La UE y Túnez establecen su asociación de movilidad". *Comunicado de prensa*. Bruselas 3 de marzo de 2014.



UE tiene para lograr una migración ordenada, pero que no parece que se hayan puesto en funcionamiento, porque lo que se evidencia es una improvisación en la puesta en marcha de todas las medidas relativas a ordenar los flujos migratorios, y más grave todavía, la Unión Europea, desde Bruselas da la impresión de ir siempre arrastras de las tragedias de la inmigración en el Mediterráneo.

La política de vecindad debía haber tenido en cuenta más los valores culturales de las dos orillas, pues ni los países de la UE son el Magreb, ni el Magreb es la UE.

En cierto sentido son unas relaciones inducidas por la euforia del previsible papel internacional de la UE y su proceso de ampliación, sin tener en cuenta que hay que buscar la forma de conseguir unos valores que regalados no se aprecian, ya que la democracia en los países europeos se ha conseguido a base de mucho sufrimiento y de muchos años de fracasos y de privaciones y de "lucha por la participación ciudadana". La historia europea ha sido larga en la consecución de las libertades y la seguridad jurídica de la que ahora disfrutamos, así como los derechos humanos que se han desarrollado y promulgado gracias a la privación de libertad que sufrió Europa, especialmente durante las dos guerras mundiales.

5. Contenciosos sobre migración irregular, 2006-2010

A lo largo de estos años la inmigración por las fronteras sur de Schengen fue reduciéndose paulatinamente, especialmente en las costas españolas, cuestión que tuvo que ver con la serie de acuerdos que el gobierno firmó con los gobiernos del África occidental, englobados dentro del primer y segundo Plan África, plan diseñado por el Ejecutivo español bajo las directrices de la Unión Europea.

También la crisis económica redujo la inmigración en general, en unos casos, porque la Unión Europea ya no atraía como antes, en segundo lugar, los inmigrantes en suelo europeo fueron los más duramente "golpeados" por la crisis, con lo que al volver a sus países, sirvió de revulsivo, evitando la salida de los que tenían esa intención.

En opinión del ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, el descenso registrado en las llegadas de "ilegales" a la Península española entre 2006 y 2009 disminuyó en un 32%, mientras que en el caso de las islas Canarias fue de un 92%. Durante ese mismo año 2010 sólo habían llegado "dos pateras y un cayuco" a las islas Canarias, con quince personas a bordo, frente a las 2.284 que arribaron en 2009, o las 9.284 que lo hicieron en 2008.¹⁷

Respecto a Marruecos ya por estas fechas se le ofrecen visados a cambio de readmisiones.

En las costas italianas sin embargo la inmigración clandestina aumentaba hasta un 46% en el año 2010. Precisamente Italia y Grecia son las costas de Schengen que recibirán la mayor presión migratoria desde el año 2008. La migración irregular procedía de África hacia Sicilia, Malta y Lampedusa en Italia, mientras que a Grecia llegaban vía Turquía. Esta migración era fundamentalmente de refugiados, que huían de la guerra de Irak, a los que se unían por medio de los traficantes de personas, gentes procedentes de Somalia, Pakistán, Afganistán y Albania. Más de 88.000 inmigrantes fueron detenidos en las costas griegas.

Mientras Italia y Libia sellaban un acuerdo sobre inmigración irregular que desde el año 2007 venía "fluyendo" hacia las costas italianas con un número que en 2008 llegó a 37.000

¹⁷ Conferencia pronunciada por el Ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, en Varsovia. 25 de mayo de 2010. "Rubalcaba cree que FRONTEX necesita más datos sobre mafias de inmigración". *La Información*, 25 de mayo de 2010, en http://noticias.lainformacion.com/policia-y-criminalidad/rubalcaba-cree-que-frontex-necesita-mas-datos-sobre-las-mafias-de-la-inmigracion_rzRUW5vj9fBGqB0pEYSnM3/



inmigrantes que salieron desde las costas libias. Berlusconi firma un tratado de amistad con Gadafi en agosto de 2007, con una de las cláusulas que compromete al dictador libio a contener los flujos migratorios de irregulares que procedentes de los países subsaharianos se dirigían hacia Italia. Gracias a este acuerdo la inmigración hacia Italia disminuyó un 32% en tres meses.

Sin embargo, los "chantajes de parte de Gadafi" hacia la Unión Europea no se hicieron esperar, dejando claro que "si Europa quiere garantizar su cooperación, que pague el precio". Libia exigía a la UE que financiara la seguridad de sus propias fronteras con Níger y Chad. La Comisión europea estaba dispuesta a darle 20 millones de euros, pero Gadafi reclamaba 5.000 millones de euros anuales.¹⁸ En este tira y afloja no se llega a ningún acuerdo, por el cierre de la delegación de ACNUR, ordenado por Gadafi y la expulsión de todo su personal.

Como conclusión a este apartado se puede decir que la impresión que se desprende de las actuaciones relativas a la ordenación de flujos de migración irregular de parte de los estados firmantes de Schengen es que toda la batería de directivas se han aplicado de forma individual, cada gobierno a su manera, sin pensar en las consecuencias y repercusiones en todo este espacio de Schengen, o no se han aplicado.

En estos últimos meses estamos asistiendo a todo un movimiento de personas como no se ha conocido anteriormente, que han cruzado irregularmente las fronteras exteriores de Schengen y precisamente ahora es cuando saltan las voces de alarma por parte de los estados europeos ante la posible "destrucción de Schengen", debido a la serie órdenes para el cierre de fronteras por parte de países como Hungría, que siendo país de frontera exterior cumple "sin miramientos su obligación".

Jean Claude Juncker analizaba la situación de la inmigración hacia la UE, en su discurso de posesión, como presidente de la Comisión Europea y en las *Orientaciones Políticas para la próxima Comisión Europea*, establecía entre otras cuestiones promover de forma eficiente la inmigración legal, una sólida política de asilo común, afrontar seriamente la inmigración irregular, contando con los acuerdos de readmisión con terceros países, así como asegurar las fronteras exteriores de la UE.

Como se puede vislumbrar son los mismos argumentos que desde 1995 se vienen poniendo en "tela de juicio", porque no se ponen en marcha los objetivos que se proponen en las directivas sobre migraciones o se aplican muy tímidamente.

Por tanto, y como lo analizaremos más adelante, se ha *cojeado* en la toma de decisión, que viene afectando no sólo a los países a dónde llega la inmigración irregular, sino también al inmigrante irregular por las expectativas que se crea, y la realidad que encuentra, engañado por un sueño que lo que le hace es malvivir en nuestras sociedades, siendo los más perjudicados en todo este asunto¹⁹. A este respecto cabe preguntarnos si existen alternativas a las fronteras de la Unión Europea.

¹⁸ "EU keen to strike deal with Muammar Gaddafi on immigration", *The Guardian*, 1 September 2010, en <http://www.theguardian.com/world/2010/sep/01/eu-muammar-gaddafi-immigration>; "Gaddafi wants EU cash to stop African migrants", *BBC*, 31 August 2010, en <http://www.bbc.com/news/world-europe-11139345>; "El Chantaje de Gadafi", *Voxeurop*, 15 de junio de 2010, en <http://www.voxeurop.eu/es/content/article/273551-el-chantaje-de-gadafi>

¹⁹ La mayor parte de la inmigración en la UE ha tenido un "enorme desengaño", al comprobar que su "imaginario", no se correspondía con la realidad que encontró en nuestras sociedades. Hay numerosos ejemplos de la incongruencia de lo que se imaginó a la diaria "lucha" de una vida en clandestinidad, la mayor parte de las veces. A muchos de ellos, el miedo al fracaso, es lo que les impide volver a su país de origen. Véase: "Sueños rotos. El destino de los cayucos de Senegal". *El País*, Madrid. 11 de julio de 2014, en http://elpais.com/elpais/2014/07/11/planeta_futuro/1405093686_722444.html



6. Pero ¿existen alternativas a las fronteras del espacio Schengen?

De forma rigurosa, alternativas a la política de fronteras de un Estado "supranacional", como se está convirtiendo la Unión Europea en estos momentos, no podemos afirmar que existan, ya que el control de fronteras es una prerrogativa de la soberanía de todo país, y, más en concreto, cuando la libertad de movimiento entre los veintisiete estados pertenecientes a Schengen está ya vigente.

Esto quiere decir, que el espacio Schengen ha desmantelado las fronteras interiores, y como consecuencia debe fortalecer la seguridad en las fronteras exteriores. ¿Cómo poder compaginar esta evidencia, de la seguridad de las fronteras exteriores de Schengen, con la defensa de los Derechos Humanos?, aquí radica uno de los escollos que tiene que aclarar la Unión Europea desde sus órganos directivos en Bruselas.

Lo que sí está claro es que, por principio, no es posible la fórmula del "atajo", que se promueve con la inmigración "irregular". Inmigración que perjudica más al inmigrante que al propio estado a donde entra, si es que puede hacerlo. Inmigrante que se ve privado de todos sus derechos, porque en la mayor parte de los casos no cuenta con ninguna clase de identificación, o porque la ha querido ocultar o porque se la roban en el "viaje". Persona totalmente vulnerable, en medio de infinitos peligros y en la mayoría de los casos condenado a la explotación.

Aquí es donde los Derechos Humanos entran en juego, de forma paliativa, si el inmigrante "irregular" consigue llegar a su destino, donde puede ser atendido por organizaciones sociales, laicas o religiosas, encargadas de "curar heridas", pero sin los suficientes instrumentos legales para impulsar su regularización administrativa.

Como hemos escrito en diferentes artículos, las leyes y regulaciones nacionales seguirán regulando la entrada y salida de migrantes, mientras permanezca el sistema internacional de estados. Si en el mundo en que vivimos hubiera libertad de movilidad humana, no habría migración irregular, pero la realidad es que el derecho de un estado para controlar el ingreso de extranjeros en su territorio, es uno de los aspectos de la soberanía nacional.

Reforzando esta argumentación traemos la cita del catedrático en derecho internacional, público, José Antonio Pastor Ridruejo²⁰, cuando indica que "según los parámetros del derecho internacional, ningún estado está obligado, en términos de principio a admitir la entrada e instalación en su territorio de extranjeros: la admisión o el rechazo de la admisión y residencia constituyen una prerrogativa soberana de todo Estado", y concluye indicando que, "en consecuencia con esta idea, ni la Convención europea de 1950 ni ninguno de sus Protocolos adicionales reconocen lo que podría denominarse el derecho a la emigración". También queda medianamente claro en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que toda persona tiene libertad de movimiento dentro de su propio Estado, y a salir de su propio Estado, pero no puede libremente establecerse en un Estado extranjero, excepto en caso de persecución de cualquier índole, como se recoge en el artículo 14.

Por tanto, el sistema internacional está organizado en estados y por consiguiente las leyes y regulaciones nacionales, incluido el acuerdo Schengen, seguirán regulando la entrada y salida de migrantes, mientras permanezca el sistema internacional de estados. Otras formas de organización internacional no están sobre la mesa. El fallo de las disposiciones de

²⁰ "Salvo existencia de regímenes particulares como los que existen en el marco de la Unión Europea, o en otras organizaciones internacionales de integración". Pastor Ridruejo, José Antonio. "Los derechos de los emigrantes en el sistema de la Convención Europea de Derechos Humanos", en Aldecoa Luzárraga, Francisco. y Sobrino Heredia, José Manuel (2007). *Migraciones y desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*. Madrid. Marcial Pons, pp. 33-38



Schengen es que existen lagunas que permiten excepciones en su cumplimiento, dejando vías de escape a los estados miembros, así como condicionalidades en la acogida que no se cumplen o la no prohibición de construcción de vallas o alambradas²¹ En consecuencia, hasta que la agenda de migraciones y de asilo no sea común y obligue a todos los Estados europeos, todos vamos a tener problemas en un futuro no muy lejano, porque los inmigrantes son personas que hay que atender, no son meros dispositivos bancarios. Los acuerdos están para cumplirse, y las repatriaciones si se tienen que realizar se realizan, mal que nos pese. O los dirigentes europeos se toman en serio este tema de la regulación de la inmigración o mejor dejar que Schengen desaparezca como organización internacional.

7. ¿Una oportunidad perdida para la UE?

Las protestas que se produjeron en marzo de 2011 en Túnez, denominada del Jazmín, y más tarde abarcando todo el norte de África, así como gran parte de los países árabes hasta Siria, denominada "Primavera Árabe", en cierto sentido representa una "oportunidad perdida", para haber logrado avanzar hacia unos presupuestos de mayor democracia, condena de la corrupción de los regímenes políticos que interpelaban los jóvenes, catapultados por la comunicación inmediata gracias a los celulares y que al fin y al cabo, también celebraban los dirigentes de la UE, con cautela y asombro, preparando las necesarias ayudas para apuntalar los posibles éxitos de cambio político en todos estos países del Mediterráneo meridional que se esperaban con anhelo. Sin embargo, pocos han sido los réditos de este seísmo político en los países del norte de África, que conforman el Magreb, zona que estamos analizando. En Túnez, el joven que se inmoló a lo bonzo, Mohamed Ouazizi, nunca pudo concebir lo que su "sacrificio" reportó a su país, causando una protesta que se extendió como una llamarada por todo el mundo árabe. En Túnez las revueltas se intentaron controlar con represión, y después de bastantes episodios cruentos se puso fin a la dictadura de Zine El Abidine Ben Ali, dando paso, a pesar de los serios problemas internos existentes, al único éxito de todos estos episodios, constituyéndose un gobierno de marcado carácter democrático. En los demás estados del Magreb los resultados fueron dispares: En Marruecos, las protestas y manifestaciones obligaron al rey a conceder algunos cambios en la constitución; en Argelia, fueron reprimidas duramente las protestas, aunque también se hicieron concesiones²²; por el contrario, Libia, un caso cruel y sanguinario como pocos, se ha convertido, con la desaparición del coronel Muamar Gadafi, en uno de los mayores problemas que en estos momentos tiene que afrontar la UE, no sólo por el aumento de los flujos migratorios irregulares desde Libia, que ha sido exponenciales, sino y más grave todavía, por "el desmantelamiento del Estado", convertido hoy en día en un estado fallido, donde se disputan el poder dos gobiernos y un ingente número de milicias, a cual más sanguinaria y con muy importantes dificultades para llegar a un acuerdo que pueda plantear la UE o la ONU.²³

A partir de este escenario, no es nada extraño que aumentaran las salidas hacia Europa de importantes flujos migratorios desde este estado, que en cierto modo domina también gran

²¹ Véase, entre otros, Peers Steve: *The Refugee Crisis: What should the EU do next?*, 8 September 2015, en <http://thetrim1.blogspot.com.es/2015/09/steve-peers-refugee-crisis-what-should.html>

²² Sobre el tema de las revueltas y revoluciones árabes véase Marquina Antonio: "Los sucesos en el norte de Africa y Medio Oriente y sus implicaciones en la seguridad mundial", en *Africa y Medio Oriente: una visión político estratégica*, Santiago de Chile, Academia de Guerra, diciembre 2011, pp. 17-64.

²³ Los esfuerzos de la ONU como de la Unión Europea con el objetivo de estabilizar Libia, parece que han fracasado, pero de todas formas no se deja de buscar una salida airosa a este problema que el diplomático Bernardino León califica de muy preocupante para la estabilización del Mediterráneo. Entrevista en el periódico el Mundo. Bernardino León: "El Estado Islámico está más cerca de España que Canarias". *El Mundo*, Madrid. 6 de octubre de 2015., en <http://www.elmundo.es/espana/2015/10/6/5612df7826e3eb3678b>

parte de la zona del Sahel, convertido en lugar "opaco y sin ley", por donde están transcurriendo gran parte de los flujos migratorios irregulares, guiados por bandas de traficantes de personas y sostenidos en su recorrido por los "corredores yihadistas", a los que deben pagar un peaje para su internamiento hacia las costas de Libia, costas donde campan a su antojo toda clase de delincuentes y milicias terrorista, incluido el Daesh.

7.1. Principales rutas migratorias hacia el Mediterráneo central y occidental

La ruta más numerosa en cuanto a inmigrantes que se confunden con los solicitantes de asilo es la ruta que desemboca en Libia, procedente de las cuatro partes del desierto del Sahara, una y más actual la que se inicia en Banjul en Senegal sigue la rivera del río Gambia, cruza Mali, Burkina Faso llega a Agadez, pasa a Dirkou y finaliza en Libia. Otra la que parte de Siria pasa por Jordania, Egipto y desemboca en Libia. Otras rutas proceden de Eritrea llegan a Sudán y pasan a Libia (véase Figura1).

Figura 1



Fuente Frontex.

Las otras dos rutas de llegada a la UE son Grecia (Figura 2) y España (Figura 3). En el primer país los inmigrantes proceden de Turquía y son principalmente sirios, iraquíes, afganos y eritreos. En el segundo, proceden de los países subsaharianos, como Mauritania, Mali, Senegal, cruzan Marruecos y llegan a las ciudades fronterizas de Ceuta y Melilla.

Figura 2



Fuente: Frontex.

Figura 3



7.2. Crecimiento de los flujos migratorios irregulares desde las Revoluciones árabes

El aumento de migración irregular que se ha verificado desde el inicio de las revueltas de los países del Magreb ha sido significativo. Se calcula que el número de personas que han cruzado las fronteras Schengen de manera irregular ha aumentado un 80%, debido a las revoluciones árabes y a la situación de Libia. Los primeros en llegar fueron 5.000 tunecinos que arribaron a Lampedusa en un solo fin de semana, en noviembre de 2011. Se podía suponer lo que esto significaba para el gobierno italiano, que sin pensarlo provocó una de las crisis Schengen más preocupantes con Francia, al negarse este país a permitir la "libre circulación" de algunos de estos inmigrantes que deseaban ir a Francia con sus familiares. En los cálculos del ejecutivo italiano se preveía que de los 2, 5 millones de extranjeros asentados en Libia, procedentes de los países del Sahel africano, por lo menos del 20% al 30% se desplazarían a sus costas. Las cifras han ido progresivamente en aumento. Frontex, por su parte, en su informe sobre el año 2011 afirmó lo siguiente:

"The detections of illegal border-crossing along the external borders of EU Member States rose sharply from approximately 104 000 in 2009 and 2010 to nearly 41 000 in 2011 (+35%). The migrants crossing the borders illegally mainly came from Tunisia (20%), Afghanistan (16%) and Pakistan (11%). This increase is mostly due to the fact that more than 64 000 detections were reported in the Central Mediterranean area, compared to only 5 000 in 2010. This surge was triggered by the change in the political regime in Tunisia and later sustained by the departure of many sub-Saharan migrants from Libya"²⁴.

Con respecto al Mediterráneo occidental se afirmaba:

Irregular migration pressure on the Western Mediterranean route is now higher than it was in 2010, with slightly less than 8 500 detections in 2011, which represented only 6% of the EU total. On this route, most of the migrants came from Algeria and Morocco, and the number of migrants from sub-Saharan countries increased.

²⁴ Frontex (2012): *Annual Risk Analysis 2012*, p.6, en http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf.



En 2012 el Mediterráneo central siguió siendo la zona más caliente, si bien el problema parecía contenido. Frontex afirmaba en su informe sobre 2012:

In the Central Mediterranean area, the large number of detections in 2011, which suddenly increased following the Arab Spring in Tunisia and Libya, had been significantly reduced by the end of 2011. However, throughout 2012, detections steadily increased and by the end of the year they totalled more than 10 300.²⁵

Con respecto a la zona de entrada del Mediterráneo occidental la situación había mejorado. Se decía:

In the Western Mediterranean area between North Africa and Spain, detections of illegal border-crossing decreased by nearly a quarter compared to 2011 but remained above the levels recorded in previous years (6 400, -24%).

En 2013 la situación en el Mediterráneo en su conjunto parecía haber mejorado. En la ruta del este del Mediterráneo que desembocaba principalmente en Grecia el número de emigrantes irregulares detectados se había reducido llegando a los niveles de 2009, mas en el Mediterráneo central la situación había empeorado, creciendo el número de emigrantes detectados y llegando a 40.304, siendo la situación interna de Libia y sus débiles controles la causa más noticiable, así como las salidas de la costa de Egipto. En el Mediterráneo occidental, por el contrario, la situación se consideraba controlada y estable, resaltándose la cooperación de las autoridades marroquíes.²⁶

Pero será a partir de 2014 cuando la situación se deteriore muy gravemente con unas cifras sin precedentes de emigrantes irregulares detectados en el Mediterráneo y una crisis de refugiados que no se había visto desde la segunda guerra mundial. La mayoría de los emigrantes irregulares detectados lo fueron en el Mediterráneo central, unos 170.000, frente a los 40.304 del año anterior, mientras que en el Mediterráneo oriental alcanzaron una cifra superior a los 50.800.²⁷ En el Mediterráneo occidental también se incrementaron estas entradas ilegales por mar (un 40,6%), pero la cifra era comparativamente baja, 4.552.²⁸ En total, la emigración ilegal por mar en el Mediterráneo se había multiplicado por tres desde 2011.

Esta situación indujo a que Italia protestara enérgicamente quejándose de la situación y la falta de solidaridad de los demás estados europeos. El primer ministro Matteo Renzi llegó a declarar que *"el Mediterráneo no es el mar de Italia, sino la frontera europea y por eso hace falta una política europea"* y reclamó, a su vez, reforzar la Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores (FRONTEX) mediante una mayor dotación económica. Para el mes de septiembre del 2014 la cifra de inmigración irregular que llegaba a Italia había aumentado un 60% y los muertos sobrepasaban ya los 2.600. Dos meses después, en noviembre, la UE lanzaba la operación "Triton" sustituyendo el programa italiano "Mare Nostrum", lanzado a su vez en 2013. La operación estaba ya diseñada no para rescatar a

²⁵ Frontex (2013): *Annual Risk Analysis 2013*, p.5, en http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf

²⁶ Frontex (2014): *Annual Risk Analysis 2013*, p.8, en http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf

²⁷ Frontex (2015): *Annual Risk Analysis 2013*, pp. 5-6, en http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf

²⁸ Ministerio del Interior: *Lucha contra la emigración irregular, Balance 2014*, en <http://www.interior.gob.es/documents/10180/3066430/Balance+2014+de+la+lucha+contra+la+inmigraci%C3%B3n+irregular/4a33ce71-3834-44fc-9fbf-7983ace6cec4>



víctimas de naufragios, sino para sellar las fronteras, con un coste mensual de 2.9 millones de euros.

No obstante los flujos de emigración irregular siguieron creciendo y en el mes de mayo de 2015 ya habían llegado a las costas italianas procedentes de Libia más de 36.000 inmigrantes irregulares. Italia pidió la distribución de los refugiados entre los estados miembros y así se recogió en la Agenda de emigración, adoptada por la UE el 15 de mayo de 2015.

Es precisamente este año 2015 cuando los flujos migratorios ilegales por mar se incrementen de forma extraordinaria. En el primer trimestre se multiplicaron por tres con respecto al primer trimestre de 2014 y en los nueve primeros meses la cifra alcanzó los 710.000, siendo las islas de Grecia las principales receptoras de estos flujos, al permitir Turquía el desplazamiento de miles de sirios y de otras nacionalidades hacia Grecia. La frontera exterior de Grecia quedó desbordada, desplazando el problema a los estados de la ruta de los Balcanes, donde solamente a Hungría llegaron 204.000 emigrantes y refugiados, trece veces más que en 2014.²⁹

Una de las difíciles tareas que corresponde a los países de llegada de inmigración irregular es poder identificar con claridad quienes de estas personas son solicitantes de asilo y cuales son inmigración irregular. Esto no se hace por el desbordamiento de las fronteras exteriores en Grecia y, en otro orden, en Italia³⁰. Además, se asiste en la UE a un debate sobre las cuotas de solicitantes de asilo, que cada país de la zona Schengen debería atender, desafío que está poniendo a prueba la solidaridad de los países europeos que se encuentran divididos ante esta realidad.³¹ La UE pretende hacer frente a las raíces del mal, para ello está previsto el encuentro de UE y la Unión Africana, que será organizada en Malta, el 11 y 12 de noviembre de 2015. Se sabe que cerca del 80% de los migrantes que atraviesan el Mediterráneo lo hacen por cuestiones económicas, según lo señala el ministro de Relaciones Exteriores de Luxemburgo, Jean Asselborn. Por su parte, el ministro de exteriores alemán, Frank Walter Steinmeier, se pronunció sobre las "misiones de salvamento y militar", indicando, que "por sí solas no conseguirán nada". En su opinión, se debe promover la estabilización de la región y también comprometer a los países de origen de estos flujos de inmigración irregular para frenar las salidas y aceptar también el retorno o devolución de todos aquellos que no hayan conseguido un estatuto de refugiado o demanda de asilo. Las últimas noticias sobre los llegados a las costas italianas y que tienen derecho a ser protegidos como asilados son solamente 5.000.³²

Llegados a este punto, podemos preguntarnos, ¿cómo se pueden compatibilizar los Derechos Humanos con la defensa de las fronteras exteriores de la Unión Europea, que precisamente en estos momentos se está convirtiendo en un Estado supranacional? Esto es uno de los capítulos que deben aclarar los mandatarios europeos desde Bruselas.

Llevamos bastantes años en los que los flujos migratorios han marcado la pauta a seguir de lo que tienen que hacer los dirigentes europeos en materia de migración.

²⁹ "710.000 migrants entered EU in first nine months of 2015", Frontex, 13 octubre 2015, en <http://frontex.europa.eu/news/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk>

³⁰ "One in three Italy migrants refuse ID", *The Local*, 10 September 2015, en <http://www.thelocal.it/20150910/one-in-three-migrants-refuses-identification-in-italy>

³¹ L'Europe à l'offensive contre les passeurs, *Le Monde*, 19 de mayo de 2015, en http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/05/19/l-europe-a-l-offensive-contre-les-passeurs_4635848_3214.

³² "La UE. devolverá a la mayoría de los inmigrantes irregulares que cruzan el Mediterráneo" *El Mundo*, Madrid, 23 de mayo de 2015, en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/04/23/55389340e2704eb85e8b456e.html>



Por si fuera poco, a medida que se va construyendo el espacio Schengen, con la eliminación de sus fronteras interiores entre los países que lo integran, y el consecuente fortalecimiento de las fronteras exteriores, también van aumentando o dejándose podrir crisis como la del Sahel africano y la del desierto del Sahara. Aquí, desde el año 2005 se dieron las primeras voces de alarma por parte de investigadores sociales magrebíes, que vieron cómo se transformaba este espacio por efecto de la globalización, por donde se impulsaban y canalizaban movimientos de personas, que cada vez era más opaco y peligroso, así como uno de los más desatendidos por los países limítrofes. Espacio peligroso y perjudicial por la clandestinidad hasta el punto que podría convertirse en un grave riesgo geopolítico y social, tanto para el Magreb como para la Unión Europea y el resto de África, como así ha sucedido.

7.3. Respuesta de la Unión Europea al aumento de migración causada por las revoluciones árabes

En el caso de los tres países del Magreb hay que marcar una inflexión a partir de los acontecimientos de 2011 con las revoluciones árabes. Antes de los acontecimientos, la Política Europea de Vecindad se mantuvo bajo mínimos, a partir de estos sucesos, la UE se ha visto obligada a replantearse de nuevo una Política de Vecindad más cierta y efectiva, como se ha sugerido en todos los encuentros que desde 2011, se han mantenido entre países del Magreb y la UE, cuyo objetivo último ha sido la reforma de la PEV. Lo que se pone en "*tela de juicio*" es en qué sentido se reconducirá esta política que hasta la fecha no se ha visto muy efectiva.

En cuanto a las soluciones de la Unión Europea estas van a remolque de los acontecimientos, se caracterizan por ser siempre *reactivas*. Las directivas y Documentos que se han ido redactando durante bastantes años, preveían estas circunstancias, pero o no se ha creído en ello, o simplemente no se ha cumplido con la obligación de cumplirlas.

La primera y más importante, que se viene discutiendo, promoviendo y dando ayudas, es la denominada ayudas al desarrollo de los países Africanos. La UE lleva años siendo el primer donante de este tipo de ayudas. La pregunta es: ¿cómo se controlan estas ayudas? Cómo puede ser que los dirigentes de los países africanos no contribuyan al bienestar de sus pueblos. Ellos también tienen una grave responsabilidad. No sólo la Unión Europea.

7.3.1. Cumbre de ministros de Exteriores del Grupo Mediterráneo³³

En relación a esta colaboración debemos destacar la importancia de la reunión preparatoria para el Consejo de Asuntos Exteriores, con atención especial a la política europea de vecindad sur de la Unión Europea, que se celebró en el mes de abril de 2014, en Alicante, donde se reunieron los ministros de exteriores del Grupo Mediterráneo, para poner de relieve que la "solidaridad de la Unión Europea con los países socios europeos afectados por la llegada desordenada de flujos migratorios" deberá incluir apoyo financiero.

Los ministros de Exteriores de Italia, Portugal, Francia, Chipre, Malta, Grecia y España se reunieron en Alicante donde además solicitaron que la cooperación de la UE para actuar contra la presión migratoria debería incluir programas e instrumentos financieros para promover el desarrollo económico y social de los países de origen y tránsito.

Estos intereses son los que se han estado remarcando en las relaciones entre la UE y los países del sur, y se ponen siempre de relieve en las relaciones que España tiene con Marruecos, Argelia y Túnez.

7.3.2. Desmantelar la base de operaciones de mafias que trafican con seres humanos

³³ Los países del sur exigen a la UE financiación para la política migratoria. ABC, Valencia.17 de abril de 2014, en <http://www.abc.es/local-alicante/20140416/abci-margallo-cumbre>



El 23 de abril de 2015³⁴, el Consejo Europeo se reunió de forma extraordinaria para abordar la situación en el Mediterráneo, donde la Unión Europea "movilizará todos los esfuerzos para evitar que sigan produciéndose muertes en el mar y abordar las causas profundas del drama humano al que nos enfrentamos". Esta iniciativa deberá contar con la cooperación de los países de origen y tránsito. El objetivo de la misma reunión extraordinaria fue "evitar que más personas mueran en el mar".

Por su parte, la jefa de la diplomacia europea, Federica Mogherini, solicitó de la ONU un mandato para las operaciones que se han propuesto realizar en el Mediterráneo con el objetivo de dismantelar las bases de operaciones de los traficantes de seres humanos. Insistió en que es muy importante e indispensable este mandato de la ONU, para encuadrar jurídicamente y legalmente la operación UE Navfor Med.³⁵ El objetivo es "salvar vidas", fue su apelación ante los representantes del Consejo de Seguridad de la ONU en Nueva York e intentó convencer a Rusia y China, países poco inclinados a intervenir en los asuntos internos de un país.

En este campo la cooperación y colaboración de los países de salida y tránsito es esencial, pero se está demostrando complicada esta colaboración, dados los intereses creados y las agendas no siempre manifiestas de los diversos estados.

7.3.3. La Agenda Europea de Migración 2014-2020³⁶

A esta iniciativa hay que añadir la Agenda Europea de Migración que fue adoptada en mayo de 2015 y que tiene el valor de reconocer la mala gestión que hasta la fecha se había hecho en lo relativo a la inmigración irregular.

Por medio de este documento se trazan las medidas que la Unión Europea pretende desarrollar en los próximos años para crear un enfoque "*coherente e integrado*" que permita aprovechar las ventajas y afrontar los retos que supone la migración. Como *imperativo inmediato* de la Comisión es proteger a las personas que los necesitan. Las medidas que la Comisión propone están respaldadas por el Consejo y el Parlamento Europeo.

Para esta iniciativa que viene a responder a la situación de crisis en el Mediterráneo se tuvieron en cuenta tanto la reunión extraordinaria del Consejo Europeo de abril de 2015, como las Orientaciones Políticas del presidente Jean Claude Junker, que a su vez se basaban en los cinco puntos que él mismo había propuesto en abril de 2014 en Malta, en donde se reclamaba una mayor solidaridad en la política de migración de la UE.

Hay cuestiones importantes que merecen ser resaltadas: Se pretende tener una visión integral y global de la crisis migratoria y de la migración en general. Se quiere abordar por vez primera las causas de estos flujos, a largo plazo, como es la pobreza, la inestabilidad política, el cambio climático. Se enfatiza también por una política común de inmigración, pero donde se involucren todos los países de la UE, no sólo los de frontera exterior. También se apuesta por ser una decisión que implique a todos, y no meramente de intenciones y se recoge la idea de distribuir entre los estados miembros 20.000 refugiados anualmente. Se apuesta igualmente, por facilitar más los cauces para impulsar una migración legal. Y se habilita con instrumentos no sólo jurídicos sino humanos la vigilancia de fronteras exteriores, dándoles las mismas prerrogativas que a los aeropuertos y puertos, habilitando zonas de tránsito, de acogida y especialmente de identificación. Para lo que se aumentará el personal

³⁴ Declaración. Reunión extraordinaria del Consejo Europeo, 23 de abril de 2015.

³⁵ L'UE attend le feu vert de l'ONU pour lancer son opératin navale, en <http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/05/19/1-ue-attend-le-feu...>

³⁶ Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Una Agenda Europea de Migraciones*, Bruselas. 13.5.2015.



especializado en estas labores. Esta última cuestión se ha echado en falta desde que se implantó Schengen.

En relación a este apartado podríamos concluir diciendo que algunas propuestas van en dirección correcta, como son, una política de inmigración global y que implique a todos los países europeos en su gestión, apostar decididamente por la migración legal, y sobre todo, que las decisiones que se tomen en el seno de la Unión Europea *impliquen a todos* y no sean una mera declaración de intenciones y de arbitrario cumplimiento. El reasentamiento y distribución de 20.000 refugiados y sus dificultades de aceptación por los diversos estados es ya sintomático de los obstáculos e inconvenientes existentes en este campo.

En su conjunto, las propuestas de la UE son endebles porque pueden destruirse de un día para otro, en función de los incumplimientos, además, en el caso que nos ocupa, el Mediterráneo occidental, dependen del vaivén de las políticas de los gobiernos de los países del Magreb. Si Turquía, un estado de la OTAN y que tiene pendiente su adhesión a la UE, ha creado los problemas que ha creado en 2015 ¿qué no podrán hacer otros estados que ni de lejos van a pertenecer a la OTAN y la UE?

La única solución viable para este asunto de la inmigración irregular es apostar por un modelo de inmigración y asilo común. Se deben ordenar los flujos migratorios, pues es un asunto que a la larga producirá muchos más problemas que beneficios.

Las soluciones de desarrollo "sostenible" en los países de origen de las migraciones es una cuestión prioritaria, aunque muy a largo plazo.

Mientras que las soluciones a corto plazo como la de perseguir a los *"traficantes de personas"* y la de concluir acuerdos de repatriación deben desarrollarse sin dilación.

Por su parte, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de los migrantes, François Crépeau,³⁷ ha manifestado que *"la Unión Europea debe apostar por la movilidad si quiere recuperar el control de sus fronteras"*, según este experto en migraciones el objetivo que debería tener la UE es que *"los migrantes utilicen canales oficiales para entrar y permanecer en Europa"*, para lo cual los Estados miembros de la UE deberían aceptar que sigan llegando inmigrantes, *"no importa cuántos, y ofrecerles incentivos para que utilicen los canales regulares, de acuerdo con sus necesidades y con las necesidades económicas y sociales de la UE"*. Opina también que *"el sellado de las fronteras internacionales es imposible"*. Esta opinión tiene su importancia, pero tiende a minusvalorar el papel y función de las fronteras, como se está demostrando en Europa central.³⁸

8. Conclusiones

Los dirigentes europeos tienen una grave responsabilidad en garantizar la seguridad de los ciudadanos de la Unión Europea, de los extranjeros que nos visitan o viven dentro de este espacio de libertad, seguridad y movilidad que se denomina Schengen, y también de los inmigrantes que de forma irregular llegan a las costas de este macro-estado, buscando la seguridad. Por consiguiente, es hora de afrontar el problema de la llegada irregular de migraciones a sus fronteras exteriores, de forma conjunta entre todos los países de Schengen,

³⁷ La UE debe gestionar mejor la migración o perderá el control de sus fronteras. Euroxpress. 6 de febrero de 2015. En: <http://www.euroxpress.es/index.php/Printer/noticias/2015/2/6/la-eur...>

³⁸ Algunas de estas propuestas ya las lanzamos en anteriores estudios indicando que la Unión Europea debía aumentar los visados para todo tipo de profesiones y no sólo para la Tarjeta Azul. Véase, Ospina, Gloria I.: *Los movimientos migratorios irregulares en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013*, pp. 487-523, en: Marquina. Antonio(ed).(2015). *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un pavimento deslizante*. Madrid. UNISCI.



sin dejar tantas vías de escape a los estados miembros, así como condicionalidades en la acogida que no se cumplen, evitando pasar el problema de un estado a otro, supervisando la entrada de personas por sus costas, potenciando los acuerdos con los países vecinos del sur del Mediterráneo, o países de tránsito, para controlar la migración y también con los países de origen de las migraciones irregulares, para que aborden ellos este tema con responsabilidad, aceptando el cumplimiento de los acuerdos de readmisión y que sus gobiernos también se responsabilicen de sus propios ciudadanos, sin caer en planteamientos que indican una cierta ingenuidad.

Los problemas que están causando hoy en día los flujos migratorios "desordenados" sobre las fronteras exteriores de Schengen, han sido previstos en numerosos documentos que se han elaborado desde Bruselas por el Consejo, el Parlamento y la Comisión desde hace más de doce años, es hora que la agenda de migración y asilo, se ponga en común y obligue a todos los estados que componen el espacio Schengen. Hasta la fecha, las directivas desde Bruselas en el asunto de la migración dan la impresión de que son como un "quiero y no me atrevo", este asunto no debe dejarse a la discrecionalidad y al "antojo de cada país". Respecto a las fronteras exteriores, no deben ser los países de frontera exterior los únicos que las vigilen, sino que es un deber de todos los países del espacio Schengen.

Si la situación no se aborda con seriedad, firmeza y con prontitud, el espacio Schengen está condenado a desaparecer por la falta de convencimiento en lo que se acuerda en Bruselas.

8.1. Aclaraciones y Recomendaciones

- No hay movimientos migratorios sin mafias. Estas marcan las rutas, el tiempo y los lugares adecuados de paso, así como el cobro de los itinerarios según la demanda y la facilidad de entrada a la UE. Se tiene constancia por las investigaciones policiales que dentro de la UE ha ido en aumento la presencia de mafias de extranjeros que controlan a sus compatriotas.
- En la Unión Europea se debe tener muy en cuenta la posible reacción de las poblaciones europeas que no están preparadas para recibir cantidades de inmigración "irregular", de un momento a otro. El sistema internacional está organizado en estados, por consiguiente las leyes y regulaciones nacionales seguirán regulando la entrada y salida de migrantes, mientras permanezca el sistema internacional de estados. Otras formas de organización internacional no están sobre la mesa. Si en el mundo en que vivimos hubiera libertad de movilidad humana, no habría migración irregular, pero la realidad es que el derecho de un estado para controlar el ingreso a su territorio, es uno de los aspectos de la soberanía nacional. Este es el desafío que implica el espacio Schengen y la unificación de las legislaciones.
- El debate que parecía olvidado sobre migración e identidad nacional y valores culturales, que ya fue muy importante en los años 90, se abrirá de nuevo con más fuerza en los países de la UE. Hay dirigentes europeos del norte que ven la necesidad de abordar este tema pues existe discrepancia entre los países europeos en relación a los procesos de aplicación y las tasas de aceptación de refugiados. Los valores culturales y los productos culturales no pueden confundirse y se deben tener en cuenta para poder entender la complejidad del problema migratorio. Hay que integrar a los emigrantes de otras culturas en estados donde no existe el multiculturalismo o quedó prácticamente arrasado tras los acontecimientos del 11 de septiembre.
- Las posibles soluciones que se están barajando, como dar más dinero a los países de dónde proceden estos flujos de migrantes irregulares, no está claro que vayan a dar resultado. La UE es el mayor donante del mundo, y los flujos migratorios siguen confluyendo en sus fronteras. Por otra parte, no hay garantía de que las poblaciones de los países en desarrollo no



tengan la intención de emigrar hacia el exterior una vez hayan conseguido un cierto nivel de vida y desarrollo.

- Desde luego, a mayor número de conflictos, mayor número de personas desplazadas. Conflictos que no se resuelven sino con la voluntad de terminar con ellos, por medio de la negociación o de la intervención. Llevamos tiempo, casi catorce años promoviendo la prevención de conflictos, antes que la resolución de los mismos, pero seguimos igual. La UE tiene que disponer de los medios para prevenir y hacer frente por los menos a los conflictos de su vecindario, siendo un actor principal en su prevención y su gestión
- Es fundamental activar el convenio de Dublín y que sea común para toda la Unión Europea, con la obligatoria acogida de refugiados para todos los países miembros, para reforzar el sistema de asilo europeo. Desde luego, con la crisis de desplazados que la UE ha tenido que hacer frente durante este último verano de 2015, no sólo se ha puesto en cuestión la existencia de Schengen, sino y, sobre todo, el sistema de asilo europeo, Dublín III. Sistema en cierto sentido insolidario, que deja que los países fronterizos carguen con el peso de la identificación y acogida de los solicitantes de asilo.
- Lo que sí está claro es que, por principio, no es posible la fórmula del "atajo", que se promueve con la inmigración "irregular", inmigración que perjudica más al inmigrante que al propio estado a donde entra, si es que puede hacerlo. Inmigrante que se ve privado de todos sus derechos, porque en la mayor parte de los casos no cuenta con ninguna clase de identificación, o porque la ha querido ocultar o porque se la roban en el "viaje". Persona totalmente vulnerable, en medio de infinitos peligros y en no pocos casos condenado a la explotación o a la muerte.
- Es necesario arbitrar una fórmula para aumentar los visados, para todo tipo de oficios y profesiones no sólo para profesiones de grado superior, que hagan falta en toda la Unión Europea, así como facilitar la obtención de los visados a los solicitantes de estos en los consulados de países de la UE en el exterior, especialmente en los países de África Subsahariana y países en conflicto, donde es prácticamente imposible obtenerlos.
- Otra de las cuestiones sangrantes que no se entiende, es que los solicitantes de asilo tengan que desplazarse hasta las fronteras de Schengen, pudiendo solicitar protección y asilo en las embajadas de cualquier país de la UE en el exterior. Este es un capítulo que debería revisar la UE.
- Si la UE de verdad se interesa por el bienestar de sus vecinos, debe dejar que ellos también se impliquen en decir qué les conviene de la PEV. Porque en bastantes ocasiones parece como si los gobiernos de los países magrebíes aceptaran las propuestas de Bruselas, pero sus ciudadanos no las apreciasen.
- Los africanos, tienen derecho a su propio desarrollo. Así lo defienden ellos mismos, y se pone de relieve en estudios profundos sobre África y la globalización, como lo señala Bartolomé Burgos, en su interesante e indispensable estudio sobre "Culturas Africanas y Desarrollo"³⁹. Es hora de salir de la denominada "trampa de la pobreza", permitiendo las inversiones en el continente y promoviendo la estabilidad de sus países. Las ayudas al desarrollo, si se siguen realizando, que se controlen y no se den a los gobiernos, que generalmente las invierten en riqueza para sus gobernantes. Control de las ayudas en todos los niveles, desde que se envían y en qué se han invertido. Exigir resultados y que beneficien a la población más necesitada.
- Una de las cuestiones pendientes en la UE es la regeneración poblacional. Este es un capítulo que no se puede dejar dilatar más. Las ayudas a la familia, la posibilidad de la mujer de poder trabajar sin tener que dejar la mitad o todo su sueldo para que le cuiden sus hijos, los

³⁹ Burgos, B. (2007). *Culturas Africanas y Desarrollo. Intentos africanos de renovación*. Madrid. Fundación Sur. 613 pp.



salarios similares en toda la UE, que permita la mínima dedicación a la familia, son objetivos que deberían colocarse como prioritarios también, puesto que son políticas demográficas a largo plazo.

- Respecto al anterior punto, hay que tener en cuenta que los inmigrantes si salen de sus países lo hacen por necesidad y para mejorar su nivel de subsistencia. En cuanto lo logran siguen las mismas pautas de los países de residencia, porque por necesidad o por voluntad propia, también la mujer inmigrante trabaja fuera de casa y no puede seguir, aunque lo quisiera, con las mismas pautas de maternidad. De ahí, que lo que piensan muchos de que la inmigración soluciona el tema del trabajo que no desean los europeos y también el asunto de las pensiones, están equivocados. O los europeos y europeas toman conciencia del relevo generacional, o estamos condenados a la extinción, que es la herencia que les dejaremos a las generaciones venideras.

- En las condiciones actuales, teniendo en cuenta los dirigentes europeos que tenemos en Bruselas, muchos de los cuales han sido designados por cuotas de partidos y por ideologías, no por su preparación, si la situación respecto a las fronteras Schengen no se resuelve de forma satisfactoria tanto para los ciudadanos europeos, como para los extranjeros que viven dentro de este denominado espacio de libertad y justicia y libre circulación, Schengen estará condenado a desaparecer en no muy largo período de tiempo. Hay que garantizar la seguridad interior, garantizando la vigilancia de las fronteras exteriores. Es una asignatura pendiente de Bruselas.





LA UNIÓN EUROPEA Y EL TERRORISMO ISLAMISTA

Gustavo Díaz¹ y Patricia Rodríguez²
UNISCI/ Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

Los ataques yihadistas cometidos en Europa desde comienzos de 2015 han puesto de manifiesto que la amenaza del terrorismo islamista late en el corazón del viejo continente. La expansión del Estado Islámico (ISIS) ha incrementado el flujo de europeos que viajan a Siria e Irak para unirse a sus filas. Al menos, 30.000 combatientes procedentes de todo el mundo han hecho ya este trayecto para luchar bajo las órdenes del autoproclamado "califato". A falta de una política común, los Gobiernos de los países miembros de la Unión Europea intentan coordinar medidas de contraterrorismo. A corto plazo, el objetivo es evitar que ciudadanos europeos viajen a los territorios controlados por ISIS y vigilar a los sospechosos de haberse radicalizado, así como a los retornados. Incrementar la cooperación con los países del sur de Mediterráneo y el Sahel es otra de las prioridades. A largo plazo, sin embargo, será necesario desmontar la narrativa yihadista y promover medidas de integración de los jóvenes musulmanes que viven en Europa.

Palabras clave: Unión Europea, terrorismo, yihadismo, Estado Islámico, contra-terrorismo, combatientes extranjeros, radicalización.

Title in English: "The European Union and Islamist Terrorism"

Abstract:

Jihadist attacks perpetrated in Europe since the beginning of 2015 have shown that the threat of Islamist terrorism is in the heart of the continent. The expansion of the Islamic State (ISIS) has intensified the flow of Europeans traveling to Syria and Iraq and joining his ranks. At least, 30.000 foreign fighters from around the world have done this route in order to fight for the self-proclaimed "caliphate". In the absence of a common policy, the Governments of the Member States of the European Union are trying to coordinate counter-terrorism measures. The short-term goal is to prevent European citizens from traveling to the areas controlled by ISIS and to monitor closely those suspects of sympathizing with terrorist ideas as well as those that have return from areas controlled by ISIS. Increasing cooperation with the countries of the Maghreb and the Sahel is also one the main objectives. But in the long-term, it must be dismantled the narrative of Jihadists and promoted a greater integration of young Muslims living in Europe.

Keywords: European Union, Terrorism, Jihadism, Islamic State (ISIS), counter-terrorism, foreign-fighters, counter-terrorism, radicalization.

Copyright © UNISCI, 2015.

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 Gustavo Díaz Matey es profesor asociado de la UCM y gestor de inteligencia de ICEX España, Exportación e Inversiones.

E-Mail: gdiazmat@cps.ucm.es.

² Patricia Rodríguez Blanco es periodista, investigadora de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

E-mail: prodriguez@elpais.es.

http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51819



1. El terrorismo en la agenda de seguridad de la Unión Europea

Los ataques yihadistas cometidos en Europa desde el comienzo de 2015 han puesto de manifiesto que la amenaza del terrorismo islamista no solo acecha desde fuera de las fronteras europeas sino que ahora se asoma también en el seno del viejo continente. Aunque ya se habían registrado con anterioridad ataques mortales, como los asesinatos de Tolouse en 2012 o el atentado contra el Museo Judío de Bruselas en 2014, la expansión del Estado Islámico (ISIS, en su sigla en inglés)³ desde junio de 2014 ha intensificado el flujo de europeos que viajan a las zonas que controla ISIS, en Siria e Irak, para unirse a sus filas. Es una clara señal de cómo el mensaje de yihad global que pretende difundir el autoproclamado califato –la organización se concedió a sí misma este estatus el 29 de junio de 2014 y aclamó como califa a Abu Bakr el Bagdadi- ha calado en un sector de la población musulmana en Europa, lo que supone, una de las mayores amenazas a la seguridad que afronta la Unión Europea.

Las autoridades europeas son plenamente conscientes de este peligro. El informe anual de 2015 al Parlamento Europeo de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, señala que "las actividades delictivas y la violencia bárbara de los grupos terroristas yihadistas pertenecientes al denominado Estado Islámico, o asociados a este, representan una gran amenaza para la región de Oriente Próximo y del Norte de África, para Europa y posiblemente para la paz y la estabilidad mundial"⁴. El nivel de alerta es tan elevado, como en el caso de Francia, que se encuentra en alerta máxima por amenaza terrorista, que el Ministerio del Interior de Francia ya ha llegado a admitir que su país "desbarata atentados a diario".⁵

Según las últimas estimaciones de la Inteligencia estadounidense, al menos 30.000 personas procedentes de un centenar de países han viajado a Siria o Irak, muchos de ellos para unirse a las filas de ISIS.⁶ Las características de estas personas no permiten una fácil clasificación dada la notable diversidad de origen, edad-aunque muchos de ellos sean muy jóvenes- o de educación y preparación profesional. Unos son yihadistas curtidos que han militado o pertenecen a grupos militantes activos, otros son jóvenes sin experiencia o que no han pertenecido a ningún tipo de redes o grupos militantes y, finalmente, se ha de mencionar también aquellos que, sin haber tenido una simpatía por ningún tipo de grupos yihadistas, o grupos político-religiosos, en muy poco tiempo acaban enrolándose y viajan a Siria⁷.

La cifra de 30.000, que duplica la calculada hace un año, pone de manifiesto la efectividad de los llamamientos lanzados por los yihadistas a musulmanes extranjeros a través de una potente maquinaria de marketing que emplea Internet para difundir sus mensajes –hay

³ Para profundizar en el surgimiento y desarrollo del Estado Islámico, ver: Cockburn, Patrick (2015): *ISIS: El retorno de la yihad*, Barcelona, Ariel.

⁴ Parlamento Europeo, "Sobre el informe anual de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo", *Resolución* de 12 de marzo de 2015, punto 46, en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0075+0+DOC+XML+V0//ES>.

⁵ Cazeneuve Bernard: *Radio France Inter*, 29 de agosto de 2015.

⁶ Schmitt Eric and Sengupta Somini: "Thousands Enter Syria to Join ISIS Despite Global Efforts", *The New York Times*, 26 de septiembre de 2015, en: http://www.nytimes.com/2015/09/27/world/middleeast/thousands-enter-syria-to-join-isis-despite-global-efforts.html?_r=0.

⁷ Vidino Lorenzo: "Jihadism in Europe", en *Mediterranean Yearbook, 2015*, Barcelona, IEMED. El autor hace notar que estos mujahidines son muy jóvenes y el número de mujeres que viajan con sus maridos o que se casan con un mujahidín y que, además, intervienen en la guerra. Señala también la diversidad de motivaciones en lo que respecta al enrolamiento: frustración por la apatía de la comunidad internacional y de otros musulmanes ante la guerra en Siria y la necesidad de defender a otros musulmanes, el odio a los chiitas y los alawitas, y el deseo y emoción de participar en la creación de un estado islámico de verdad con una estricta aplicación de la sharia, así como otras motivaciones personales.



en Twitter unos 50.000 perfiles pertenecientes a miembros del Estado Islámico, según un informe de J. M. Berger y Jonathon Morgan para la Brookings Institution- y que utiliza la extrema violencia de sus atentados terroristas para hacer propaganda.

El Estado Islámico no establece una diferencia en sus técnicas de reclutamiento entre Occidente y los países del norte de África y de Oriente Próximo. Según el experto en yihadismo William McCants, el califato emplea "mensajes apocalípticos" sobre el fin del mundo en comparación con otros grupos yihadistas, donde este tipo de apelaciones apenas tienen presencia. De acuerdo con sus investigaciones, muchos de los extranjeros que se unen a ISIS citan como motivación el apocalipsis y "ven la creación del califato como el cumplimiento de una profecía y quieren luchar en el lado correcto de la historia". Para McCants, mientras que Al Qaeda centró su estrategia en el ataque al territorio estadounidense, ISIS se centra en "la construcción de un Estado".⁸

Las autoridades europeas son plenamente conscientes del peligro del terrorismo yihadista. Desde los ataques de París, entre el 7 y el 9 de enero de 2015, contra el semanario satírico francés *Charlie Hebdo* y contra un supermercado de productos judíos en los que murieron 17 personas –además de tres terroristas- los ministros de Interior de la UE escudriñan medidas para impedir ataques terroristas de corte salafista, detener a los yihadistas, localizar y arrestar a los responsables de células de captación, frenar el viaje de europeos a Siria e Irak y atajar el ciberterrorismo y el proselitismo a través de las redes sociales.⁹

2. Europa, en el teatro de operaciones global del terrorismo yihadista y el surgimiento del Estado Islámico

Estados Unidos ha estado en Guerra contra el terrorismo desde 2001. Según el START, los ataques terroristas han experimentado un aumento considerable desde el 11 de Septiembre.¹⁰ Para Europa, el terrorismo no es un problema nuevo ya que ha sido una amenaza a su seguridad desde hace décadas. Sin embargo, en términos generales, se ha venido afrontando como un problema doméstico, dentro de la propia Europa. El Estado Islámico, Al Qaeda y las organizaciones islamistas vinculadas a ellos actúan, por el contrario, en un teatro de operaciones global en el que Europa ocupa una posición clave.

La aproximación a esta amenaza, por tanto, deberá ser distinta. Lamentablemente, el sentido de urgencia al que obligaron los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 impidieron, en su momento, desarrollar estrategias coherentes y visiones compartidas con el fin de dotar a la Unión Europea de mecanismos susceptibles de garantizar la seguridad y reducir los posibles escenarios de riesgo al tiempo que se erradica la violencia del imaginario social. La situación actual es fruto de una negligencia estratégica¹¹.

Aunque en el imaginario colectivo yihadista queda lejos la revolución iraní, la yihad afgana o el fracaso del panarabismo en Egipto y Libia. El difícil legado de la "Guerra contra el Terror" tras los atentados del 11S, la muerte de Osama Bin Laden, el desenlace de las mal

⁸ McCants, William: "The ISIS apocalypse: The history, strategy, and doomsday vision of the Islamic State", *Brooking Institution*, 22 de septiembre de 2015, en: <http://www.brookings.edu/events/2015/09/22-isis-apocalypse-book-launch-mccants>.

⁹ En el caso español, el ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, manifestó el 21 de octubre de 2015 en Nueva York que " si antes el 80% del reclutamiento y captación se detectaba en el entorno de las cárceles, ahora sucede en las redes sociales", Véase Mars Amanda: "Interior alerta del auge de captación de mujeres jóvenes como yihadistas", *El País*, 21 de octubre de 2015, en http://politica.elpais.com/politica/2015/10/21/actualidad/1445383920_945589.html.

¹⁰ *Global Terrorism Database*, en: <http://www.start.umd.edu/gtd/>

¹¹ Aznar Fernandez, Federico: "Aproximaciones al fenómeno del terrorismo", *IEEE*, 10 de Marzo de 2015.



llamadas *primaveras árabes* y la retirada de Estados Unidos de Irak y Afganistán son los antecedentes de la situación que hoy vive Europa. La situación, por tanto, es diferente y Europa se enfrenta a una amenaza tradicional con una nueva cara. No podemos hablar sólo de terrorismo, hay que tener en cuenta la lucha sectaria, mecanismos de reconstrucción nacional en distintos estados, pero también políticas migratorias y de integración en el seno de la Unión.

El yihadismo es una realidad que no tiene fácil solución y que sólo respuestas coherentes y a largo plazo podrán minimizar el impacto de este fenómeno en nuestras sociedades, que en última instancia busca un cambio social a través de los actos violentos.

Tradicionalmente el sueño común de los distintos movimientos yihadistas ha sido recrear el Califato, acabando así con la primera traición de Occidente en el ideario salafista, el acuerdo Sykes Picot, pero también con las rivalidades tradicionales entre suníes y chiíes. Las distintas generaciones suníes radicales soñaban con borrar las fronteras trazadas por las potencias europeas en Arabia durante el siglo XX al tiempo que acababan con los chiíes, a los que consideran falsos musulmanes. Una idea vaga y romántica que se pensaba que no se llevaría a cabo. La reivindicación del título de califa vacante desde 1861, por parte de *Abu Bakr al Bagdadi*, ha hecho realidad ese sueño común.¹² Aunque paradójicamente, debido a las rivalidades de los distintos grupos, Abu Muhammad Al Jawlani, el líder de Al Nusra, filial de Al Qaeda en Siria, no acepta esta escisión.

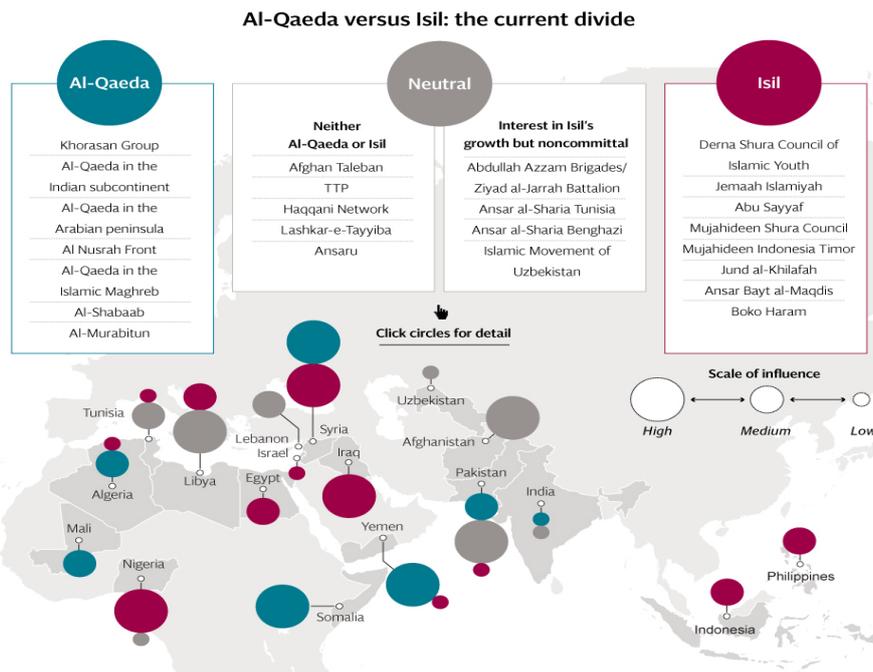
Con la creación en 2006¹³ del Estado Islámico de Irak, que en 2013 pasaría a llamarse Estado Islámico de Irak y Levante y en 2014 recuperaría el nombre de Estado Islámico, el islamismo radical, con una visión más pragmática, da un paso más con respecto a las tácticas llevadas a cabo desde la creación de Al Qaeda en 1988, centrándose en la lucha contra el enemigo cercano, las élites corruptas y oligárquicas que gobiernan Siria e Irak y ofreciendo "una solución islámica" a las zonas que controla. A pesar de lo cual, el último estudio del Centro Internacional para el Estudio de la Radicalización del King's College de Londres señala que una de las causas por las que desertan los combatientes de ISIS es por la corrupción de los dirigentes.¹⁴ Sea como fuere, salvando las distancias, junto con la Somalia de los años noventa del siglo XX, es la primera vez que en la historia moderna que una organización armada está a las puertas de crear un estado nuevo mediante la combinación de tácticas terroristas y una guerra de conquista tradicional.

¹² McCants William: "How Zawahiri lost AQ", *Foreign Affairs*, noviembre de 2013; Thomas Joscelyn: "DIA head warns AQ in Syria may gain ground in 2015", *The Long War Journal*, 4 de febrero de 2015, en: http://www.longwarjournal.org/archives/2015/02/dia_head_warns_al_qa.php.

¹³ En una carta de Al Zawahiri destinada a Al Zarqawi, este afirmaba que AQ debía establecer un califato y extender la guerra usando más violencia; El 13 de octubre de 2006 se lanza una Shura a los Muyahidines donde se anuncia la creación del Estado Islámico en Irak. En 2013 se fusiona con Al Nursa dando lugar al Estado Islámico de Irak y Levante. Posteriormente, Abu Barak Al Bagdad cáfila de los musulmanes en junio de 2014 con dos lugartenientes responsables de las cuestiones militares para Siria e Irak. Abu Ali Al Anbari y Abu Muslim Al Turmani respectivamente; Alberto Priego: "Estado Islámico: Segunda Parte de Al Qaeda o algo nuevo", *Razón y Fe*, nº 1393, (2014).

¹⁴ Sobre la corrupción de los dirigentes del Estado Islámico, ver: <http://icsr.info/>. Por otro lado, en esta lucha son financiados por Qatar y A. Saudí y apoyados enérgicamente por las tribus suníes de Irak en su lucha contra los Chiíes. Como bien apunta Yezid Sayign, declaraciones recogidas en el libro de Javier Martín (2015): *El Estado Islámico, geopolítica del caos*, Madrid, La Catarata: "En contraste con otros grupos yihadistas como el frente Al Nusra en Siria, que se centran principalmente en atacar de forma constante a los infieles el ISIS se esfuerza principalmente en actuar como un Estado y en que se le considere como tal," p. 52.

Figura 1



Fuente: *The Telegraph*, 1 de abril de 2015, en

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/11508132/Islamic-State-v-al-Qaeda-the-battle-within-jihad.html>

3. Una Europa distinta para una amenaza distinta. Nuevo Contexto interior de países europeos

De los 1400 millones de musulmanes que existen en el mundo, en Europa residen oficialmente 19 millones.¹⁵ Según el Secretario de Estado de Seguridad de España, Francisco Martínez, "en la actualidad, asistimos a un incremento de los procesos de radicalización en periodos de tiempo más cortos"¹⁶. Las razones del crecimiento del radicalismo islámico las podemos encontrar en el intento de imponer modelos político económicos foráneos en distintos países musulmanes y la descentralización de la autoridad religiosa del islam suní.¹⁷ A esto se le debe añadir el impacto de lo que se denominan eventos catalizadores, es decir, eventos que transformaron radicalmente la región. Estos fueron la revolución iraní, la guerra de Afganistán, la Guerra del Golfo, el conflicto palestino israelí, los ataques del 11S, y la Guerra de Irak (donde por primera vez, tras el proceso descolonizador, Occidente asume la responsabilidad de reconstruir un país musulmán).

Por otro lado, en Europa, integrar estas comunidades tan diferentes es uno de los principales retos de los distintos países y de Europa en su conjunto como forma de acabar con el terrorismo a largo plazo.

Como bien apuntan Angel Rabasa y Cheryl Benard, si bien la primera generación de extremistas en Europa provenía, en su mayoría, de las concesiones de asilo y de refugiados

¹⁵ Las notas son dispares sobre el conjunto de musulmanes en Europa.

¹⁶ Martínez Francisco: Entrevista, *La Ser*, 29 de julio de 2015.

¹⁷ Rabasa Angel M. et al. (2004): *The Muslim world after 9/11*, California, RAND Corporation, en http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2004/RAND_MG246.pdf.



(individuos con un claro activismo político antes de entrar en Europa)¹⁸, en la actualidad el perfil de los individuos radicalizados es diferente, el de ciudadanos jóvenes descendientes de inmigrantes que se radicalizan por diversos motivos. El impacto de la crisis económica internacional en el conjunto de los distintos estados miembros de la Unión y al fracaso de las políticas de inmigración e integración son dos de las causas que han dado lugar a una juventud desarraigada, frustrada y con muy pocas posibilidades de futuro dentro de las sociedades europeas.

Esto no quiere decir, ni mucho menos, que todos los jóvenes que no encuentran un futuro en los países de la Unión Europea experimenten procesos de radicalización, ni que se encuentren excluidos de la sociedad.¹⁹ Pero sí una minoría, que tampoco es capaz de encajar en el marco de sus comunidades representadas aquí en Europa, encontrará en esa vuelta a los orígenes de sus antepasados y en la culpabilidad del estado de acogida una salida "válida" a sus frustraciones. El enemigo lejano ha pasado a convertirse en el enemigo cercano. Ciudadanos de pleno derecho, que conocen la lengua, las leyes y residen en nuestro territorio se convierten así en peones listos para golpear con la tremenda dificultad que esto supone en lo que a las políticas de contención se refiere. En palabras de Fernando Reinares, "*jóvenes que, en un período crítico de su ciclo vital individual, atraviesan por una crisis de identidad para la que el EI está ofertando una solución*"²⁰

La falta de integración o el fracaso del multiculturalismo no son las únicas fuentes o vías de radicalización en los últimos años en Europa. Las prisiones son otro de los principales focos de radicalización. No sólo por el sentimiento de venganza sobre el carcelero, también por el sentido de unidad personal sobre el que "es como tú".²¹ Y, en la actualidad, las redes sociales.

Por último, algo que se tiende a pasar por alto a la hora de estudiar los procesos de radicalización son las cuestiones subjetivas personales que llevan a un individuo y no a otro a pasar de tener ideas radicales a identificar la violencia como necesaria para llevar a cabo este cambio necesario, presente en esas ideas radicales. Internet ha ayudado enormemente a cristalizar este tipo de procesos poniendo a disposición de personas con inquietudes radicales, propaganda, entrenamiento y planeamiento operacional.

¹⁸ Rabasa Angel y Benard Cheryl (2015): *Eurojihad*, New York, Cambridge University Press, p.41; Reinares Fernando: "Hacia una caracterización social del terrorismo yihadista en España", Real Instituto Elcano, ARI 34, 2006, en

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari+34-2006.

¹⁹ Como bien apunta Javier Jordán analizando los integrantes de las células del 11 M en Madrid, "los miembros de las células estaban socialmente integrados atendiendo a los indicadores socioeconómicos, pero se sentían alienados psicológicamente por la sociedad hostil en la que vivían; en: Jordán Javier, Mañas Fernando y Horsburgh Nicola: "Strengths and Weaknesses of Grassroot Jihadist Networks", *Studies in Conflict and Terrorism* 31, nº 1, (enero de 2008).

²⁰ Reinares Fernando: "Yihadismo global y amenaza terrorista: de al-Qaeda al Estado Islámico", ARI 33, Real Instituto Elcano, (1 de julio de 2015), p.8; Espinosa, Ángeles: "Los jóvenes árabes pierden la fe en la democracia", *El País*, 21 de abril de 2015.

²¹ García-Calvo Carola y Reinares Fernando: "Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España: ¿cuándo? ¿dónde?", *Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano*, 16 noviembre de 2013; Neumann Zohar: "Islamists and Incarceration," *The Jewish Institute for National Security Affairs*, 8 de diciembre de 2004; Rabasa Angel y Benard Cheryl, *op cit*, p. 41.



4. Quiénes son los terroristas que atentan en Europa

Pero la radicalización no implica necesariamente la acción terrorista, si bien es el paso previo. Por lo tanto, el primer elemento necesario para analizar el fenómeno del terrorismo islamista en Europa es conocer el perfil de los terroristas que han perpetrado ataques en suelo europeo para determinar cómo y por qué se han radicalizado hasta el punto de atacar contra los países en los que han nacido o en los que han vivido gran parte de su vida. Solo después se podrán desarrollar las medidas necesarias para frenar el fenómeno y reducir los riesgos de agresiones terroristas.

Las fichas policiales de los autores de los ataques yihadistas cometidos en suelo europeo durante los últimos tres años eran ya conocidas por las autoridades antes de que los atentados fueran consumados. Todos ellos comparten elementos: en casi todas las cédulas figuran antecedentes penales por delitos comunes o investigaciones por vínculos con el terrorismo. Casi todos, además, habían sido encarcelados previamente. Pero hay un factor que se repite en todas las biografías: son europeos descendientes de inmigrantes musulmanes magrebíes o subsaharianos, estancados en su fase de ascenso social como consecuencia de una vida enmarcada en los suburbios de las ciudades en las que vivían.²²

"La salida contra su frustración es el terrorismo islamista, que les hace sentirse parte de una comunidad. Son sujetos con pasaporte europeo pero que se sienten víctimas de una marginación socioeconómica por parte de la sociedad mayoritaria, lo cual lleva irremisiblemente a un estado de frustración respecto a sus perspectivas de futuro en la sociedad de acogida. Hace años la salida a esa frustración eran el rap y la delincuencia común. Pero ahora son la yihad y el Estado Islámico. En los barrios turcos de Berlín, por ejemplo, se nota la transformación de su juventud: si esos chicos antes formaban parte de bandas dedicadas al hostigamiento callejero, hoy van vestidos de forma impoluta y se comportan como buenos musulmanes", señala en una entrevista Miguel Ángel Cano Paños, profesor de Derecho Penal de la Universidad de Granada y autor de *Generación yihad*.²³

Loretta Napoleoni coincide con el argumento de Cano de que el Estado Islámico llena el vacío de los jóvenes musulmanes frustrados en sus expectativas vitales y a los que ofrece la *umma*, como patria de todos los musulmanes. Según la periodista, "muchos ven como principal propósito del Estado Islámico ser para los musulmanes suníes lo que Israel representa para los judíos: un estado en su tierra ancestral, puesto al día, un poderoso estado religioso que los protege, estén donde estén". Para la autora, "por muy chocante y repulsiva que la comparación pueda parecer, no deja de ser un fuerte mensaje dirigido a los jóvenes musulmanes sin futuro que viven en el vacío político creado por factores inquietantes como la corrupción, la desigualdad y la injusticia de los Estados musulmanes actuales". Cita como ejemplo "la despiadada dictadura de Bachar El Asad [en Siria]" o la negativa del Gobierno iraquí de integrar a los suníes en el tejido de la vida política iraquí y dejar de perseguirlos políticamente. Y alude también a musulmanes en Europa y Norteamérica: "Es un mensaje que cala y es a la vez tentador para quienes viven en el extranjero, jóvenes musulmanes sin futuro de Europa y Estados Unidos que a duras penas logran integrarse en una sociedad occidental que ofrece cada vez menos oportunidades a las generaciones jóvenes".²⁴

²² R. Blanco, Patricia: "Los autores de los últimos atentados comparten origen, antecedentes y fe", *El País*, 22 de febrero de 2015.

²³ Para profundizar en los orígenes de los nuevos terroristas islamistas europeos, ver: Cano Paños Miguel Ángel (2010): *Generación Yihad: la radicalización islamista de los jóvenes musulmanes en Europa*, Madrid, Dykinson.

²⁴ Napoleoni, Loretta (2015): *El fénix islamista: El Estado Islámico y el rediseño de Oriente Próximo*, Barcelona, Paidós, pp. 18-19.



En esta línea, el perfil descrito por Cano y Napoleoni coincide con las biografías de los autores de los ataques terroristas mortales cometidos en Europa desde 2012:

- Los hermanos Chérif y Said Kouachi, autores del ataque contra la revista francesa *Charlie Hebdo*, el 7 de enero de 2015: De Chérif, el menor de los dos, la policía francesa tenía una ficha como "violento antisemita". Antes de caer en las redes del yihadismo, era un repartidor de pizza aficionado al rap. La policía lo detuvo por primera vez en 2005 cuando planeaba partir hacia Irak a luchar contra la ocupación estadounidense del país. Fue adoctrinado por Farid Benyetton, el jefe de una célula yihadista dedicada al reclutamiento de combatientes y ligada a Al Qaeda. En 2008, esta célula fue desarticulada y Chérif condenado a tres años de prisión. De Said hay menos datos pero los servicios secretos franceses sospechaban que había viajado en 2011 a Yemen para entrenarse en una célula de Al Qaeda.²⁵

- Amédy Coulibaly, el autor del asesinato de una policía francesa, un día después del atentado contra el *Charlie Hebdo*, y responsable del ataque contra el supermercado judío, el 9 de enero de 2015, reivindicó el atentado en nombre de Al Qaeda. Según la policía, en 2013 había estado relacionado con el intento de ayudar a escapar al islamista Samain Ait Belkacem, un antiguo miembro del Grupo Islámico Armado (GIA) argelino que cometió un atentado en la estación de tren del Museo de Orsay en París en 1995, causando 30 heridos.²⁶

- Omar el Hussein, autor de los tiroteos el 14 y 15 de febrero en Copenhague, en los que murieron dos personas, era un joven de origen palestino conocido por los servicios de inteligencia daneses "por actividades criminales relacionadas con violaciones de las leyes de armas y actos violentos". Las autoridades lo vinculaban al ambiente de las bandas de delincuentes de la capital danesa.²⁷

- Mohamed Merah, autor del asesinato en Toulouse en 2012 de tres paracaidistas franceses y de tres niños y un rabino en un colegio judío, era un joven criado en una *banlieu* francesa (suburbios del extrarradio de las grandes ciudades francesas). Fue detenido varias veces durante su adolescencia. Tenía antecedentes por robos, algunos de ellos con violencia, hasta que dio el salto al islamismo radical tras su paso por Pakistán y Afganistán. Fue detenido en Kandahar en 2010 por la policía afgana por delitos comunes. Esta lo entregó al Ejército de EE UU, que lo envió a su vez a Francia. Antes de ser abatido, cuando la policía lo tenía cercado, afirmó haber actuado solo para vengar la muerte de niños palestinos.²⁸

- Mehdi Nemouche, autor del atentado contra el museo judío de Bruselas, en 2014, donde murieron cuatro personas. Nemouche es un retornado de la guerra de Siria, donde combatió en 2013 tras haberse radicalizado en la cárcel en

²⁵ Cañas, Gabriel, "Hermanos con un pasado integrista", *El País*, 8 de enero de 2015 en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/08/actualidad/1420713430_181463.html.

²⁶ "Les dates-clés de la radicalisation d'Amedy Coulibaly", *Le Monde*, 15 de enero de 2015, en http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/01/15/les-dates-cle-de-la-radicalisation-d-amedy-coulibaly_4556801_3224.html.

²⁷ Doncel, Luis: "El sospechoso colgó vídeos del Estado Islámico y lanzó soflamas antisemitas", *El País*, 16 de febrero de 2015 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/02/16/actualidad/1424078008_195049.html.

²⁸ Mora, Miguel, "Vida y muerte de un pistolero", *El País*, 25 de marzo de 2012, en http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/24/actualidad/1332611864_872531.html.



Francia: fue condenado siete veces y encarcelado en cinco ocasiones, durante un total de siete años, por robos y otros delitos comunes.²⁹

Aunque gracias al valor de cuatro estadounidenses y un británico el ataque ocurrido el 22 de agosto de este año en un tren Thalys, que hacía el recorrido entre Ámsterdam y París, no se cobrara ninguna víctima mortal, su autor, Ayoub El Khazzani, tiene un perfil similar al de los yihadistas recién mencionados. Si bien es marroquí de nacimiento, El Khazzani, que residió en España entre 2007 y 2014, fue detenido en tres ocasiones en territorio español por delitos relacionados con el narcotráfico.³⁰

Los tres factores a los que apunta Angel Rabasa y Cheryl Bernard, expertos en terrorismo y en radicalización³¹ son "la pobreza, la religión y la alienación cultural". Pero Rabasa y Bernard diferencian entre los yihadistas británicos y los que han nacido en la Europa continental. Mientras que 21 de los 31 británicos que han cometido atentados terroristas desde 2005 habían terminado la educación secundaria o tenían formación universitaria, en los casos de Europa continental el perfil de los yihadistas es el de personas de origen humilde y sin formación.³² Esta diferenciación coincide con las biografías de Michael Adebawale y Michael Adebolajo, los británicos que en mayo de 2013 atropellaron y acuchillaron hasta la muerte a un soldado. Al menos Adebolajo, tenía formación universitaria.³³

5. Conteniendo la amenaza

La contención y la prevención son claves a la hora de luchar contra el fenómeno terrorista. Si bien a corto plazo se trata de identificar células y evitar ataques a largo plazo será fundamental desmontar la narrativa terrorista ya que el terrorismo actúa en representación de una base social que pretende confundirse con la sociedad en su conjunto. Cualquier estrategia coherente en torno al fenómeno terrorista debe basarse en estar preparados, tener la capacidad de proteger las distintas fuentes con las que cometer atentados (respuesta proactiva), ser capaces de perseguir a los distintos terroristas y a todos los que los apoyen y por último, tener la capacidad de prevenir atentados junto con la capacidad de recuperarse y "encajar" aquellos que no se puedan prevenir.

El propio modelo de sociedad con el que los terroristas quieren acabar, paradójicamente, sirve de base para camuflarse y pasar desapercibidos. Los extremistas en Europa, usan los valores europeos basados en la privacidad y en las libertades civiles así como los sistemas legales muy garantistas de los países europeos.

A pesar de los distintos esfuerzos en el seno de la Unión Europea para dar una visión común al fenómeno terrorista, sigue sin existir una visión común de este fenómeno y las respuestas al fenómeno terrorista varían de país a país. La falta de interoperabilidad de los sistemas jurídicos europeos es un claro ejemplo de este argumento y queda de manifiesto, por

²⁹ Beyer, Caroline, "Nemmouche: à 29 ans, après 7 condamnations, il bascule dans l'islam radical", *Le Figaro*, 2 de junio de 2014, en <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2014/06/01/01016-20140601ARTFIG00185-nemmouche-a-29-ans-apres-7-condamnations-il-basculer-dans-l-islam-radical.php>.

³⁰ "Ayoub El-Khazzani, un SDF, squelettique et paumé, selon son avocate", *Le Monde*, 24 de agosto de 2015, en http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/08/23/ayoub-el-khazzani-un-sdf-squelettique-peu-instruit-et-paume-selon-son-avocate_4734452_3224.html.

³¹ Rabasa Angel y Benard Cheryl (2015): *Eurojihad*, New York, Cambridge University Press.

³² Sameer Rahim, "Why European Muslims turn to jihad", *Prospect Magazine*, enero de 2015

³³ Oppenheimer, Walter, "Un buen chico, con malas compañías", *El País*, 24 de mayo de 2013, en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/05/24/actualidad/1369418285_062466.html.



ejemplo, en la situación de Mamoun Darkazanliy ante la orden de detención que cursó el juez Garzón contra él como jefe de la célula de Al Qaeda que atentó en Madrid y la negativa de Alemana a extraditarle.

La Unión Europea ha realizado notables esfuerzos para responder de forma eficaz a esta amenaza. Con el Tratado de Lisboa aumentan notablemente las posibilidades de actuación de la UE en materia contraterrorista, pero previamente se adoptaron determinadas medidas y se aprobaron documentos básicos, como La Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en 2003, donde se incluyó al terrorismo como una amenaza fundamental, se aprobó en 2005 la Estrategia Europea para Combatir la Radicalización y el Reclutamiento³⁴ que se actualizó en 2008³⁵ y se volvió sobre el tema en enero de 2014³⁶, se creó la figura del coordinador de contraterrorismo en marzo de 2014, se aprobó la creación de una unidad contraterrorista en el SITCEN y en 2005 también se aprobó la Estrategia de la Unión Europea contra el Terrorismo, completada por el plan de Acción contra el Terrorismo, aprobado por el Consejo Europeo en 2007 y revisado en 2011 (donde se advierte por primera vez de los riesgos potenciales que los combatientes extranjeros plantean a la Unión)³⁷. Con el nombramiento de Catherine Margaret Ashton como Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, un nombramiento muy discutible, se puede hablar de que la política contraterrorista de la Unión adquiere un perfil mucho más bajo y se produce una creciente cacofonía en la Unión sobre este tema y en general en todos los temas relacionados con la política de seguridad y defensa. Su sustitución ha permitido a la Unión Europea dar un nuevo perfil a la lucha antiterrorista. En el último año la Unión ha desarrollado dos estrategias específicas para hacer frente al desarrollo de la amenaza del Estado Islámico, la Estrategia Contraterrorista para los Combatientes Extranjeros en Siria e Irak³⁸ y la Estrategia Regional para Siria, Irak y la Amenaza de Daesh (acrónimo en árabe de Estado Islámico).³⁹

En cuanto a las últimas iniciativas, el informe anual de 2015 al Parlamento Europeo de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sugiere algunas líneas a seguir para hacer frente a la amenaza terrorista que representa ISIS. El documento respalda "la coalición global contra el Estado Islámico y sus esfuerzos por luchar militarmente contra este". De forma genérica, sin precisar medidas concretas, "insta a que se aumente decididamente la presión mundial para privar a los yihadistas de los ingresos procedentes del petróleo y a que se apliquen unas sanciones rigurosas a escala mundial a las transacciones financieras que les beneficien", al tiempo que pide discretamente a los países

³⁴ Consejo de la Unión Europea: *EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment*, Brussels, 24 November 2005, en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014781%202005%20REV%201>

³⁵ Consejo de la Unión Europea: *Revised EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, Brussels, 14 November 2008, en <http://www.statewatch.org/news/2008/nov/eu-council-r-and-r-revised-15175-08.pdf>.

³⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones: *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response*, Brussels, 15.1.2014, COM(2013) 941 final, en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/docs/communication_on_preventing_radicalisation_and_violence_promoting_extremism_201301_en.pdf.

³⁷ Consejo de la Unión Europea: *EU Action Plan on Combating Terrorism*, (Bruselas 2007); Consejo de la Unión Europea: *EU Action Plan on Combating Terrorism*, Bruselas, (enero 2011), en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:133275>.

³⁸ Consejo de la Unión Europea: *Outline of the Counter-Terrorism Strategy for Syria and Iraq, with particular focus on foreign fighters*, Bruselas, (enero 2015), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5369-2015-INIT/en/pdf>.

³⁹ Consejo de la Unión Europea: *EU Regional Strategy for Syria and Iraq as well as the ISIL/Da'esh Threat*, Bruselas, (marzo 2015), en: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/03/st07267_en15_pdf/.



árabes que aportan recursos económicos a ISIS –no precisa cuáles- un "comportamiento más coherente".

El documento de Federica Mogherini subraya, asimismo, "la necesidad urgente de contrarrestar el uso que hacen los grupos yihadistas de Internet para el reclutamiento y la propaganda" e insiste en "la necesidad de incrementar la cooperación internacional, así como la cooperación dentro de la UE, orientada a evitar que los extremistas viajen a Siria e Irak para unirse a la lucha yihadista, incluida la inversión en programas de prevención de la radicalización y de desradicalización en los Estados miembros, que se encuentran muy diferenciados en cuanto a programas e iniciativas."⁴⁰

En relación con las acciones penales, el informe pide a los Estados que encuentren la manera de "llevar ante la justicia a los combatientes europeos que regresan, dentro de la competencia de sus sistemas de derecho penal nacional", para lo cual es fundamental, incide, "la cooperación y coordinación entre Turquía y la UE".

Los Veintiocho y las instituciones comunitarias intentan desde hace meses materializar las líneas que sugiere la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad –incluso desde antes que las planteara- y han reforzado su estrategia en dos vertientes: la policial, con redadas antiterroristas –justo después de los atentados de París hubo redadas en Francia, Bélgica y Alemania, en las que resultaron detenidas 27 personas, por mencionar un ejemplo-, y la vertiente política, con iniciativas orientadas a reducir la amenaza del terrorismo islamista.⁴¹

La Comisión Europea, durante una reunión informal de jefes de Estado y de Gobierno el 12 de febrero de 2015, es más concreta en las medidas políticas que deben adoptar los miembros de la UE para forjar una barrera defensiva frente al yihadismo, teniendo en cuenta tres aspectos: garantizar la seguridad de los ciudadanos, prevenir la radicalización y defender los valores y cooperar con los socios internacionales.⁴²

Una de las principales preocupaciones expresadas por la Comisión es el bloqueo de los combatientes europeos, es decir, los ciudadanos con pasaporte comunitario que viajan a zonas en conflicto en Oriente Próximo y a menudo regresan radicalizados. Según los datos que maneja la Comisión Europea, el 60% de los autores de actos terroristas en Europa pasaron por zonas de conflicto. Para cercarlos, la Comisión propone la retirada de los documentos de identidad a los presuntos yihadistas que tenga la intención de viajar a Siria, Irak u otros países en conflicto. Algunos países ya han implementado esta medida, como Bélgica, Alemania, Holanda y Francia, que ya han aprobado retirar el documento de identidad –ya se podía retener el pasaporte-⁴³ para limitar el desplazamiento de los presuntos yihadistas dentro del territorio Schengen y dificultar así su llegada a los países a los que aspiran viajar para formarse o para participar en la yihad.

⁴⁰En el estudio de Vidino Lorenzo y Brandon James (2012) : *Countering Radicalization in Europe*, ICSR, p.8, se afirma "From Sweden to Germany, from Belgium to Spain, authorities in most European countries have implemented initiatives that could be defined, broadly, as countering radicalization. Yet, at the time of writing, only the United Kingdom, the Netherlands, Denmark and Norway possess what could be properly described as a comprehensive, nationwide counter-radicalization strategy enshrined in an official, publicly available document. It can also be argued that these four countries are the most advanced in the field, their initiatives predating and being more extensive than those of other European countries".

⁴¹ Abellán, Lucía: "Europa endurece su lucha contra el terrorismo islamista", *El País*, 16 de enero de 2015.

⁴² Consejo Europeo, *Declaración de los miembros del Consejo Europeo sobre la lucha contra el terrorismo*, el 12 de febrero de 2015, en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/>.

⁴³ Abellán, Lucía: "Europa endurece su lucha contra el terrorismo islamista", *El País*, 16 de enero de 2015.



La vigilancia de los combatientes extranjeros que regresan a Europa es otra de las máximas preocupaciones por la alta probabilidad de que atenten en territorio europeo. Sin embargo, la acción en este campo cuenta con un obstáculo mayúsculo: el alto coste de vigilar 24 horas al día durante todo el año a un sospechoso. Según los expertos en lucha antiterrorista John Mueller y Mark Stewart, la vigilancia de un solo sospechoso durante un año supone a las arcas del Estado un desembolso de unos siete millones de euros. Si retornaran a Francia, el país europeo del que más yihadistas han partido, 125 yihadistas el presupuesto requerido sería una tercera parte de los fondos que el FBI destina al año en la lucha antiterrorista.⁴⁴ Hay que tener en cuenta además, que tanto la persecución de los retornados de los que no se suele conocer los delitos cometidos en Siria, como el impedir la salida y enrolamiento con la acusación de apoyar o pertenecer a una organización terrorista se necesita una evidencia sólida que pueda ser presentada ante un tribunal, asunto este complicado y frustrante cuando se trata de individuos que están pensando en enrolarse o están planificando actividades terroristas, al no ser fácil la obtención de evidencias sólidas.⁴⁵

Más difusa es la penetración de yihadistas a través de las vías irregulares de inmigración. Tras la llegada masiva de refugiados a Europa en 2015, varios dirigentes europeos han expresado su preocupación por la entrada en la UE de terroristas islamistas, si bien, es todavía prematuro adelantar si los yihadistas han aprovechado el flujo de inmigrantes irregulares para atravesar las fronteras europeas y cuántos lo han hecho ya. Este es un asunto de máxima importancia sobre el que no existen todavía respuestas.

La Comisión Europea también ha manifestado su voluntad de incrementar la cooperación entre los cuerpos policiales de los países miembros para agilizar el intercambio de información así como su intención de reforzar el espacio Schengen, del que forman parte 26 países de los que 22 pertenecen a la UE. Hasta el momento, se ha creado una base de datos común para que los países miembros de Schengen puedan comunicar más rápido la identidad de los ciudadanos a quienes ha retirado el pasaporte.

La Comisión dedica un apartado especial a la prevención de la radicalización "como un elemento esencial de la lucha contra el terrorismo". En primer lugar, la institución pretende impulsar medidas para "eliminar los contenidos de Internet que fomenten el terrorismo o el extremismo" en colaboración con las empresas privadas⁴⁶. Además, la Comisión propone desarrollar estrategias de comunicación que fomenten la tolerancia y el diálogo interconfesional dando voz a las víctimas y contrarrestando la ideología terrorista⁴⁷. Por

⁴⁴ John Mueller y Mark Stewart: "How French Intelligence Missed the Charlie Hebdo Terrorists", *Time*, 14 de enero de 2015, en: <http://time.com/3667663/charlie-hebdo-attack-terrorism-intelligence/>.

⁴⁵ Vidino Lorenzo: " Jihadism in Europe", en *Mediterranean Yearbook, 2015*, Barcelona, IEMED.

⁴⁶ El secretario de Estado de Seguridad, Francisco Martínez, el 24 de julio de 2015 en una conferencia en Málaga subrayó unos datos: "Se estima en unas 46.000 el número de cuentas vinculadas a DAESH en Twitter, de las que 30.000 estarían controladas por personas (el resto corresponderían a los llamados "bots", es decir, programas informáticos que imitan el comportamiento humano). Aunque la inmensa mayoría utiliza el árabe para interactuar con otros usuarios, hay un 18% que tuitea en inglés y un 7% que lo hace en francés. Estas cifras dan una idea aproximada del nivel de la propaganda para la radicalización que está circulando por el ciberespacio, con capacidad para llegar a los jóvenes occidentales", en http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/4310398.

⁴⁷ Hay que subrayar los graves fallos en el acercamiento Norte-Sur en cuestiones relacionadas con el diálogo cultural y religioso, aspecto que ahora se enfatiza medianamente cuando en la práctica se ha minusvalorado en las iniciativas desarrolladas para dar contenido al tercer cesto del proceso de Barcelona desde 1995, centrándose meramente en un diálogo sobre "productos culturales" no sobre valores culturales o incluso se ha llegado a poner al frente del diálogo cultural y religioso a personas agnósticas o ateas, lo que dice mucho de la banalización a que ha estado sometido este diálogo y la ligereza con que la Comisión, el Consejo y los ministerios de Asuntos Exteriores europeos han tratado este tema. Ahora se recogen los frutos de estos planteamientos, cuando no de planteamientos claramente sectarios, justificados en planteamientos "laicos", con respecto a los valores



último cree necesario el desarrollo de iniciativas en materia de educación, formación profesional, oportunidades de empleo, integración social y rehabilitación en el contexto judicial" para contrarrestar los factores que contribuyen a la radicalización, "en especial en las prisiones".

Más allá de los planteamientos generales de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo, los Estados han cometido errores a la hora de aplicar las líneas maestras sugeridas. Jean Paul Laborde, Magistrado de la Sala de lo Penal del Tribunal de Casación de Francia y director ejecutivo desde 2013 del Comité de la ONU contra el terrorismo analiza algunos de estos defectos durante una entrevista con la autora de este artículo. *"En el campo de la seguridad, no funciona de forma correcta el Sistema de Información Avanzada de Pasajeros, que permite el intercambio de información entre los países para impedir la circulación de sospechosos de terrorismo. En el mundo, solo lo tienen 51 países, pero solo en 21 funciona de forma eficaz"*.

Asimismo, según Laborde, que ha dedicado buena parte de su carrera profesional a la lucha contra el terrorismo también existen defectos en el plano judicial: "El poder judicial no se ha adaptado con la suficiente rapidez al fenómeno de los combatientes terroristas"⁴⁸.

6. Conclusiones

El recrudecimiento de la amenaza del terrorismo yihadista en Europa ha puesto en alerta máxima a los dirigentes de los países miembros de la Unión Europea que, ante la falta de una política común, tratan de coordinar las acciones de lucha antiterrorista para reducir el riesgo de atentados, claramente patente tras los ataques cometidos en 2015 y el intenso flujo de combatientes nacidos en Europa que viajan a Siria e Irak para sumarse a las huestes del Estado Islámico.

El aumento de las medidas policiales ayuda a contener la amenaza a corto plazo. Sin embargo, la intensificación de redadas, la vigilancia de sospechosos, el control de quienes regresan de territorios controlados por ISIS o de países con campos de entrenamiento yihadista y la lucha contra el proselitismo en Internet no resolverán uno de los principales caldos de cultivos de la radicalización islamista: la falta de integración de los jóvenes europeos descendientes de familias musulmanas o procedentes del norte de África. Aunque no es la única causa de radicalización, como bien apunta la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, la política antiterrorista requiere "inversión en programas de prevención de radicalización y desradicalización", asunto de notable complicación y en los que se ha trabajado poco.

Más allá de las acciones concretas en territorio europeo, la UE debe también reforzar la cooperación en materia antiterrorista con los países del norte de África y Oriente Próximo. En la reunión celebrada entre ministros de Exteriores de la UE y de los países del sur del Mediterráneo el 13 de abril de 2015 para tratar la reforma la Política Europea de Vecindad, traslució el cambio de rumbo de esa política de no ligar la ayuda europea a los avances en la democracia de los países árabes ante la necesidad de abordar el urgente desafío de seguridad.

Si bien cada Estado de la ribera sur del Mediterráneo tiene aspiraciones diferentes y algunos como Marruecos, Túnez y Argelia centran sus peticiones fundamentalmente en materia económica, todos reconocen la necesidad de mejorar la cooperación para hacer frente

religiosos. Véase Marquina Antonio: "La cooperación social, cultural y humana en el Mediterráneo" en Beneyto José María (dir) (2010): *La apuesta por el Mediterráneo*, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 121-142.

⁴⁸ R. Blanco, Patricia: "La Justicia no se ha adaptado al fenómeno terrorista", *El País*, 26 de julio de 2015.



a la expansión del Estado Islámico, que afecta de forma directa tanto a Europa como a los países del Magreb y el Sahel. Esta prolongación de ISIS más allá del territorio que controla se manifiesta en el goteo constante de yihadistas que abandonan sus países para sumarse a sus filas, la radicalización de jóvenes de origen musulmán, la actuación de los denominados lobos solitarios o la actividad de grupos terroristas que juran fidelidad a Abu Bakr el Bagdadi, como Boko Haram en Nigeria, o de otras organizaciones de corte yihadista, como las que operan en el Sinaí egipcio.

La colaboración intensa en materia policial y judicial entre los Veintiocho y los países del Magreb, el Sahel y Oriente Próximo se torna, por lo tanto, imprescindible en la lucha contra el terrorismo yihadista, pero es necesario establecer unas prioridades, en las coaliciones contraterroristas que se pueden realizar, 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 comunes⁴⁹ conlleva-mucho más en cuestiones de inteligencia-, sabiendo, además, que los estados de la Unión Europea tendrán que actuar en solitario en no pocas ocasiones, necesitando, en cualquier caso, reforzar sus capacidades más allá de la mera *soft security*. Conviene, no obstante, subrayar que la renuncia a asociar la ayuda europea a los avances en democracia es un peligroso escenario que puede potenciar la deriva autoritaria de ciertos Estados que utilizan el argumento terrorista para acallar cualquier crítica interna contra sus regímenes.

⁴⁹ Un ejemplo extrapolable ha sido el caso de Turquía y la política mantenida de dejar pasar yihadistas a Siria, viéndolos como un buen instrumento en la lucha contra Al Assad.



EL EJE MAGREB-SAHEL: LA AMENAZA DEL TERRORISMO

Rubén Herrero¹ y Nieva Machín²

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Resumen:

El presente artículo aborda la cuestión del terrorismo en el eje Magreb-Sahel, su influencia en la zona y las consecuencias del mismo. Se expone brevemente la naturaleza geopolítica de la zona y del propio fenómeno terrorista en esa zona para mostrar las amenazas y retos que los estados del Sahel, del Magreb y de la Unión Europea han de afrontar.

Palabras clave: Terrorismo, Yihadismo, Estado Islámico, Al Qaida, Magreb, Sahel.

Title in English: "The Axis Maghreb-Sahel: The Threat of Terrorism"

Abstract:

This article tries to explain the development of terrorism in the Maghreb - Sahel axis, its influence in the area and its consequences. The article explains the geopolitical nature of the region and the increasing importance of the terrorist phenomenon in order to show the threats and challenges that the states of this region and the European Union have to face.

Keywords: Terrorism, Jihadism, Islamic State, Al Qaeda, Maghreb, Sahel.

Copyright © UNISCI, 2015.

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. Rubén Herrero de Castro es profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, investigador senior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

E-mail: rubenherrero@cps.ucm.es.

² La Dra. Nieva Machín Osés es investigadora senior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.
http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51820



Las características del terrorismo en el eje Magreb-Sahel

El fenómeno convencional de terrorismo tal y como se conocía, cambió de forma significativa después de los atentados del 11-S. Previamente a esta fecha los principales grupos terroristas surgían en los denominados países del primer mundo, operaban en un entorno delimitado y su base ideológica era predominantemente política. Además la dinámica psicológica que imperaba en los mismos era racional en el sentido de valorar la supervivencia individual de sus miembros. Si bien esta concepción más tradicional de terrorismo convivía con otro de base religiosa particularmente implantado en el área geo-política de Oriente Medio muy concentrado en la destrucción del estado de Israel y atacar intereses occidentales, particularmente de Estados Unidos, que a día de hoy sigue existiendo.

Después del 11-S, surgió una amenaza que se había gestado en la sombra, el terrorismo islamista de alcance global, especialmente encarnado en el grupo Al Qaeda liderado por Osama Bin Laden. Un grupo radicado en Afganistán con franquicias en distintas partes del mundo (principalmente Asia y África), aliado con una estrategia de sigilo y con la tecnología aplicada a las comunicaciones, se manifestaba con atentados masivos con la intención de expulsar a los países occidentales del gran Oriente Medio. Desde 2001 y durante mucho tiempo fueron la referencia terrorista internacional y principal amenaza de Occidente y de forma débil su modelo fue replicado en otras áreas del mundo, esencialmente África, pero sin la potencia mostrada por la matriz principal.

Pero el fenómeno terrorista sufrirá una nueva mutación después de la muerte de su líder Osama Bin Laden, que como veremos más adelante en este artículo planteaba y promovía desde hace tiempo la implantación de Al Qaeda en África como fórmula de desestabilización y acoso de regímenes locales y sus aliados occidentales.

La nueva faz del terrorismo internacional es hoy en día el Estado Islámico que convive con Al Qaeda, si bien no comparten métodos de implantación y acción. El primero de ellos, tiene su origen en 2003 en un pequeño grupo terrorista afiliado a Al Qaeda en Iraq, la Organización para el Monoteísmo y la Yihad dirigida por Abu Musad Al Zarqawi. A su muerte el grupo adoptó el nombre de Estado Islámico de Iraq y estuvo cerca de ser derrotado en 2007 por la alianza entre las tropas de Estados Unidos y una alianza de tribus sunís de Iraq, los Hijos de Ansar. Pero errores mayúsculos inducidos por el sectarismo del gobierno de Iraq presidido por Al Maliki, con respecto a la integración de estas tribus suníes, así como la disminución del compromiso militar en el área por parte de la Administración Obama, permitieron al grupo sobrevivir y extenderse hasta lo que es hoy³.

El aparente ocaso de Al Qaeda, que no es tal o al menos tan drástico como parece, coincide con la irrupción del Estado Islámico que rompe con la estrategia del sigilo de los primeros y busca su expansión mediática y geográfica, mediante la comisión de brutales crímenes que publicita de forma explícita y la ocupación de espacios desestructurados en Oriente Medio (Iraq, Libia y Siria) y África (Magreb, Sahel y área subsahariana). Las implicaciones de esta progresión geográfica son demoledoras desde el punto de vista de la seguridad del área así como las consecuencias que tienen a día de hoy y podrían tener en el futuro para Europa, Estados Unidos y sus aliados globales.

Al Qaeda y el Estado Islámico (EI), comparten como ideología, el yihadismo salafista, y a día de hoy compiten por ser su máximo exponente. Recientemente y a raíz del distanciamiento/enfrentamiento entre ambos, el EI reclamó la herencia salafista y wahabista, señalándose como único y legítimo exponente de la misma. Se presentaba en 2014 como el

³ Herrero de Castro, Rubén, 2014, "Estado Islámico: el sueño de la razón", *El Periódico de Catalunya*, 16 de diciembre 2014, p. 8.



único referente válido del yihadismo, en el cumplimiento de una misión divina, la yihad defensiva contra el enemigo musulmán que no comulgue con sus postulados y la yihad ofensiva contra las potencias occidentales. El EI manifiesta que todo yihadista que no le apoye está en el lado equivocado de la historia⁴.

En este sentido y poniendo de manifiesto lo comentado, en 2014 un portavoz del EI afirmaba en Abril de 2014, "Al Qaeda ha dejado de ser la base de la yihad"⁵. A su vez, Al Qaeda indicaba que el líder del EI había roto una promesa realizada en privado al por entonces líder de Al Qaeda, al-Zawahiri⁶. Yendo más lejos, en mayo de 2014, al-Maqdisi, mentor espiritual de Al Qaeda y de al-Zakawi, acusaba al EI de desviarse de la verdad divina, ser injusto con los mujaidines, seguir el sendero del extremismo, rechazar el arbitraje y declinar la reforma.⁷

Esta rivalidad aparentemente contribuye a poner de relieve el carácter regional del yihadismo, una vez fracasados los intentos de transnacionalización durante la última década del S.XX. El yihadismo, es un movimiento que opera en un "continuo entre el asentamiento local y las aspiraciones transnacionales donde sus acciones están a menudo más condicionadas por la situación en sus países de origen de lo que cabría suponerse en base a su vocabulario ideológico en relación con de la solidaridad con la comunidad de todos los musulmanes (umma)"⁸.

Esta regionalización parecía mayor, particularmente desde 2011, coincidiendo con las revoluciones árabes, aunque cabía observarla desde comienzos del siglo XXI. A partir de estas revoluciones, y sin abandonar proclamas de corte transnacional, Al Qaeda y el EI tienden a concentrar sus esfuerzos, en las zonas sobre las que operan.

Ello sucede en el Norte de África donde "la actividad yihadista ha proliferado a consecuencia del colapso de Libia y el debilitamiento del aparato del estado en Túnez. Lo mismo cabe aplicarlo a la región subsahariana"⁹.

La regionalización del fenómeno terrorista islamista en África, tuvo inicialmente como referencia a Al Qaeda, en el sentido de que diversos grupos pre-existentes y diferentes de Al Qaeda, optaban por renombrarse con esa denominación, debido a la poderosa carga psicológica que el nombre infundía y a la posibilidad de recaudar más fondos de los simpatizantes del grupo liderado entonces por Bin Laden. Así por ejemplo, pueden señalarse entre otros, Al Qaeda en la Península Árabe, en Arabia Saudí en 2003, Al Qaeda en Mesopotamia, en Iraq,- que más tarde se convertiría en EI-, Al Qaeda en la Península Árabe del Yemen. Particularmente en la zona del Norte de África, el Grupo Argelino Salafista para la Predicación y el Combate, fue la primera organización terrorista de esa área geográfica en renombrarse como Al Qaeda en el Magreb Islámico a principios de 2007 y es a día de hoy una

⁴ Bunzel, Cole, 2015, "From paper state to Caliphate: The ideology of the Islamic State", Analysis Paper, nº 15 (March 2015), p. 11, The brookings project on US relations with the Islamic world, Center for Middle East Policy, Brookings, en <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/03/ideology-of-islamic-state-bunzel/the-ideology-of-the-islamic-state.pdf>.

⁵ Al-Adnani, Abu Muhammad, 2014, "This is not our methodology, nor will it ever be", en Quivooij, Romain, 2015, *The Islamic State*, Policy Report (June 2015), RSIS, Nanyang Technological University, p. 4.

⁶ Zelin, Aaron, 2014 "The war between ISIS and Al Qaeda for supremacy of the global jihadist movement", en Quivooij, Romain, *Ibid.*, p. 4.

⁷ Bunzel, Cole, *Ibid.*, p. 30.

⁸ Steinberg, Guido y Weber, Annete (eds.) (2015): "Jihadism in Africa. Local causes, regional expansion, international alliances", SWP Research Paper, nº 5, German Institute for International and Security Affairs, p. 10.

⁹ *Ibid.*, p. 10.



de las más activas en el área, aprovechándose del fin de los regímenes de Ben Ali y Muammar al-Gaddafi en Túnez y Libia respectivamente.¹⁰

Mali y Nigeria experimentaron brotes terroristas similares. En el primero, en 2012, diversos grupos terroristas liderados por facciones de Al Qaeda llegaron a controlar el norte de ese país, si bien fueron repelidos posteriormente por la acción militar francesa conocida como operación Serval¹¹ que bajo el amparo de la ONU, se desarrolló desde enero de 2013 hasta julio de 2014.

Y en Nigeria irrumpió con fuerza en 2002, Boko Haram, un grupo inicialmente ligado a Al Qaeda¹², que posteriormente en 2015, se unirá al EI como explicaremos más adelante en este artículo.

Es precisamente el crecimiento y la absorción de decenas de grupos yihadistas en al menos 19 estados de África, Oriente Medio y Asia, en cuestión de un año, lo que obliga a matizar esta regionalización en el caso del Estado Islámico (Véase Figuras 3 y 4)

Centrándonos en el caso del norte de África y el Sahel encontramos un denominador común, que nos lleva a recalcarlo por relevante para nuestro artículo, la distinción que establecemos entre espacios estructurados y desestructurados.

Las coordenadas de ambos espacios son de naturaleza política, administrativa, militar y económica y se expresan por el grado de control estatal eficiente y efectivo de un área en particular. Cuanto mayor sea, menor será la capacidad de maniobra en el mismo por parte de agentes legítimos (gobiernos y organizaciones internacionales) y otros de naturaleza ilegítima (grupos terroristas e intrusos). Por el contrario, cuanto menor sea el grado de estructuración de un área, mayores serán las posibilidades de ocuparlo y operar en el mismo diversas transformaciones. Así por ejemplo, el Estado Islámico, mediante un comportamiento de extrema brutalidad consigue ocupar zonas e implantarse en ellas prácticamente sin oposición, dado el vacío y/o caos político administrativo.

En este sentido, el continente africano muestra unas vulnerabilidades que tanto Al Qaeda como el Estado Islámico tratan de aprovechar en beneficio de sus objetivos, si bien ambos grupos actualmente muestran distintas formas de organizarse, coincidiendo en la acción armada indiscriminada como herramienta de desestabilización.

Pasamos a continuación analizar el área del Magreb y al hacerlo estableceremos una relación con el Sahel, dada la evidente interdependencia existente en materia de seguridad y desarrollo.

Cabe señalar que los estados del Magreb y el Sahel operan en torno a tres ejes interconectados¹³:

- 1) Eje noreste o eje del Magreb compuesto por Argelia, Libia, Túnez y Marruecos
- 2) Eje Sureste o eje del Sahel compuesto por Mauritania, Mali, Níger y Burkina Faso

¹⁰ *Ibid.*, p. 11.

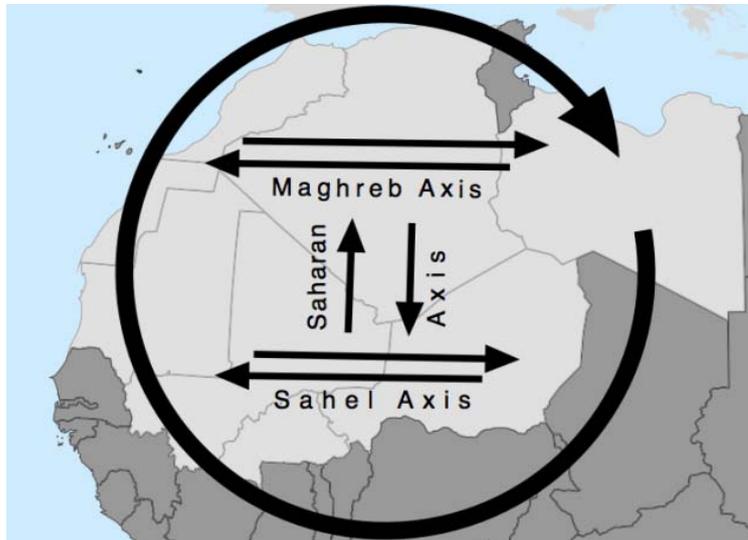
¹¹ Diez Alcalde, Jesús: "Mali: decisiva y contundente reacción militar de Francia para frenar el avance yihadista", Documento de Análisis 6/2013, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

¹² ¿Quién es Boko Haram?, *Europa Press*, en <http://www.europapress.es/internacional/noticia-quien-boko-haram-grupo-islamista-nigeriano-detras-secuestro-200-ninas-20140505154245.html>.

¹³ "Three Geopolitical characteristics of the Maghreb-Sahel sub-region", 2010, en <https://themoornextdoor.wordpress.com/2010/12/13/three-geopolitical-characteristics-of-the-maghreb-sahel-sub-region-2/>.

3) Un eje central entre Magreb y Sahel o eje Sahariano, que representa a las poblaciones saharianas de Magreb y Sahel que actúan de acuerdo a sistemas tribales y sociales que van más allá de las fronteras formalmente establecidas.

Figura 1



Fuente: The Moor Next Door.

Estos ejes se pueden contraer o expandir de acuerdo con los intereses de los agentes estatales propios y la suma de las interacciones presentes en estos tres ejes constituyen el subsistema geopolítico del Magreb-Sahel. Por norma general los gobiernos centrales de los países involucrados pierden presencia a medida que se alejan de sus capitales y/o centros de poder y en esos espacios de mayor desestructuración cobra relevancia el eje sahariano en términos de seguridad. Incide de forma decisiva -y no particularmente positiva actualmente- la gestión de los agentes estatales involucrados respecto al aislamiento físico y político del eje sahariano en particular y del estancamiento económico y los efectos del cambio climático¹⁴ en los tres ejes mencionados.

Huelga decir que promover espacios estructurados de seguridad en los mismos sería un factor importante entre otros, para contrarrestar la acción de agentes no estatales violentos en la zona. Sin embargo esto, no pueden hacerlo de forma aislada los gobiernos de los ejes Magreb y Sahel, sino que han de contar con las imprescindibles interacciones de sus socios del primer mundo.

No cabe ser ingenuo, una evaluación objetiva del área¹⁵ muestra de forma inequívoca la existencia de problemas estructurales de seguridad humana que se traducen por la falta de recursos económicos y voluntad política (endógena y exógena) en problemas estructurales de seguridad y ausencia de organizaciones de seguridad nacionales o multilaterales eficientes en tal sentido. Se produce entonces un desfase entre amenazas e instrumentos que añade una sección más al laberinto de la seguridad del Magreb y el Sahel.

¹⁴ En este sentido puede consultarse, García Cantalapiedra, David y Herrero de Castro, Rubén, "Cambio climático: modelos e impacto en la seguridad alimentaria en el Mediterráneo" en Marquina, Antonio (ed.) (2013): *Una devastación incipiente. La seguridad alimentaria en el Magreb*, Madrid, UNISCI.

¹⁵ Arteaga, Félix (Coord.) (2014): "España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel", Informe Elcano 18, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-18-espana-mirando-al-sur-mediterraneo-sahel.



Los actores estatales del subsistema regional que venimos describiendo se ven afectados de forma asimétrica y actúan demasiado en clave de sus propios intereses y la propia seguridad sin tener en cuenta un cálculo a medio plazo de las causas de la inseguridad humana en la zona.

En este sentido una interesante iniciativa, el Comando Militar Conjunto promovido por Argelia en 2010 compuesto por Argelia, Níger, Mali y Mauritania con el objetivo de controlar/combatir las acciones de AQIM, apenas ha producido resultados tangibles tal y como destaca la propia Unión Europea¹⁶.

Es cierto que algunos países como Mauritania, Burkina Faso, Níger tratan de desarrollar algunas herramientas en materia de seguridad y combate efectivo del terrorismo (Estrategias de Seguridad nacionales, leyes antiterroristas, mejora de dotaciones militares), pero están limitados por razones técnicas y económicas, así como de infraestructuras e inteligencia militar y corrupción política. Por ejemplo Mali¹⁷, mejoró sus capacidades técnicas y la movilidad de sus fuerzas militares, pero estas mejoras no fueron acompañadas por otras en el campo de la inteligencia militar que les impide recoger información fiable sobre los movimientos de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQIM). Es importante señalar que los problemas que afectan a Mali (que se muestran brevemente en el documento de la nota número 6) son comunes con configuración asimétrica en los países del África Sahariana y Subsahariana.

Organizaciones como la Unión Africana y otras del África Occidental, al igual que el Mando Conjunto mencionado antes, distan mucho de disponer de capacidades operativas efectivas.

En este escenario, los actores estatales no violentos avanzan por los espacios desestructurados implantado sus bases de operaciones y sus correspondientes regímenes de terror que mantienen activo de forma perenne el ciclo de la inseguridad humana creando áreas de violencia insufrible y pobreza añadida, así como movimientos migratorios que se suman a los producidos por el cambio climático. Estos actores no estatales violentos consolidan sus actividades debido a¹⁸:

- a) Escasa presencia y control de las fuerzas de seguridad y estados sobre sus territorios.
- b) Porosidad y amplitud de fronteras.
- c) Carencia de alternativas económicas y de desarrollo para amplias capas de la población.
- d) Existencia de conflictos y tensiones por el control del territorio y los recursos.

Si a estas causas, sumamos las deficiencias políticas, técnicas y administrativas, mostramos cómo los agentes estatales apenas son fuertes en su capitales y pierden operatividad de forma dramática a medida que se alejan de sus centros neurálgicos, produciendo espacios desestructurados que aprovechan los agentes no estatales violentos.

¹⁶ "Strategy for Security and Development in the Sahel", 2011, European Union External Action Service, en http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf.

¹⁷ Lankhorst, Marco, "Peacebuilding in Mali. Linking justice, security and reconciliation", Hague Institute for Global Justice, 2013, en http://thehagueinstituteforglobaljustice.org/cp/uploads/publications/Policy-Brief-6-Peacebuilding-Mali_1385488862.pdf.

¹⁸ Arteaga, Félix (Coord.), 2014, *Ibid.*



Entre estos, cabe señalar como los más agresivos a los grupos Al Qaeda en el Magreb Islámico, el Estado Islámico y Boko Haram en África subsahariana que se acabó uniendo al Estado Islámico.¹⁹

Nos detenemos a continuación en analizar a los dos primeros grupos, como forma de ilustrar mejor la amenaza directa que afrontan los ejes Magreb-Sahel y por extensión, los espacios políticos estructurados del primer mundo aliados de estos y/o próximos geográficamente.

Encontramos enormemente revelador e interesante el testimonio²⁰ de Thomas Joscelyn²¹ ante el Subcomité del Congreso de Estados Unidos sobre Contraterrorismo e Inteligencia referido a la amenaza de grupos yihadistas en África. En el curso del mismo se señala como ambos grupos difieren uno el otro en distintos aspectos si bien comparten un odio organizado y fanático contra los Estados Unidos y Occidente.

Una de sus principales diferencias radica en su *modus operandi*, mientras Al Qaeda opta por una estrategia de sigilo y clandestinidad, esto es, ocultar su organización, atentar y desaparecer. Por el contrario el Estado Islámico sigue una estrategia de pública exposición en lo que respecta a su estructura, atentados y crímenes. Al Qaeda ha utilizado durante su siniestra existencia diferentes marcas y franquicias para dificultar su rastreo, también con el objetivo de ganarse de forma silenciosa el apoyo de las poblaciones locales, así como de organizaciones, donantes e incluso gobiernos que no desean que se descubra su apoyo a esta organización. Particularmente ésta ha sido su táctica en África, donde ha conseguido enmascarar su influencia real, tal y como señalaba muy acertadamente Thomas Joscelyn. Así por ejemplo, existía una alianza en la sombra entre Shabaab y Al Qaeda que sólo salió a la luz tras la muerte de Bin Laden²². Sin embargo ésta ya existía de facto, si bien Bin Laden no deseaba atraer la atención sobre la misma con el objetivo de evitar más presión sobre este grupo y en esta parte de África. Al Qaeda sigue por tanto una estrategia de crecer en la sombra, una suerte de amenaza fantasma. De forma similar se conoció la alianza de AQIM con Ansar al Sharia²³ en Libia y Túnez, tras la muerte de su líder Mohammed al Zahawi, el cual se había reunido en el pasado con Bin Laden, acordando adoptar el programa yihadista de Al Qaeda²⁴. O bien la más que posible alianza de estos últimos con Ansar Dine²⁵, unos de los principales grupos terroristas de Mali, responsable junto al Movimiento por la Unidad de la Yihad en África Occidental (MUJWA) de la caótica situación que vive este país

Esta estrategia seguida por Al Qaeda en África ha llevado al hecho de subestimar su capacidad en influencia en este continente en el cual cuenta con dos ramas AQIM y Shabaab, que Bin Laden entendía como áreas regionales para describir la presencia de Al Qaeda en

¹⁹"Boko Haram se une al Estado Islámico", 2015, puede encontrarse entre otras web en http://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2015/03/150307_ultnot_nigeria_boko_haram_estado_islamico_az.

²⁰ Joscelyn, Thomas, 2015, "Terrorism in Africa: the imminent threat to the United States", en <http://www.longwarjournal.org/archives/2015/04/terrorism-in-africa-the-imminent-threat-to-the-united-states.php>.

²¹ Thomas Joscelyn es investigador principal y analista de la Fundación para la Defensa de las Democracias (FDD).

²² Ambos grupos terroristas anunciaron su alianza formal en febrero de 2012, en <http://www.bbc.com/news/world-africa-16979440>.

²³ El grupo tras los atentados contra la Misión Diplomática de Estados Unidos en Libia. Un atentado gestionado de forma negligente y sibilina por la Administración Obama que ha dado lugar al escándalo conocido como BenghaziGate.

²⁴"Ansar al Sharia fights on under new leader", en <http://www.longwarjournal.org/archives/2015/06/ansar-al-sharia-libya-fights-on-under-new-leader.php>.

²⁵ Banco, Erin, "Islamist extremists linked to Al Qaeda launched offensive in Southern Mali", en <http://www.ibtimes.com/islamist-extremists-linked-al-qaeda-launch-offensive-southern-mali-1988201>.

diversos lugares. Así el Emir de AQIM, Abdel Wadoud controla los recursos y acciones de Al Qaeda en el Norte de África y Egipto Occidental, mientras el Emir Ahmed Diriye dirige Al Qaeda en Mali y África Oriental. Además de poner en práctica sus políticas de terror y desestabilización, ambas ramas forman parte de la estrategia de reclutamiento de efectivos terroristas para golpear en Occidente, tal y como pedía Bin Laden en un mensaje fechado en Mayo de 2010 y dirigido a todas sus células (incluidas las de África”: “Preguntad a hermanos en todas las regiones si conocen al algún hermano que se distinga por su buena educación, integridad, coraje y sigilo que pueda operar en los Estados Unidos”²⁶.

África es pieza clave de la estrategia de Al Qaeda, operando de forma principal en los ejes Magreb, Sahel y África Occidental como se muestra en el mapa (Véase Figura 2)

Figura 2



Frente al estilo clandestino de Al Qaeda, opera el marketing del terror mostrado por el Estado Islámico, cuya presencia en África ha crecido de forma notable, especialmente en Libia, Túnez, Egipto y Nigeria. Además avanza ganando influencia en Argelia, a través de desertiones de pequeños grupos antes afiliados a AQIM²⁷. Si para Al Qaeda el sigilo es fundamental como táctica, para el Estado Islámico (EI), el ruido mediático es esencial. Terror visible que describe a sus seguidores como parte un Califato liderado por Abu Bakr al Baghdadi²⁸. El terror es la herramienta del EI para intimidar a sus enemigos y poblaciones locales de espacios desestructurados que ocupa con enorme facilidad como hemos visto en Iraq, Siria y Libia. La presencia del EI en el Norte de África se ha reforzado con la adhesión

²⁶ Joscelyn, Thomas, 2015, *Ibid*.

²⁷ Lieberman, Ari, "The Islamic State widens its bridgehead in North Africa", disponible en <http://www.frontpagemag.com/fpm/246553/islamic-state-widens-its-bridgehead-north-africa-ari-lieberman>.

²⁸ Al escribir este artículo se supo que estaba gravemente postrado por heridas recibidas en una acción militar estadounidense contra su persona. Sin embargo en pleno uso de sus facultades mentales, mantenía su liderazgo incuestionable.

de Ansar Bayt al Maqdis en Egipto²⁹ y a su vez este grupo ha ganado capacidades para extender sus acciones. Pone de manifiesto la expansión y capacidad del EI en el Magreb, por ejemplo el atentado de marzo de 2015 en la capital de Túnez. Y de forma muy reciente otro de los grupos terroristas más activos y crueles de África Boko Haram, se ha unido al IS en 2015, creando un eje del terror en África Oriental con gran capacidad operativa. La presencia creciente e intimidante del IS en África traspasa las fronteras del continente que se ha convertido en un centro de reclutamiento de yihadistas para el IS en Siria, Iraq y Libia. Y no sólo llegan a Oriente Medio, sino que sus efectos ya llegan a Europa, donde se ha registrado incluso presencia del EI en Bosnia y la respuesta articulada desde Europa ha puesto de manifiesto problemas severos de voluntad política y coordinación. El EI ha conseguido además captar el fanatismo latente en otras latitudes, con su programa y redes de captación (locales y foráneas) de combatientes y profesionales liberales extranjeros, así como esposas para sus miembros nativos. La publicidad que rodea todos sus actos, permite un seguimiento mejor del que se podía/puede practicar a Al Qaeda y puede contribuir a sobreestimar sus capacidades, lo que quizás sea parte de los objetivos del grupo, que a medida que avanza adquiere más rasgos de paraestatales, lo que en determinado momento puede convertirse en su talón de Aquiles, bien por adquirir el rasgo racional de valorar la propia supervivencia, bien por adquirir la forma de ejército convencional. En ambos supuestos, más en el segundo, permite la acción militar con potencia de fuego decisiva en su contra. Esto es, si las potencias occidentales y países afectados deciden coordinar sus esfuerzos militares y civiles de forma eficiente. El EI, a pesar de las bajas sufridas como consecuencia de los ataques sufrido por Estados Unidos y sus aliados³⁰, muestra una buena capacidad de adaptación al binomio situación/entorno y consigue avances llamativos en determinados territorios (Iraq y Siria), al amparo (al igual que Al Qaeda) de los espacios desestructurados y de los problemas estructurales que afectan a todos los agentes estatales de África.

Figura 3



²⁹ "After joining IS, Ansar Bayt al Maqdis expands in Egypt", 2014, disponible en <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/12/egypt-ansar-maqdis-sinai-spread.html#>.

³⁰ El EI ha soportado más de 4100 ataques aéreos por parte de Estados Unidos y sus aliados en Siria e Iraq entre Agosto de 2014 y principios de 2015, causando la destrucción de 7655 objetivos, de acuerdo con el Pentágono. abatidos. Esta información más detallada puede encontrarse en, "Iraq formally asks US to launch air strikes against rebels", 2014, disponible en www.bbc.com/news/world-middle-east-27905849.

Figura 4



Fuente: Daily Express.

La situación en África es alarmante, convertida en un santuario para estos dos grupos terroristas y sus aliados³¹, mostrando sus gobiernos nativos y sus respectivos aliados occidentales falta de voluntad política y coordinación efectiva en términos militares y civiles para subsanar el ingente problema de la seguridad humana que vive este continente y combatir con potencia de fuego decisiva el fenómeno terrorista. Actores como la Unión Europea, ya actúan sobre el terreno³², a través de iniciativas de diversa índole, como *African Peace Facility*, EUFOR RCA (Centroáfrica), EUPOL RD Congo, EUCAP Nestor (Cuerno de África y Océano Índico), EUBAM (Libia), EUTM (Mali), EUCAP Sahel-Niger, EUNavfor (Somalia) y EUTM Somalia. Otros países, como Francia han aportado capacidad militar y resolución, al conducir las operaciones Serval y Barkhane en Mali en 2014. Los Estados Unidos, por su parte, operan militar y políticamente contra Al Qaeda, AQIM e EI y colaboran en el refuerzo de capacidades militares africanas, desarrollando programas bilaterales a través de AFRICOM. Además sostiene acciones militares concretas³³ en Somalia (contra Al Shabab), Djibouti, Niger, en países de África Central (particularmente contra el LRA de Joseph Kony), mantiene una creciente colaboración militar en otros estados y una amplia cooperación y asistencia militar en Egipto. Todas estas acciones, si bien son importantes, no

³¹ Una detallada lista de grupos yihadistas y salafistas que operan a día de hoy en África y otros continentes, puede encontrarse en, Jones, Seth G., "A persistent threat", 2014, RAND Corporation en www.rand.org. Es particularmente relevante el hecho de que la actividad de la mayoría de estos grupos en el continente africano data desde mediados de la primera década del siglo XXI.

³² "Misiones PSCD en África", 2015, Consejo de la Unión Europea, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-africa/csdp-missions/>.

³³ "¿En qué países tiene Estados Unidos operaciones militares?", 2015, *El País* (16-VII-2015), disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/16/actualidad/1437080327_309093.html.



han conseguido por ahora los efectos deseados al enfrentarse no sólo al fenómeno terrorista, sino a las deficiencias estructurales de los actores estatales del continente.

La UE y los Estados Unidos, en colaboración con diversos estados y actores africanos, tendrán que continuar manteniendo operaciones militares contraterroristas y planes de asistencia militar, así como iniciativas para la promoción de la seguridad, más allá de los planteamientos de seguridad humana, la reconstrucción de estructuras estatales y administrativas en los estados de la franja saheliana, incluyendo a Libia y Somalia, eliminar los continuos apoyos a ideologías islamistas radicales, promover el desarrollo económico y, sobre todo, una solución pactada al conflicto sirio, en orden a poder contribuir de forma eficiente a solucionar la caótica situación a la que se ve abocado el Sahel y sus espacios vecinos.





RUSIA EN EL MAGREB: ¿UN NUEVO COMPETIDOR PARA LA UE?

Antonio Alonso³⁴

UNISCI / Universidad CEU-San Pablo

María Isabel Nieto³⁵

UNISCI/ Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

La llamada "primavera árabe" ilusionó a muchos analistas europeos y estadounidenses, pero con el paso de los años se ha podido observar qué es lo que ha quedado de todo el cambio radical. La Unión Europea no ha sabido aprovechar la ocasión para fortalecer sus acuerdos de asociación con los países del norte de África e incrementar así su influencia. El afán de Rusia por volver a ser un actora tener en cuenta en términos globales ha encontrado en los resultados de esta "primavera" la ventana de oportunidades propicia para ganar más influencia en la región e incrementar su presencia en la zona, de forma especial llegando a acuerdos sobre venta de armas, hidrocarburos y centrales nucleares, además del fortalecimiento de los vínculos comerciales, turísticos o culturales.

Palabras clave: Putin, Rusia, Mediterráneo, Magreb, UE, espacio post-soviético.

Title in English: "Russia in Maghreb Region: A new Competitor for EU?"

Abstract:

The so-called "Arab Spring" was a wonderful idea for many European and US analysts, but over the years it has been observed what remains of all the radical changes. The European Union has failed to take the opportunity to strengthen its partnerships with the countries of North Africa and increase its influence. The Russia's desire of being a global actor found a favorable window of opportunities in the region once the results of such Spring were obvious. Russia has increased its presence and influence in the region through the signing of different agreements in particular on military sales, energy and nuclear plants, in addition to the strengthening of trade, tourism and cultural ties.

Keywords: Putin, Russia, Nediterranean, Maghreb, EU, post-soviet space.

Copyright © UNISCI, 2015.

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.*

³⁴ Antonio Alonso Marcos es profesor del Instituto de Humanidades "Ángel Ayala", Universidad CEU-San Pablo, investigador de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino
Dirección: Instituto de Humanidades "Ángel Ayala", Universidad CEU-San Pablo, c/ Julián Romea, 20, 28003 Madrid, España. *E-mail:* aalonso@ceu.es.

³⁵ María Isabel Nieto es profesora del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (UCM), e investigadora de UNISCI. Profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III (UC3M), Asesora en Asuntos Europeos y miembro del Foro Hispano-Argelino.
Dirección: Dpto. Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM), Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* maribelnieto@telefonica.net.
http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51821



1. Introducción

La caída de la Unión Soviética en 1991 no sólo supuso una catástrofe económica para Rusia sino que, como lo califica Putin, "fue la catástrofe geopolítica más grande del s. XX"³⁶. Desde ese momento, Yeltsin no tuvo más remedio que deambular detrás de EE.UU. y decir "amén" a todo lo que se planteara en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Pero la llegada de Putin al poder supuso un punto de inflexión al seguir la perspectiva del eurasiatismo de Alexander Dugin y ha buscado restaurar la grandeza de Rusia en el mundo, empezando por su entorno. En ese contexto hay que entender la asertividad de Rusia desde el año 2003, año en que se rompen los consensos con EE.UU. en lo que se refiere a seguridad global. Con la intervención en Afganistán —que forma parte de su patio trasero— apenas se manifestó en contra, pero la gota que colmó el vaso fue la intervención en Irak. A partir de entonces, Rusia comenzó a mostrar sus discrepancias con el líder hegemónico en público, mostrándose incluso desafiante; baste recordar, por citar sólo un par de ejemplos, el tono de las declaraciones en las reuniones de la Organización de Cooperación de Shanghái en 2005 o los prolegómenos de la guerra de Osetia del Sur en 2008.

Los sucesivos documentos oficiales de Rusia relacionados con el tema de la seguridad serán coherentes con ese giro en la posición rusa. Si desde 1991 Rusia estaba desaparecida, ya antes de empezar el mandato de Medvedev se comenzó una carrera para volver a las posturas de la Guerra Fría, la dialéctica de bloques, la retórica de escalada verbal, ... La llamada "política de *reset*" supuso un breve paréntesis que quedó desinflado casi antes de nacer. Rusia buscó alianzas con otros actores para hacer contrapeso —el trasnochado, según algunos, *counterbalance*— al gigante estadounidense, en las sesiones de la ONU se hizo patente que Rusia ya no iba a bailar sin más al son que le marcara EE.UU., se empezó a ver a la OTAN como una extraña antigualla de la Guerra Fría cuya existencia no se entendía muy bien, pasando a ser más bien un ente desagradable. Como decimos, la asertividad rusa se mostró, especialmente, en la reafirmación de su derecho inalienable a usar armamento nuclear y en su oposición frontal a cualquier proyecto que limitara su capacidad estratégica de defensa —léase, el escudo antimisiles—.

La idea de que Rusia es un ente peligroso que debería ser mantenido bajo estricto control y cuyo desorden interno amenaza al resto de naciones civilizadas fue propalada por periodistas británicos en el s. XVIII³⁷. Pero el punto de partida para entender el papel de Rusia fuera de sus fronteras —en este caso en el Mediterráneo y el Norte de África— tiene dos aspectos: por un lado, la crisis de identidad estadounidense en el sentido de que la salida de Bush y la llegada de Obama supuso un capítulo más en la retórica del "tradicional" aislacionismo norteamericano o en términos de M. Albright su ser "indispensable", y por otro el deseo de la nación rusa de retomar su prestigio y poderío pasados. Los dos escenarios geográficos en los que se ha materializado ese enfrentamiento con EE.UU. y sus aliados son,

³⁶ "Above all, we should acknowledge that the collapse of the Soviet Union was a major geopolitical disaster of the century. As for the Russian nation, it became a genuine drama. Tens of millions of our co-citizens and compatriots found themselves outside Russian territory. Moreover, the epidemic of disintegration infected Russia itself". Ver *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 25 de abril de 2005, en http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2005/04/25/2031_type70029type82912_87086.shtml, accedido el 23 de abril de 2015.

³⁷ "The tendency of newspaper correspondence and magazine articles has been to create the impression that the Russian Empire is filled with seeds of disorder threatening insurrection and even revolution, unless immediate changes are made in its government to meet what are called the demands of the people. This literature is in the main of English origin, and is the offspring of that prejudice and hostility against Russia which, with few interruptions, have been active in England for the last hundred years. They originated indeed during the reign of the Empress Catharine II". Ver Stoughton, Edwin Wallace: "Fallacies about Russia", *The North American Review*, vol. 130, nº 283 (Junio 1880), p. 523.



ni más ni menos, Europa y el Mediterráneo. En ambos, Rusia tiene poderosos intereses económicos, comerciales y estratégicos. Y, dejando a un lado los casos de Ucrania y del Cáucaso, Rusia ha jugado un papel poco conocido, como en las llamadas "primaveras árabes" y sus posteriores desarrollos.

Rusia está mostrando músculo en esta región, compitiendo entre otros con EE.UU. -y la OTAN- y con la UE pero también con Turquía y, algo menos, con China. La cuestión es saber si esa demostración de fuerza, los pulsos que está echando, son síntomas de un creciente poderío ruso o de su declive. Por eso, cabe preguntarse si se dan las circunstancias adecuadas para que Rusia recupere su estatus de superpotencia, cuál es hoy por hoy su capacidad para discutir la hegemonía mundial americana y su influencia; con respecto al Mediterráneo, ¿tiene una estrategia clara para aquella región y en qué medida puede beneficiarse Rusia de las grandes convulsiones que se viven allí, especialmente en Libia y en Egipto? ¿Resultará reforzado su liderazgo en la agenda energética respecto de Europa? ¿Puede jugar un rol de "guía" en la región?

Como hipótesis de trabajo se tomaría, entonces, si la megalomanía de Putin y la promoción de los intereses rusos a nivel regional y global favorece una revitalización de su política exterior, mucho más activa e intervencionista en esta área geográfica, en un mundo de múltiples polos que rivalizan en la geopolítica mundial.

Como marco teórico podría haberse elegido el constructivismo social, más concretamente la teoría interpretativa de David Campbell que considera la política exterior como práctica central en la constitución y en la reproducción de la identidad nacional. En este sentido, es interesante el estudio de Trapara³⁸, quien, tras analizar las estrategias de seguridad nacional de Rusia (2009) y de EEUU (2010), trató de demostrar cómo ambas sirven en la reproducción de las identidades nacionales de dichos estados que resultan ser incompatibles, viéndose ambos países –uno al otro- como una amenaza en un mundo globalizado. Sin embargo, parece más apropiado el enfoque teórico del realismo político, por el rol que viene ejerciendo la federación rusa, y concretamente el liderazgo de Putin, quien viene mostrando el comportamiento de un "príncipe destronado" que se rebela contra el actual orden mundial y que defiende un puesto, en pie de igualdad, junto a las grandes potencias en el escenario internacional. El enfoque del realismo estructural de Waltz y de Mearsheimer serviría para analizar cómo las decisiones políticas y la estrategia de la política exterior de Putin en el Mediterráneo obedece y aplica, dependiendo de las condiciones del entorno, tanto los supuestos del denominado realismo defensivo -donde Rusia tiende a maximizar su poder- como los del realismo ofensivo -donde los estados y en nuestro caso Rusia tienden a maximizar su posición de poder relativo-.

En definitiva, a través de este estudio se respondería desde el otro actor implicado si las interacciones de la UE con estos países son atractivas para ellos o si pierden la batalla frente a la acción de Rusia en el Magreb -y, por extensión, en el resto del Mediterráneo Sur-. El mundo kantiano que desea proyectar la UE a través de sus políticas, ¿es coherente con la realidad o choca frontalmente contra ella?

³⁸ Vladimir Trapara es Investigador del *Institute of International Politics and Economics* de Belgrado. Ver Trapara, Vladimir: "National Security Strategies of Russia (2009) and The United States (2010): A new stage in the reproduction of incompatible national identities", *The Review of International Affairs*, nº 1149 (Enero-Marzo 2013), pp. 5-31.



2. Papel de Rusia en los conflictos mediterráneos desde 2008

La Política de Seguridad y Defensa de Rusia descansa principalmente sobre su *Doctrina Militar*, su *Estrategia de Seguridad Nacional* y su *Concepto de Política Exterior*. Nikolái Pátrushev, Jefe del Servicio Federal de Seguridad de la Federación Rusa, ya advirtió que cambiará la *Estrategia de Seguridad Nacional para el 2020* -aprobada en 2009- debido a las nuevas amenazas militares que aparecen en el mundo, más concretamente tras los acontecimientos de la "primavera árabe" en Siria e Irak, la situación en Ucrania y otros conflictos, y además porque "Aumenta la agresividad de EE.UU. y la OTAN contra Rusia, igual que sus capacidades ofensivas en las fronteras con nuestro país. Se llevan a cabo operaciones de despliegue del sistema global de defensa antimisiles"³⁹.

En la *Doctrina Militar de Rusia* (2014) se contempla una distinción entre peligros (*опасности*) militares externos y amenazas (*угрозы*) militares internas. De entre los primeros, muchos de ellos pueden leerse en clave mediterránea: desestabilización de ciertos estados y regiones; Proliferación de armas de destrucción masiva; Uso de fuerza militar en Estados contiguos a Rusia y sus aliados; Escalada de conflictos en territorios contiguos a Rusia; El extremismo y el terrorismo; Focos de tensión interétnica; Ciberataques; Derrocamiento de gobiernos por revoluciones pacíficas; Actividades subversivas de servicios y organizaciones de Estados extranjeros; entre otros. Pero hay dos elementos en los que pone en el punto de mira a EE.UU. y a la OTAN precisamente por papel en el Mediterráneo: La expansión de la OTAN y el escudo antimisiles USA. En cuanto al primero, señala que es un peligro para Rusia

Aumentar la capacidad de potencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y darle funciones globales violando así el derecho internacional, el enfoque de la infraestructura militar de los países miembros de la OTAN a las fronteras de la Federación de Rusia, en particular mediante una mayor expansión del bloque⁴⁰.

Huelga decir que el despliegue del escudo antimisiles es considerado por Rusia como un peligro para su supervivencia ya que limita su capacidad de defensa estratégica. Aquí hay que recordar que el Mediterráneo juega un papel esencial –como se verá en las relaciones de Rusia con Marruecos y Argelia— ya que allí pueden desplegarse capacidades rusas para intentar limitar la eficacia del escudo estadounidense. También es necesario recordar aquí que España juega un papel decisivo en el despliegue del sistema AEGIS del susodicho escudo⁴¹, lo que afecta negativamente a las relaciones entre Rusia y España, deterioradas a su vez por las sanciones de la UE contra Rusia por la cuestión ucraniana.

Más adelante, en su *Doctrina Militar* (2014) establece como una de las principales tareas de la Federación de Rusia para disuadir y prevenir conflictos militares: "el mantenimiento de la igualdad de diálogo en el ámbito de la seguridad europea con la Unión Europea y la OTAN"⁴². Se pone de relieve la exigencia de Putin de que Rusia debe ser tratada en pie de igualdad por parte de EE.UU., la otra superpotencia, que no va a permitir que su país vaya a ser tratado con menosprecio o como si fuera la Rusia de los años '90. Esos tiempos ya han pasado.

³⁹ Ver "Rusia corregirá la estrategia de seguridad nacional debido a las nuevas amenazas", *Russia Today*, 6 de mayo de 2015, en <http://actualidad.rt.com/actualidad/174016-rusia-corregir-estrategia-seguridad-nacional>, accedido el 20 de mayo de 2015.

⁴⁰ *Doctrina Militar de Rusia* (2014), nº 12 a).

⁴¹ Aunque en este escudo participan otros países (Holanda, Turquía, Polonia y Rumanía), es fundamental el uso de la base de Rota, a la que han llegado cuatro destructores: en febrero de 2014 el *USS Donald Cook*, en junio de 2014 el *USS Ross*, el 30 de abril de 2015 llegó el *USS Porter* y el 25 de septiembre del mismo año llegó el *USS Carney*. En junio se alcanzó un acuerdo técnico sobre el uso de la base de Morón con semejantes fines.

⁴² *Doctrina Militar de Rusia* (2014), nº 21 h).



Siempre con la mirada puesta en las relaciones de Rusia con el Magreb, es llamativo cómo Putin aún mantiene un resentimiento hacia cómo se resolvió la Guerra Fría⁴³ y cómo Rusia fue humillada en los '90 –con vencedores y vencidos⁴⁴—. Así, cualquier otro país de la antigua URSS sería parte de su área de influencia natural y no va a dejar que Occidente –encarnado en la OTAN y la UE— se aproxime a ella⁴⁵ ni se inmiscuya en sus asuntos internos, erigiéndose Rusia como defensor suyo. Por último, no se puede olvidar el proyecto de "una Europa", un continente europeo unificado y en el que se integre Rusia como líder frente al "Gran Hermano" estadounidense –por eso señala como error elegir entre Rusia y Europa-. Si alguien había pensado que el lenguaje de la Guerra Fría había sido desterrado para siempre, se equivocaba.

Como muestra de esto, el Presidente Dmitry Medvedev subrayó justo antes de la Cumbre de la OTAN en Lisboa que Rusia deseaba participar activamente en el escudo antimisiles, esperaba que se compartiera con ella información y no ser un simple convidado de piedra; no iba a permitir que Rusia fuera tratada como un elemento decorativo⁴⁶.

Ya con Putin de nuevo en la presidencia, Rusia vuelve a luchar con mayor ahínco por recobrar su posición previa a la llegada de Gorbachov. Así, no duda en defender sus intereses en el Magreb ofreciendo a sus interlocutores un *pack* en el que se tratan conjuntamente asuntos de Seguridad y Defensa, Energéticos, Económicos y Comerciales y Culturales.

El espacio del Mediterráneo y el Oriente Próximo vienen siendo, tradicionalmente un escenario convulso e inestable en la arena internacional y, mucho más, tras la denominada primavera árabe. Con múltiples epicentros, la geopolítica y la geoeconomía a corto y medio plazo se tornan más complejas y el juego de intereses de los diferentes estados, los equilibrios de fuerzas, la hegemonía regional, así como la conformación de las diferentes alianzas se vuelven mucho más cambiantes e inquietantes.

En la actualidad se pueden identificar tres bloques regionales: (1) uno liderado por Irán, caracterizado por su chiismo y en el que se integrarían el régimen sirio de Bashar Al Asad y algunas milicias como Hezbolá, Hamás, la Yihad Islámica o los Hutíes de Yemen; (2) otro sunita liderado por Arabia Saudí, con países como Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, Bahréin, Jordania y en cierto modo la Autoridad Nacional Palestina; y (3) por último, un bloque muy debilitado formado principalmente por Qatar y las distintas organizaciones vinculadas a los Hermanos Musulmanes. Como se ve, Turquía quedaría fuera de todos esos

⁴³ "I would like to remind Egyptian readers that the Ukrainian crisis was not caused by the Russian Federation. It has emerged in response to the attempts of the USA and its western allies who considered themselves 'winners' of the cold war to impose their will everywhere. Promises of non-expansion of the NATO to the East (given yet to the Soviet authorities) have turned out to be hollow statements. We have seen how NATO's infrastructure was moving closer and closer towards Russian borders and how Russian interests were being ignored. Moreover, in the framework of the EU Eastern Partnership Program there have been attempts to tear states which had been parts of the former USSR off Russia and to prompt them to make an artificial choice "between Russia and Europe." The Ukrainian crisis has become a high point of these negative trends. We repeatedly warned the USA and its western allies about harmful consequences of their interference in Ukrainian domestic affairs but they did not listen to our opinion". Ver "Putin to Al-Ahram daily: Discussions to exclude US dollar in bilateral trade with Egypt", *Al Ahram Daily*, 9 de febrero de 2015, en <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/122569/Egypt/Politics-/Putin-to-AlAhram-daily-Discussions-to-exclude-US-d.aspx>.

⁴⁴ Es famosa la frase de Putin sobre la Unión Soviética: "Quien no eche de menos la Unión Soviética no tiene corazón. Quien quiera que vuelva no tiene cerebro".

⁴⁵ Ver Volten, Peter M.E. y Tashev Blagovest (eds.) (2007): *Establishing Security and Stability in the Wider Black Sea Area*. Amsterdam, IOS Press, p. 49.

⁴⁶ "Dmitry Medvedev also stressed that Russia is not going to participate in NATO missile defense as "a piece of furniture". Ver Tulyakov, Ivan: "Russia and NATO to join forces for 'Active Endeavour'", *Pravda*, 11 de enero de 2011, en http://english.pravda.ru/russia/politics/11-01-2011/116477-russia_nato-0/.



bloques, aunque con aspiraciones de liderar los países de su entorno. El golpe militar/civil contra el gobierno egipcio de Mohamed Morsi en julio de 2013 alteró sensiblemente la composición de esas alianzas ya que el gobierno de los islamistas era cercano a Qatar pero también a Turquía. Por su parte, aunque Israel no es un miembro declarado de ninguno de esos bloques, de facto es un aliado del eje Riad-El Cairo.

El grado de complejidad de las alianzas entre los bloques anteriormente descritos y las interacciones es muy elevado. Mientras Arabia Saudí y Qatar compiten y tienen fuertes fricciones en relación con el destino de los Hermanos Musulmanes de Egipto, ambos países se alían contra Irán y su protegido Al Asad apoyando a grupos rebeldes sirios compuestos, entre otros, por Hermanos Musulmanes. Por su parte, Irán apoya masivamente al régimen de Al Asad contra los rebeldes islamistas sirios apoyados por los Hermanos Musulmanes y el movimiento palestino Hamás, los cuales llamativamente también han recibido apoyo de Teherán. En cuanto a Turquía, este país mantiene buenas relaciones con los Estados árabes del Golfo y se posiciona con ellos en contra de al-Asad, aunque difieren seriamente en cuanto al apoyo que debe recibir el régimen egipcio sostenido por los militares. A lo anterior hay que añadir la irrupción del Estado Islámico⁴⁷, que en 2014 ocupó territorios a ambos lados de la frontera entre Siria e Irak y que ya amenaza a países de los cuales recibió apoyo, obteniendo sus primeros éxitos fuera de Irak-Siria en Libia⁴⁸.

Sin lugar a dudas, Rusia ha tenido entre sus áreas de interés el Mediterráneo, y no sólo por el tradicional predicamento soviético durante los años de la Guerra Fría entre los movimientos nacionalistas árabes –venta de armas incluida— y su derivada palestina, sino por representar uno de los puntos más importantes para dar salida a sus productos al exterior –de ahí la vieja reivindicación de Rusia de tener una salida al mar Mediterráneo, deseo que le llevó a ser el gran protector de Serbia, con lo que esto trajo como consecuencia en el s. XX—. Por eso, mantiene estacionados en Crimea la denominada Flota del Mar Negro, encargada de la vigilancia y defensa de esa zona pero también del Mediterráneo, mar en el que de nuevo choca con los intereses tradicionales de la OTAN, aunque en 2006 participaron en la operación *Active Endeavour*, algo que casi se repite en 2011 tras la cumbre de la OTAN de Lisboa.

En los últimos años, Rusia ha buscado demostrar que es un "influyente líder mundial"⁴⁹ no por la vía de rivalizar con EE.UU. directamente –compitiendo con él en producción económica o en gasto militar, campos en los que parece que no puede vencerle— sino simplemente haciéndole de contrapeso en Oriente Próximo, como se demostró en las negociaciones del Irán nuclear –recuérdese que Obama cambió de estrategia, de la sanción-presión al diálogo directo— y en el caso de la intervención internacional en la guerra civil siria –de lo que se hablará a continuación—. En estos dos últimos casos, Rusia ha sabido llevar a su terreno a EE.UU. en el seno del Consejo de Seguridad ONU llegando incluso a frenar una intervención militar directa en Siria.

Parece que en esta región se cumple el axioma de que donde EE.UU. toma una postura, Rusia toma la contraria, y si EE.UU. deja de apoyar a un país concreto y de ser un aliado

⁴⁷ Estado Islámico, en adelante EI, o bien en árabe *Daesh*, acrónimo de *al-Dawla al-Islāmīya*.

⁴⁸ Ver Amirah Fernández, Haizam: "Oriente Medio: Alianzas en tiempos revueltos", *ARI Elcano* 48/2014, 16 de octubre de 2014, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari48-2014-amirahfernandez-orientemedio-alianzas-en-tiempos-revueltos#.VTlwZCHtmko.

⁴⁹ Ver Borshchevskaya, Anna: "How to Judge Putin's Trip to Egypt", *The Washington Institute for Near East Policy, Policy Watch*, nº 2368 (6 Febrero 2015), en <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/how-to-judge-putins-trip-to-egypt>.



Rusia le toma el relevo. El caso de Egipto es bastante elocuente, aunque algunos expertos afirman que es una crisis pasajera y que la alianza Egipto-EE.UU. pronto se restablecerá en todo su esplendor.

Durante la última década, Rusia ha jugado un papel fundamental en el Mediterráneo, principalmente en Siria, Egipto, Argelia, Libia y en menor medida, en Túnez.

2.1. Siria

De particular interés es el pulso mantenido por Rusia contra EE.UU. desde 2011 por la situación en Siria al ser el único actor internacional de cierto relieve que sostuvo a Al Asad en los momentos más difíciles de su mandato, estando este asunto muy vinculado, a su vez, a la defensa rusa del programa nuclear iraní. Se podría decir que el triángulo Irán-Rusia-Siria es el que más quebraderos de cabeza le ha proporcionado a Obama en los últimos años –casi tanto como Irak y Afganistán—. Los equilibrios en Oriente Próximo nunca son fáciles y esta es una buena muestra de ello.

En septiembre de 2013 se estuvo al borde de la intervención militar masiva estadounidense, pero el veto de Rusia en la ONU –y su propuesta de poner todo el arsenal de armas químicas sirio bajo vigilancia de la ONU— y la campaña por la paz preconizada por el Papa Francisco –con gran aceptación entre el propio electorado norteamericano— frenaron dicha intervención; y si hasta ese momento EE.UU. había financiado, armado y entrenado a cualquier opositor de Al Asad, pronto se empezaron a dar cuenta de que el enemigo más terrible no era el despiadado dictador que había utilizado armas químicas contra su población sino los bárbaros de lo que hoy se conoce como EI⁵⁰. Así se cambió de enemigo a abatir y, por ende, de aliados; se llegó a la paradoja de que un mes se estaba a punto de bombardear al mandatario sirio y el siguiente se le pedía permiso para bombardear en su territorio al EI⁵¹.

Para que esta lucha contra el EI –que opera en amplias zonas de Irak y Siria— no pareciera una lucha contra el Islam, EE.UU. se apoyó en países árabes y J. Kerry logró concitar el respaldo de Arabia Saudí, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Bahrein, Omán, Qatar, Jordania, Egipto, Irak y el Líbano.

Al final, la estrategia rusa para frenarle los pies a EE.UU. y no dejarle intervenir militarmente allí donde lo desee parece que no ha dado los frutos positivos que podría esperarse ya que los aviones norteamericanos están en la zona bombardeando las posiciones de la milicia yihadista, a lo que hay que sumar el recrudecimiento de los ataques israelíes contra posiciones de Hezbolá en Siria⁵². No obstante, este capítulo sirio ha puesto sobre la mesa una vez más los reiterativos razonamientos rusos en torno a la cuestión de la supremacía estadounidense, el supuesto derecho inalienable de EE.UU. de hacer lo que desee, violando flagrantemente el Derecho internacional sin que nadie se atreva a cuestionarlo; parece que los rusos se cuestionan "si ellos pueden, ¿por qué nosotros no vamos a poder hacer lo mismo?".

⁵⁰ Recientemente, el poderoso ministro Sergei Lavrov ha señalado que el EI es su principal enemigo en estos momentos, pasando por alto lo que dice su propia Doctrina Militar, que señala a la OTAN y su expansionismo como la principal amenaza para Rusia. "I consider [IS] to be our main enemy right now, if only for the simple reason that hundreds of Russian citizens, hundreds of Europeans, hundreds of Americans are fighting in the ranks of IS, as well as citizens of the CIS". Ver "Lavrov: Islamic State Is Russia's 'Main Enemy'", *RFE/RL*, 22 de abril de 2015, en <http://www.rferl.org/content/lavrov-islamic-state-russias-main-enemy/26972850.html>.

⁵¹ Ver Demirjian, Karoun: "Syria is sticking point between Russia and U.S. on defeating Islamic State", *The Washington Post*, 22 de septiembre de 2014, en http://www.washingtonpost.com/world/europe/syria-is-sticking-point-between-russia-and-the-us-on-the-islamic-state/2014/09/22/9edc3833-98de-4754-9af7-ad81223d8feb_story.html.

⁵² Se lanzó un ataque desde un helicóptero, resultando muertos Mohamad Issa –un comandante de Hezbolá del Líbano— Yihad Moughniyah –hijo del fallecido líder militar del grupo, Imad Moughniyah— y el iraní Mohammad Alí Allahdadí, General de Brigada.



En palabras del investigador Fyodor Lukyanov, Rusia se juega en Siria su credibilidad como gran potencia para resolver constructivamente crisis internacionales⁵³.

Sin lugar a dudas, la cuestión Siria –el complejísimo caso sirio, con una dictadura férrea, seguida de una cruenta guerra civil, un Gobierno en el exilio y un grupo armado que ha sembrado el terror en todo el mundo⁵⁴— es el buque insignia de la diplomacia rusa. Es el sitio en el que le ha echado un pulso a EE.UU. y, según apuntan todos los indicios, ha ganado; por más líneas rojas que el Presidente Obama haya trazado imaginariamente al referirse a la situación en Siria –matanza de civiles, uso de armas químicas, etc— ha tenido que desdecirse en pro de la paz, para permitir que siga el diálogo –Ginebra I y II, conversaciones de Moscú—. Además, Rusia siempre ha hecho valer su derecho a veto en el Consejo de Seguridad ONU siempre que se tocaba este tema con el fin de mantener a Al Asad en el poder. Sin embargo, parece que la creación de una coalición internacional conjunta en la que lucharían EE.UU. y Rusia, entre otros, contra el EI como objetivo principal tiene como contrapartida establecer una mesa de negociaciones en la que estuviera presente el régimen de Al Asad pero preparando su salida del poder, como una especie de transición ordenada hacia una Siria post-Asad y post-EI⁵⁵.

Siria, tradicional aliado de Irán, es también un punto de apoyo ruso para contrarrestar el peso político estadounidense en la zona. Para completar el ciclo, el enfrentamiento en Yemen entre chiíes y sunníes ha hecho evidente el ascenso regional de Irán y ha puesto de manifiesto que hay que contar con Irán para buscar soluciones en la región. De hecho, la muerte "accidental" de un soldado español, caído bajo fuego amigo israelí, destapó para el público general español las relaciones entre el ejército iraní y la milicia Hezbolá⁵⁶.

Los medios de comunicación rusos comenzaron a airear que EE.UU. había ayudado a crear el monstruo del EI para desestabilizar el régimen sirio⁵⁷ y, de paso, crear un nuevo estado –el Kurdistán— a través de las milicias *peshmerga*. El fantasma del desastre provocado por la subcontratación de grupos paramilitares para hacer el trabajo sucio sin emplear directamente militares norteamericanos en multitud de escenarios –entre ellos Afganistán 1979-89—, se ha aparecido de nuevo en el caso sirio, ya que EE.UU. apostó al principio por cualquier grupo anti Al Asad, de manera que al final ha tenido que admitir que entrenó y proveyó armas a grupos que han acabado subordinados a Al Qaeda u otros grupos similares⁵⁸.

⁵³ Ver Leigh, Karen: "Analyzing Russia's Support for Syria's Bashar al-Assad", *ABC News*, 15 de febrero de 2014, en <http://abcnews.go.com/International/analyzing-russias-support-syrias-bashar-al-assad/story?id=22534530>.

⁵⁴ La Cumbre para la Lucha contra el Extremismo Violento que se celebró en Washington en febrero de 2015 es una muestra de ello. La UE ha celebrado otras tantas para tratar el mismo tema.

⁵⁵ Estos son solo algunos de los fundamentos de las conversaciones mantenidas entre Rusia y EE.UU. en el contexto de la Asamblea General ONU de 2015. Ver "Kerry y Lavrov abordaron implicaciones de presencia rusa en Siria, según EEUU", *La Vanguardia*, 27 de septiembre de 2015, en <http://www.lavanguardia.com/politica/20150927/54436875771/kerry-y-lavrov-abordaron-implicaciones-de-presencia-rusa-en-siria-segun-eeuu.html>.

⁵⁶ "La respuesta de Hezbolá se esperaba desde que, el pasado 18 de enero, Israel atacase una columna de la milicia chií libanesa en Siria, matando a seis de sus miembros y a un general de los Pasdarán iraníes, cerca de los Altos del Golán". Ver "Un cabo español cae bajo fuego israelí", *El País*, 28 de enero de 2015, en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/28/actualidad/1422444257_171419.html.

⁵⁷ "The Islamic State (ISIS) was "funded by our friends and allies in order to fight Hezbollah"". Ver Papaherakles, Pete: "U.S. General: West Created ISIS", *American Free Press*, 19 de marzo de 2015, en <https://americanfreepress.net/general-blows-whistle-on-islamic-state>.

⁵⁸ Ver "Syria crisis: US-trained rebels give equipment to al-Qaeda affiliate", *BBC News*, 26 de septiembre de 2015, en <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-34368073>.



Con estos datos, no es de extrañar que pulule impunemente todo un discurso anti-imperialista defendido por Irán y compartido por Venezuela según el cual EE.UU. llevaría al menos desde la Segunda Guerra Mundial sembrando el caos por todo el mundo en provecho — principalmente económico— propio. Este discurso lo usa Rusia como la excusa perfecta para alzarse como contrapeso al poderío —aparentemente omnímodo— estadounidense.

En el capítulo militar habría que incluir la venta de armas a Siria, siendo Rusia su principal proveedor. Según el SIPRI, Rusia fue el proveedor del 78% del armamento que compró Siria entre 2007 y 2012⁵⁹; otros informes hablan aseguran que entre 2007 y 2010 esa venta de armas se tasó en 4.700 millones de dólares, cifra que es el doble de lo vendido en los cuatro años previos, y que empresas rusas han invertido en Siria más de 20.000 millones de dólares desde 2009. Como es lógico, Rusia no quiere ver cómo pierden otro cliente, como sucedió en el caso de Libia⁶⁰. Por cierto, Libia es el ejemplo al que acuden constantemente para no dejar caer a Al Asad, pues Rusia se sintió engañada al aprobar la Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad ONU para proteger a la población civil libia y que al final se convirtió en una intervención militar en toda regla contra Gadafi⁶¹. No obstante, la venta de armas es sólo una parte más del acuerdo global de cooperación entre Rusia y Siria, siendo en términos cuantitativos mucho más relevante la exportación de derivados del petróleo de Rusia a Libia, incrementándose desde cifras testimoniales a principios del siglo XXI hasta copar el 60% del total de exportaciones de Rusia (aunque, como el resto del comercio, ha reducido de forma drástica sus cifras absolutas tras el inicio de la guerra civil).

Hay que destacar también la importancia estratégica que tiene para Rusia la base naval en el puerto sirio de Tartus. Es la única base naval que Rusia mantiene fuera de sus fronteras pues perdió paulatinamente todas las soviéticas que tenía, incluidas las de Cuba, Vietnam o Yemen. Así, Tartus no es sólo su única base en el Mediterráneo, desde la que poder desplegar el orgullo de su flota, el *Piotr Velikiy*, su "Pedro el Grande", el crucero nuclear más grande del mundo; es que es la única base fuera de su territorio y desde allí puede ofrecer vigilancia en el Mediterráneo o realizar ejercicios militares conjuntos con países de la zona. Aunque el Ministro de Exteriores ruso haya negado que la presencia militar rusa se haya incrementado o que hayan realizado maniobras militares, el Secretario General de la OTAN, el noruego Jens Stoltenberg, mostró su preocupación por las noticias que apuntaban en esa dirección⁶², más aún después de la divulgación de fotos tomadas desde satélite que demostrarían que Rusia estaría estableciendo una base aérea cerca de Latakia⁶³.

En coherencia con esa tendencia de fortalecer la presencia rusa en Siria, Moscú ha pedido que sus expertos puedan acceder a las investigaciones sobre los ataques químicos que llevan a cabo conjuntamente la ONU y la Organización para la Prohibición de Armas

⁵⁹ Ver Wezeman, Pieter D.: "Arms transfers to Syria", en *SIPRI Yearbook 2013: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford, Oxford University Press, pp. 269-273.

⁶⁰ Ver Borshchevskaya, Anna: "Russia's Many Interests in Syria", *The Washington Institute*, 24 de enero de 2013, en <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/russias-many-interests-in-syria>.

⁶¹ El caso de Libia es uno más que los rusos añaden a su lista de agravios cuando empiezan el discurso contra los EE.UU., acusándoles de imperialistas, que se creen los dueños del mundo, señores del Derecho Internacional, que pueden aplicar el doble rasero en el tema de los Derechos Humanos, etc.

⁶² Ver "OTAN, preocupada por mayor presencia militar rusa en Siria", *Deutsche Welle*, 9 de septiembre de 2015, en <http://www.dw.com/es/otan-preocupada-por-mayor-presencia-militar-rusa-en-siria/a-18704587>.

⁶³ Ver "Syria, Russia and the West: A game-changer in Latakia?", *The Economist*, 26 de septiembre de 2015, en <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21667947-russias-intervention-side-bashar-al-assad-just-might-increase>.



Químicas (OPAQ)⁶⁴. No es de extrañar, pues no es difícil que los expertos encuentren material de origen ruso entre dicho arsenal⁶⁵.

El deterioro de la situación militar siria, que sin duda coadyuvó a que Francia sufriera más ataques terroristas en 2015, produjo que tres actores europeos –Francia, Gran Bretaña y Rusia— coincidieran en la necesidad de atacar al EI⁶⁶, de manera que Rusia ha enviado ayuda humanitaria y armas. Sin embargo, el incremento de esa presencia y actividad militar rusa no tiene por qué ser la señal de que la partición de Siria sería inminente⁶⁷. Más bien parece que la intervención militar rusa busca fortalecer al régimen de Al Asad que se encontraba muy debilitado, controlando solamente la quinta parte del territorio, obligando a contar con él como un actor importante en la negociación e iniciativas que se estaban desarrollando y, al mismo tiempo, aseguraba sus intereses y su presencia militar en Siria.

En lo que se refiere a la energía nuclear, Rusia y Siria mantienen una buena relación que data de la época de la Unión Soviética, aunque precisamente el accidente de Chernóbil (1986) frenó los avances en dicho campo. Más adelante se reanudaron las conversaciones, pero el deterioro de la situación siria a partir de 2008 hizo que se apartara todo acuerdo nuclear entre ambos países⁶⁸.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, las importaciones sirias cayeron drásticamente con el estallido de la guerra. Aun así, Rusia se mantiene como uno de los principales países de origen de sus productos o incluso el país exclusivo –como en el caso de los explosivos.

Tabla 1: Exportaciones de Rusia a Siria e importaciones de Siria de todo el mundo (en miles de US\$ corrientes)⁶⁹

Productos	Exportaciones de Rusia a Siria					Importaciones de Siria de todo el mundo				
	Valor en 2010	Valor en 2011	Valor en 2012	Valor en 2013	Valor en 2014	Valor en 2010	Valor en 2011	Valor en 2012	Valor en 2013	Valor en 2014
Todos los productos	1.100.093	1.892.998	625.527	360.229	582.394	17.561.576	17.326.210	7.534.124	6.042.273	6.860.301
Armas y municiones y sus partes y accesorios	510.235	663.447	390.872	193.210	0	550	663.840	390.872	195.125	760
Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	189.562	863.753	0	908	5.878	3.451.101	1.840.594	302.543	337.969	56.916
Vehículos automóviles, tractores, ciclos, demás vehículos terrestres, sus partes	91.110	144.574	77.057	51.950	7.732	1.256.457	1.318.493	588.205	557.002	501.193
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	72.055	54.017	41.737	22.660	24.973	234.506	201.174	106.423	65.294	67.211
Cereales	49.138	45.580	40.267	6.379	22.176	972.504	770.535	451.305	739.893	260.149
Fundición, hierro y acero	64.516	23.866	4.506	935	4.964	1.284.209	1.320.952	383.755	165.910	208.855
Máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	21.511	23.877	8.829	1.328	13.106	879.701	1.118.594	412.636	189.048	343.124
Instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida	41.195	6.752	9.232	2.433	1.846	127.465	226.675	100.078	52.614	82.675
Productos editoriales, de la prensa/de otras industrias gráficas	8	20	21.414	1	38.213	14.675	22.999	38.570	5.259	50.195
Pólvoras y explosivos; artículos de pirotecnia; fósforos...	0	0	0	15.793	35.786	2.604	859	788	16.173	35.989
Resto de productos	60.764	67.109	31.611	80.424	463.501	9.340.407	9.828.533	4.755.294	3.734.120	5.286.410

⁶⁴ Ver "Rusia pide inclusión de su experto en pesquisas de ataques químicos en Siria", *Sputnik*, 11 de septiembre de 2015, en <http://mundo.sputniknews.com/orientemedio/20150911/1051311519.html>.

⁶⁵ Ver Elleman, Michael; Esfandiary, Dina y Hokayem, Emile: "Syria's Proliferation Challenge And The European Union's Response", *Non-Proliferation Papers*, n° 20 (Julio 2012), en <http://www.sipri.org/research/disarmament/eu-consortium/publications/nonproliferation-paper-20>, p. 4.

⁶⁶ Ver de Santos, A.L.: "Francia, Reino Unido y Rusia estudian atacar al EI en Siria", *La Razón*, 6 de septiembre de 2015, en <http://www.larazon.es/internacional/francia-reino-unido-y-rusia-barajan-atacar-al-estado-islamico-en-siria-BD10647978>.

⁶⁷ Ver García Gascón, Eugenio: "La presencia de Rusia en Siria apunta con fuerza a una inminente partición del país", *Publico*, 11 de septiembre de 2015, en <http://www.publico.es/internacional/presencia-rusia-siria-apunta-fuerza.html>.

⁶⁸ Ver Steinhausler, Friedrich: "Infrastructure Security and Nuclear Power", *Strategic Insights*, vol. 8, n° 5 (Invierno 2009), en www.dtic.mil, pp. 64-65.

⁶⁹ Fuente: *International Trade Centre* (ITC).



2.2. Egipto

Parece fuera de toda duda que el papel del Ejército egipcio es fundamental en la vida política del país desde el mismo momento del nacimiento de la República Árabe de Egipto en 1953 de la mano de Muhammad Naguib. Sus sucesores, Gamal Abdel Nasser, Anwar el Sadat y Hosni Mubarak, pertenecían a dicho estamento y fue precisamente la Junta Militar quien dejó caer a Mubarak tras las revueltas que comenzaron el 25 de enero de 2011 y que culminaron con la dimisión y procesamiento-farsa de Mubarak por el que se le condenó a cadena perpetua en 2014 y se le absolvió de todos los cargos en 2015⁷⁰.

Las primeras elecciones democráticas en el país (mayo-junio de 2012) se saldaron, como era de esperar, con la victoria del bien extendido y ramificado grupo de los Hermanos Musulmanes, con Mohamed Morsi a la cabeza. Sin embargo, el estamento militar no pudo permitir que el pueblo egipcio hubiera abandonado el proyecto laico de Nasser y se hubiera echado en brazos de los islamistas, asemejándose más a Arabia Saudita, Irán o Afganistán, por lo que, escuchando las protestas populares del 30 de junio de 2013⁷¹, el General Abdul Fatah al-Sisi, Jefe de las Fuerzas Armadas egipcias, dio un golpe de Estado, detuvo a Morsi y ocupó el poder el 3 de julio de aquel año –aunque el Presidente interino fue Adli Mansur—. Las elecciones de mayo de 2014 le dieron la Presidencia del país a al-Sisi.

Desde entonces, las relaciones con EE.UU. no han sido todo lo fluidas que fueron durante los últimos años de la Guerra Fría, cuyo punto culminante fueron los Acuerdos de Camp David (septiembre de 1978). Aquellos Acuerdos le costó la vida precisamente a al Sadat en 1981, quien había cambiado la orientación de la Política Exterior egipcia: de la cooperación estrecha con la URSS –que ayudó a la construcción de la presa de Asuán, además de conceder becas a egipcios para que estudiaran en instituciones soviéticas— a la cooperación con EE.UU. y la firma de la paz con Israel –el gran aliado estadounidense en la zona—.

Su sucesor Mubarak mantuvo su política de acercamiento a EE.UU., incentivado por la afluencia de ayuda económica, especialmente en el campo tecnológico y militar, y por su apoyo en la lucha contra el terrorismo y el control de la Península del Sinaí. En este sentido, parece que se estableció una serie de líneas rojas que marcaba la diferencia de contar con el apoyo estadounidense o no. Dichas condiciones serían el respeto a los acuerdos de Camp David, mantener desmilitarizada la llamada "Zona C" del Sinaí, permitir la presencia de tropas y observadores internacionales liderados por EE.UU., no cortar las exportaciones de gas a Israel, aislar a Hamas, resistir las tentativas de Irán de extender su influencia en la región así como resistir a *Al Qaeda*, y mantener abierto el Canal de Suez.

Ya en la etapa de Mubarak se restablecieron las relaciones con Rusia, llegando a firmar en 2007 el protocolo de Entendimiento para establecer una zona industrial especializada y en 2009 el Tratado de asociación Estratégica entre ambas naciones. Pero fue tras la caída de

⁷⁰ Ver Sayigh, Yezid: "Above the State: The Officers' Republic in Egypt", *Carnegie Middle East Center Paper*, 1 de agosto de 2012, en <http://carnegie-mec.org/2012/08/01/above-state-officers-republic-in-egypt/d4sx#>, accedido el 20 de febrero de 2015.

⁷¹ Esa es la lectura que hizo el Secretario de Estado estadounidense John F. Kerry: "The military was asked to intervene by millions and millions of people". Ver Weymouth, Lally: "Rare Interview with Egyptian Gen. Abdel Fatah al-Sisi", *The Washington Post*, 3 de agosto de 2013, en http://www.washingtonpost.com/world/middle_east/rare-interview-with-egyptian-gen-abdel-fatah-al-sissi/2013/08/03/a77eb37c-fbc4-11e2-a369-d1954abcb7e3_story.html, accedido el 1 de abril de 2015.



Morsi y el golpe de Estado de al-Sisi cuando Putin comenzó a cortejar más seriamente a Egipto, toda vez que Obama suspendió la cooperación militar con ellos⁷².

Aquí la pregunta que surge es si estamos ante un cambio en la orientación de la política exterior egipcia, buscando más apoyos en Rusia que en EE.UU.⁷³ Algunos autores defienden que se necesita algo más que un breve paréntesis para dilapidar las estrechas relaciones cimentadas en Camp David en los años '70. Según ellos, un enfriamiento no es un divorcio. Y es cierto que hay que mantener la cabeza fría a la hora de analizar las relaciones entre dos países y para ver qué camino seguirán, pero hoy por hoy la tendencia que parece marcada es que al-Sisi se apoyará más en Rusia que en EE.UU. para solucionar problemas tan acuciantes como la lucha contra el terrorismo, la lucha contra el extremismo islámico, la renovación de sus equipos militares, el control del avispero libio y de la península del Sinaí. Al hilo de esto último, a Israel le interesa mucho que Egipto sea un país estable, fiable, no gobernado por islamistas sino por militares que puedan preservar el tratado de paz de 1979 y restablecer el orden a lo largo de los 270 km de frontera que ambos países comparten en la citada península. Sólo así se entendería que Israel haya mirado para otro lado cuando tanques y aviones se adentraron en 2014 en la desmilitarizada "zona C" del Sinaí⁷⁴.

Precisamente, esta invocación de los acuerdos de 1979 constituye un recuerdo "doloroso" en el imaginario ruso, pues las relaciones diplomáticas estables entre Egipto y la URSS –recordaba Putin recientemente— se retrotraen a 1943 y desde entonces han buscado el desarrollo de ambos países y garantizar la seguridad internacional y regional⁷⁵.

El derrocamiento de Morsi se consideró inaceptable por los Estados Unidos y la frialdad inicial indujo al presidente Al Sisi a considerar que los Estados Unidos le habían dado la espalda⁷⁶. El hecho de que Obama cancelase los ejercicios militares bianuales conjuntos "*Bright Star*" y que congelase las ayudas y la entrega de material militar a Egipto, aviones *F-16*, helicópteros *Apache*, misiles *Harpoon* y repuestos para carros de combate, era una clara señal de que Estados Unidos no estaba de acuerdo con el golpe contra el presidente Morsi. De este modo, Estados Unidos condicionó la entrega de unos 1.500 millones de dólares de ayuda anual⁷⁷ a que el nuevo régimen realizara reformas. Por ello, Rusia hizo un gran esfuerzo intentando llenar un vacío que se le ofrecía como una gran oportunidad. Así, durante 2014 y 2015 Rusia ha estrechado lazos en el campo militar y tecnológico, con la firma de contratos de venta de misiles avanzados, sistemas de defensa costera, helicópteros de

⁷² Ver "Russia's Putin in Cairo for talks with Egypt's Sisi", *BBC News Middle East*, 10 de febrero de 2015, en <http://www.bbc.com/news/world-africa-31310348>, accedido el 16 de febrero de 2015.

⁷³ Ver Nasser, Nicola: "Historic Breakthrough in Egypt-Russia Relations. Towards a Strategic Shift?", *Global Research*, 21 de febrero de 2014, en <http://www.globalresearch.ca/historic-breakthrough-in-egypt-russia-relations-towards-a-strategic-shift/5369912>, accedido el 16 de febrero de 2015.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Ver "Putin to Al-Ahram daily: Discussions to exclude US dollar in bilateral trade with Egypt", *Al Ahram Daily*, 9 de febrero de 2015, en <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/122569/Egypt/Politics-/Putin-to-AIAhram-daily-Discussions-to-exclude-US-d.aspx>.

⁷⁶ "You left the Egyptians. You turned your back on the Egyptians, and they won't forget that," said an indignant Gen. Abdel Fatah al-Sisi, speaking of the U.S. government. "Now you want to continue turning your backs on Egyptians?". Ver Weymouth, L., *op. cit.*

⁷⁷ Denis J. Sullivan denunció que aunque en 21 años Egipto había recibido 21.000 millones de dólares en ayuda económica y otros 25.000 en ayuda militar, Egipto permanecía pobre, superpoblado, contaminado y poco democrático. "While the truth may be somewhere in the middle, the reality is that Egypt is far from a "model" of effective use of foreign assistance. The country remains poor, overpopulated, polluted and undemocratic while the state remains the dominant force in economic affairs. In short, Egypt in 1996 continues to exhibit virtually all the characteristics the United States has claimed to want to change since it began its massive economic aid program in 1975". Ver Sullivan, Denis J.: "American Aid to Egypt, 1975-96: Peace without Development", *Middle East Policy Council*, vol. IV, nº 4 (Invierno 1996), p. 37.



ataque y de 46 MIG 29, la propuesta de integración de Egipto en la zona de libre comercio euroasiática, el incremento de los intercambios comerciales, siendo el sector agrícola y el de la energía, sectores de mayor importancia y la creación de una zona industrial rusa en el Canal de Suez. En junio de 2015 ambos estados realizaron ejercicios militares conjuntos –llamados "El puente de la amistad 2015"-con el objetivo de reforzar y desarrollar la cooperación militar en pro los intereses de la seguridad y la estabilidad en el mar⁷⁸.

Pronto Estados Unidos hubo de cambiar de política inducido, sin duda, por la apertura del nuevo gobierno egipcio hacia Rusia.

En el capítulo de la energía, hay que resaltar que Egipto compra petróleo y derivados a Rusia pero, aunque creciente, su importancia en el total del intercambio comercial entre ambos países es limitada. Además, Putin propuso en febrero de 2015 a al-Sisi durante su visita a El Cairo construir su primera central nuclear en la zona de Dabaa, en la costa norte, cerca de Alejandría, tal y como haría en Amra (Jordania) para antes del 2022⁷⁹. Tal es la importancia que le da Egipto a este proyecto de energía nuclear –para uso civil y pacífico— que el Presidente al-Sisi se entrevistó con el responsable de *Rosatom* – Sergey Kiriyenko— durante su visita a Moscú en agosto de 2015. En tiempo récord, la propuesta de la empresa rusa adelantó a otras provenientes de empresas japonesas, francesas, surcoreanas o chinas. Al parecer, la empresa rusa ofrecía ciertas ventajas como que la central fabricaría el 100% de los componentes que necesitan para funcionar, dejando de depender de importaciones de terceros países; para ello, Rusia llevará allí a empresas que contratarán a personal local y transferirá el *know how* sobre el terreno. Además, los egipcios no tendrán que pagar la construcción de la central hasta que esta esté acabada y en funcionamiento; entonces, habrá funcionando cuatro reactores que produzcan 1.200 Mw cada uno⁸⁰.

También compartiría con Egipto el sistema de navegación por satélite GLONASS. Puede que incluso sea más interesante el establecimiento de una zona de libre comercio entre Egipto y la Unión Económica Eurasiática -uno de los proyectos estrella de Putin-, además de buscar incrementar el turismo ruso en la zona. Como punto culminante de los acuerdos entre ambos países estaría la aceptación de sustituir el dólar por el rublo en sus intercambios comerciales -tal y como lo hace con otros países de la antigua URSS y con China-, de manera que el dólar seguiría en su carrera para perder valor.

En la siguiente tabla se puede apreciar cómo las importaciones desde Rusia se incrementaron desde la primavera árabe y la llegada de Morsi al poder llegando a multiplicarse aún más tras el golpe de Estado de al-Sisi, lo que refleja ese cambio de orientación de la política exterior egipcia de EE.UU. hacia Rusia. De allí trae importantes cargamentos de multitud de productos para abastecer a este país de casi 90 millones de habitantes.

⁷⁸ Ver "Russia and Egypt Hold First-Ever Joint Naval Drills", *Defense News*, 10 de junio de 2015, en <http://www.defensenews.com/story/defense/2015/06/10/russia-egypt-military-drills-armament/71001974>.

⁷⁹ Este es en realidad un viejo proyecto que data de la época de Gamal Abdel Nasser (1956-1970).

⁸⁰ Ver Hussein, Walaa: "Russia to build Egyptian nuclear reactor", *Al Monitor*, 4 de septiembre de 2015, en <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/09/egypt-russia-offer-build-nuclear-reactor.html>.

Tabla 2 Exportaciones de Rusia a Egipto e importaciones de Egipto de todo el mundo (en miles de US\$ corrientes)⁸¹

Productos	Exportaciones de Rusia a Egipto					Importaciones de Egipto de todo el mundo				
	Valor en 2010	Valor en 2011	Valor en 2012	Valor en 2013	Valor en 2014	Valor en 2010	Valor en 2011	Valor en 2012	Valor en 2013	Valor en 2014
Todos los productos	1.757.763	2.335.343	3.212.236	2.503.412	4.863.056	53.003.406	62.282.017	69.865.552	66.666.449	71.337.744
Cereales	862.299	1.205.391	1.511.668	554.606	1.001.101	3.483.899	5.452.688	5.349.071	4.729.381	5.052.235
Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	90.258	89.994	333.282	357.247	1.171.225	7.130.719	9.280.342	13.061.079	9.290.437	9.898.882
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	416.114	368.598	435.113	345.425	438.287	1.202.938	1.340.902	1.670.540	1.448.034	1.870.419
Fundición, hierro y acero	144.814	154.865	206.899	253.960	441.959	3.125.770	3.600.324	4.307.419	3.935.689	4.339.354
Grasas y aceites animales o vegetales; grasas alimenticias; ceras	27.827	128.647	265.377	241.163	298.273	1.023.689	2.052.080	1.627.488	1.620.781	1.113.605
Vehículos automóviles, tractores, ciclos, demás vehículos terrestres, sus partes	43.555	68.443	51.497	250.930	316.188	3.768.196	3.093.782	3.555.136	3.336.187	5.242.638
Armas y municiones y sus partes y accesorios	26.944	128.869	27.919	191.743	0	6.525	10.521	6.357	23.550	34.289
Papel, cartón; manufactura de pasta de celulosa, de papel/de cartón	43.508	47.626	52.907	62.711	74.843	1.022.279	1.183.242	1.267.505	1.302.704	1.206.401
Navegación aérea o espacial	0	0	117.731	29.905	0	7.974	137	2.485	35.463	65.815
Cobre y manufacturas de cobre	8	619	72.146	41.387	32.250	548.845	1.219.115	1.290.594	1.034.045	921.171
Resto de productos	518.558	511.507	644.957	561.148	695.917	33.434.351	37.608.905	40.689.012	42.392.258	44.384.526

Por último, Rusia y Egipto comparten objetivos comunes en la cuestión de Siria -defender su unidad y soberanía- país con el que Egipto formó la República Árabe Unida (1958-61) en una época de grandes cambios –Guerra Fría, descolonización e independencias, movimientos de liberación nacional, panarabismo, etc—. En las relaciones ruso-egipcias se ve una constante de Rusia en el Mediterráneo y en el Magreb: asuntos de seguridad y de comercio y energía forman un paquete conjunto⁸².

2.3. Argelia

Argelia es uno de los países del Magreb a los que la agitación de la primavera árabe no ha pasado excesiva factura, al menos de forma aparente, aunque no conviene olvidar la Guerra Civil que en la década de los 90 sacudió los cimientos de su estado y que supuso uno de los enfrentamientos más tempranos con el extremismo islámico en la región. Sigue siendo un estado opaco respecto a la formulación de sus políticas, aunque no oculta su deseo de erigirse en una región dominante, revitalizando la promoción de sus intereses en un entorno regional de grandes rivalidades, donde la estrategia de seguridad nacional pasa al primer puesto de la agenda política. Este país cuenta, además, con fuerza económica real. Actualmente es la 4ª potencia económica en el Mundo Árabe, y es el menos endeudado de los veinte de la región de Medio Oriente y Norte de África⁸³. Esta situación privilegiada se ve, sin embargo, lastrada por la fuerte dependencia económica de su fuente de ingresos principal: los hidrocarburos argelinos representan el 40-45% del total del PIB, casi el 100% de las exportaciones, y alrededor de 2/3 de los ingresos presupuestarios⁸⁴. Esta gran fortaleza puede, por tanto, tornarse en una gran debilidad a la hora de financiar su presupuesto nacional.

⁸¹ Fuente: *International Trade Centre (ITC)*.

⁸² Ver "Putin: La Unión Económica Euroasiática y Egipto podrían crear una zona de libre comercio", *Russia Today*, 26 de agosto de 2015, en <http://actualidad.rt.com/actualidad/184178-putin-union-economica-euroasiatica-egipto-libre-comercio>.

⁸³ Datos de la Embajada de Argelia en Madrid (<http://www.emb-argelia.es/contenidoeconomiaargelinacifras.htm>) y de la Organización Árabe para Garantías de Inversiones y Créditos a la Exportación *Dhaman* (en <http://www.iaigc.net/>).

⁸⁴ Ver Hakim, Darbouche y Susi, Dennison: "A "Reset" with Algeria: The Russia to the EU's South", *European Council on Foreign Relations*, 13 de diciembre de 2011, en http://www.ecfr.eu/publications/summary/a_reset_with_algeria_the_russia_to_the_eus_south, p. 3.



Gran parte de los intereses actuales de Rusia en el Magreb gravitan alrededor de la importancia de Argelia como enclave geoestratégico en el norte de África⁸⁵, las relaciones de la Política de Vecindad con la UE –que se encuentran en plena revisión por parte de las instituciones comunitarias⁸⁶ y que deben coordinarse de manera más global y más clara con la PESC y la PCSD, haciendo un esfuerzo la UE para hablar con una sola voz en la escena internacional (única manera de ganar influencia real⁸⁷)-, en su deseo de contrarrestar la cooperación entre la OTAN y los países que participan en el Diálogo Mediterráneo, del que Argelia forma parte, y en el rol de socio "versus" competidor que vienen ejerciendo Rusia y Argelia en el ámbito de los hidrocarburos.

De manera particular, las relaciones ruso-argelinas se reavivarán a partir de 1999, con la firma de un acuerdo de carácter militar que derivará, no obstante, en una potenciación de sus relaciones políticas. Desde entonces hasta hoy, las relaciones entre ambos países se han establecido sólidamente, no solo en el ámbito político, sino también en el económico, sostenido sólidamente en el comercio de hidrocarburos (a pesar de la relevante posición de Argelia como país productor, los refinados del petróleo suponen más de la mitad de las exportaciones rusas al país Magrebi)⁸⁸, aunque sin olvidar la fuerte dependencia del gobierno de Argel respecto al de Rusia en materia armamentística –en la situación actual de crisis regional una parte importante del presupuesto se destina a la seguridad-.

A partir del siglo XXI es posible establecer una correlación entre las relaciones recientes de ambos países y su *agenda diplomática*, que se inicia con la Declaración de Partenariado Estratégico -la primera establecida por Rusia con un país árabe- y el Protocolo sobre consultas políticas entre los Ministerios de Asuntos Exteriores de ambos países, firmados en 2001 con motivo de la visita de Buteflika a Moscú. El año 2006 -con la visita de Putin a Argelia- supone un punto de inflexión en sus relaciones al profundizar en asuntos económicos, comerciales y financieros, accediendo Rusia a la cancelación de la deuda de 4.740 M\$ heredada de la época soviética a cambio de la firma de contratos por valor de 7.500 M\$ por la compra de aviones de combate, defensas antiaéreas y otras armas, coincidiendo con la firma de importantes acuerdos gasísticos entre *Gazprom* y *Sonatrach*⁸⁹. Esta empresa argelina es la mayor compañía del país y ocupa el puesto número 11 consorcio petrolero en el mundo, produciendo el 30% del PIB⁹⁰ de Argelia.

⁸⁵En los últimos años Argelia ha venido militarizando sus fronteras para hacer frente a la amenaza del terrorismo y destacan dos iniciativas llevadas a cabo en este ámbito: 1. Una cooperación más estrecha con Mali, Níger y Mauritania en la lucha contra AQMI en 2010; y 2. La creación del Comité de Cooperación Militar con Túnez en 2013. Ver Gaub, Florence: "Algeria's Army: On Jihadist Alert", *EU Institut for Security Studies*, nº 6 (Marzo 2015), p. 2.

⁸⁶ El propio PE ha pedido a la Comisión que estudie la posibilidad de ofrecer a los países de la PEV diferentes niveles de participación, cooperación y compromiso en las políticas, programas y organismos como EUROPOL, asuntos aduaneros y de la energía. Incluso un mayor apoyo de asistencia técnica en programas de la UE como Erasmus y Horizonte 2020. Ver en Kukan, Eduard: "Draft Report on the review of the European Neighbourhood Policy", *Committee on Foreign Affairs PE*, 22 de abril de 2015. Una información más detallada acerca de la PEV puede verse en <http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/consultation/consultation.pdf>.

⁸⁷ Sobre los desafíos en la zona MENA ver Peillon, Vincent: "Draft Report on security challenges in the Middle East and North Africa and the prospects of political stability", *Committee on Foreign Affairs PE*, 12 de marzo de 2015.

⁸⁸ Respecto de esta riqueza natural, Argelia ocupa el puesto 18 como productor de petróleo y el 12 como exportador. En materia de reservas petroleras mundiales probadas, su posición es la 15ª según la Embajada de Argelia en Madrid (<http://www.emb-argelia.es/economiaargelinacifras.htm>).

⁸⁹ Bonet, Pilar: "Putin negocia en Argelia la venta de armas y ayuda al sector del gas", 11 de marzo de 2006, en http://elpais.com/diario/2006/03/11/internacional/1142031612_850215.html. Para más información, véase Mitchell, Cameron S. (2009): *Phoenix from the ashes?* Canberra, ANU E Press.

⁹⁰ Ver "Stroitransgaz hopes to complete deal on Algeria gas block sale", *ITAR-TASS News Agency*, 9 de diciembre de 2011, en <http://tass.ru/en/archive/666162>.



En 2008, el presidente argelino Abdelaziz Buteflika, y con motivo de su visita a Moscú pone de manifiesto su interés en iniciativas de cooperación conjuntas con Rusia en el campo energético y específicamente en el marco del Foro de Países Exportadores de Gas⁹¹ (FPEG), Foro en el que Argelia se ha implicado en el estudio de las áreas de mejora y modos de funcionamiento. El presidente argelino manifestó la necesidad de una cooperación más estrecha, además de con Rusia, con Catar en los mercados internacionales del gas⁹².

En 2010 es reseñable la visita del presidente ruso Dmitry Medvedev a Argelia, donde se amplía la cooperación a prácticamente todas las materias, con "la voluntad de establecer un partenariado fundado sobre la complementariedad de las economías y el equilibrio de los intereses", en palabras de Medvedev. Se firmaron dos grandes acuerdos, uno sobre energía – donde ya *Gazprom* muestra interés en adquirir activos argelinos de British Petroleum⁹³ (BP)-, y otro sobre el transporte marítimo, al mismo tiempo que ofreció su avión de corto recorrido y capacidad para 52 pasajeros AN-140 (hoy en entredicho por las sanciones ucranianas que bloquean el envío de piezas críticas a las líneas de montaje rusas) como adecuado a las necesidades del país magrebí. El nuevo acuerdo marítimo elimina visas para los marineros de ambos países. Este acuerdo, en palabras de Igor Levitin, Ministro ruso de transportes, "abre los puertos de Rusia y Argelia a los buques de los dos países y establece un régimen de exención de visados para la tripulación", lo que ayudará a reducir el costo del transporte de mercancías.

En la misma línea, Moscú decidió permitir que las aeronaves de Air Argelia sobrevuelen territorio ruso por el corredor Trans-Siberiano. De igual manera, se podría acelerar la apertura de la línea de Argel-Teherán a través de Moscú. De acuerdo con Igor Levitin, el transporte de mercancías entre los dos países aumentó en un 30% durante los primeros meses de 2010⁹⁴.

En 2014, las relaciones se intensifican: Argelia se rearma como potencia regional, y materializa el deseo expresado de diversificar el área de la energía, limitando el uso de hidrocarburos para producir electricidad, planificando con Rusia la construcción de un tercer reactor nuclear (los dos anteriores⁹⁵ se tratan de reactores de investigación: el reactor NUR, de 1MW, construida por el INVAP de Argentina en la década de 1980, y la planta de 15 MW de Es Salaam, reactor chino de agua pesada operativa desde 1993), en un horizonte de doce años como parte de los acuerdos firmados entre Argel y Moscú, recogidos en el Decreto Presidencial N° 14-378 de 30 de diciembre de 2014 y de 3 de septiembre de 2014, y publicado en la Gaceta Oficial el 25 de enero, y que promete introducir literalmente a Argelia en la era atómica ofreciendo un extenso catálogo y soporte completo en el campo de la energía nuclear civil⁹⁶. Sin duda, nunca Argelia ha mantenido oculto su deseo de convertirse en una potencia regional. De nuevo, la construcción de un reactor de agua presurizada de tipo VVER (PWR por sus siglas en inglés, *Pressurized Water Reactor*), supone estar en la

⁹¹ Foro establecido en Teherán en 2001. Una de las últimas reuniones celebradas ha sido la decimosexta, que tuvo lugar en Doha (Catar) en 2014.

⁹² Entrevista realizada por la agencia rusa *ITAR-TASS* en Moscú, 19 de Febrero de 2008.

⁹³ Muy significativa es la declaración del Ministro ruso de energía Serguei Chamtko, quien hizo saber que TNK-BP, -empresa petrolera ruso-británica-, podría proponer a la sociedad nacional argelina *Sonatrach* un intercambio de activos con la intención de adquirir las partes de BP en Argelia. Ver "Le russo-britannique TNK-BP intéressé par BP en Algérie", *Djazaïress*, 6 de octubre de 2010, en <http://www.djazaïress.com/ft/ennaharfr/5676>.

⁹⁴ Diario *El Watan*, 8 de octubre de 2010.

⁹⁵ Uno al sur de Argel, construido en 1993 en Ain-Ussera y otro en Duera, llamado "Nur" (Luz) y que viene realizando programas de medicina nuclear.

⁹⁶ Los detalles del acuerdo nuclear ruso-argelino pueden encontrarse en http://www.elwatan.com/archives/article.php?id_sans_version=286838.

avanzadilla con respecto de sus países vecinos, al ser el primer país de la región que lo posee. Aunque el estado de la situación ha cambiado, conviene recordar que tan solo hace unos años, en 2004 la OIEA consideró al país dentro del grupo de "naciones con programas nucleares secretos". El país magrebí se adhirió en 1995 al TNP pero no así al Protocolo Adicional. También en 2014, Rusia amplió su presencia en el norte de África debido a la invitación que hace el gobierno argelino a *Gazprom* para participar en la licitación internacional para la exploración y la explotación de más de 30 nuevos terrenos en yacimientos hidrocarburos⁹⁷, junto con la empresa nacional *Sonatrach*, que cuenta con el monopolio de exportación de gas del país. Parece que la empresa rusa sale beneficiada en relación con otras empresas europeas y americanas.

Como ya se ha avanzado a lo largo de este artículo, el *capítulo militar y armamentístico* es parte fundamental del intercambio comercial, siendo Rusia el principal proveedor del ejército argelino, con un 80% de la cuota de un mercado "in crescendo" desde la década de los 70 del siglo anterior (en la gráfica de la Fig. 1 se recoge el histórico de la evolución del gasto militar argelino a lo largo de las últimas cuatro décadas), y sin síntomas de cambiar su evolución en la situación actual de inestabilidad regional: en concreto, para el año 2013, según el analista militar italiano Francesco Rosato, del *Centro Studi Internazionali* se estiman en torno a 10.300 millones de dólares. De hecho, Argelia se encuentra en la sexta posición en la lista de países con gasto militar respecto a PIB más elevado en el año 2014⁹⁸.

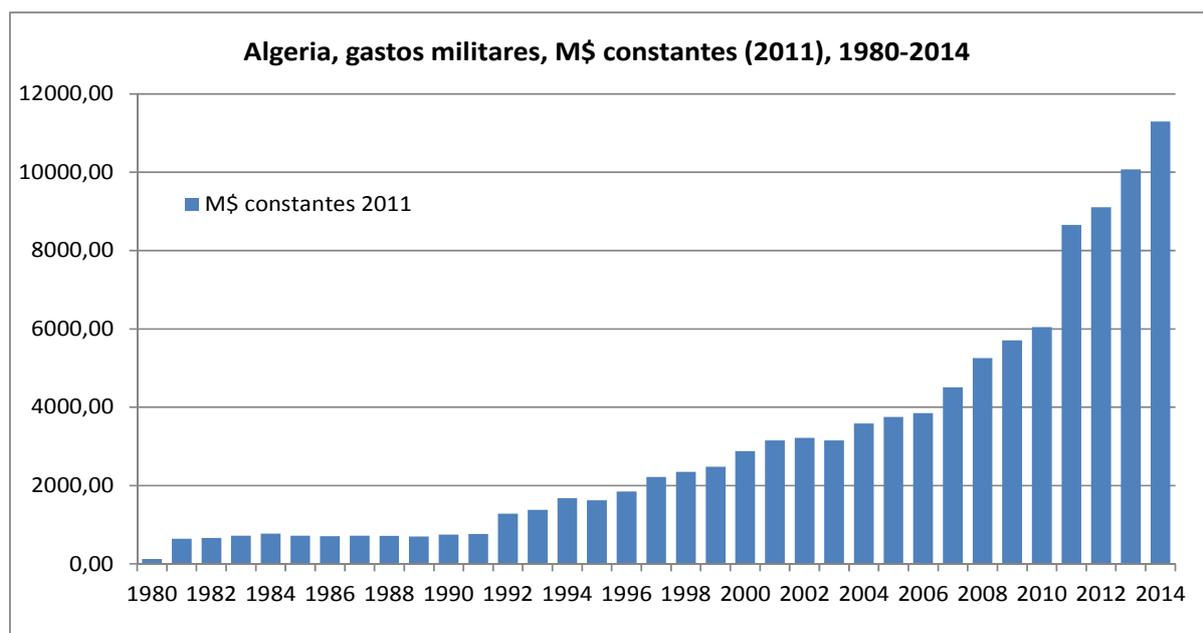


Fig. 1. Gasto militar de Argelia en M\$ constantes 2011. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute.

No obstante, y a pesar de la posición dominante de Rusia como primer exportador de armamentos a Argelia, que se ha convertido en el tercer cliente de Rusia, detrás de China y de la India (entre 2003 y 2012 *Rosoboronexport* y el complejo militar ruso ha incrementado sus

⁹⁷ Ver "Algeria invites Russia's oil giant Gazprom to explore hydrocarbons", *The Voice of Russia*, 19 de febrero de 2014, en http://sputniknews.com/voicEFRUSSIA/2014_02_19/Algeria-invites-Russia-s-oil-giant-Gazprom-to-explore-hydrocarbons-3610/.

⁹⁸Datos del Banco Mundial, en <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>.



ventas en más del 10%)⁹⁹, también EEUU ha intensificado sus relaciones militares, igual que España, Francia, Chequia e Italia. Se puede vislumbrar, por tanto, la estrategia de Argelia, que opta por alcanzar cierta diversificación en el abastecimiento de armamento, buscando reducir la dependencia de Moscú mediante el vínculo con otros países de su entorno, especialmente la UE.

Tal vez el mejor resumen de las aspiraciones de Rusia respecto a sus relaciones con Argelia, y en general con los países del Norte de África, pueda encontrarse en las palabras del Director del Centro de Análisis de Estrategias y Tecnologías, Ruslan Pukhov, tras la firma del contrato de venta de armas a Argelia de 2006: "El contrato supondrá el triunfal regreso de Rusia al norte de África"¹⁰⁰.

En el *capítulo energético*, la alta dependencia de la UE del gas ruso¹⁰¹ con una cuota de consumo cercana al 34%, -el 35% lo recibe de Noruega y solo el 13% de Argelia¹⁰²-, y el temor europeo ante la posibilidad de la creación de un "cartel del gas" al modo de la OPEP, con un precedente en ese primer embrión surgido en 2006 y que Rusia se esforzó en establecer, sin éxito, en 2009¹⁰³ son dos factores que tienen la entidad suficiente como para que la UE se replantee su política de seguridad energética y mire con mayor interés hacia Argelia, que se ha convertido en uno de los socios más estables¹⁰⁴ y fiables del área, -frente a otros posibles proveedores como Libia, Nigeria o incluso Egipto-, con objeto de diversificar sus fuentes de origen y mitigar el impacto de crisis energéticas regionales (de las que la Federación Rusa no se ve exenta al ser Ucrania, Bielorrusia y Alemania¹⁰⁵ países de tránsito de este gas). Reducir la vulnerabilidad energética y diversificar la dependencia de la Unión, especialmente respecto del gas ruso -además de la dependencia del petróleo y del carbón- son dos objetivos que deberían estar muy presentes en la agenda europea. Ambas cuestiones implicarían, de una parte, caminar hacia un mercado de energía integrado, que hoy se vislumbra lejano y, de otra, el desarrollo de fuentes alternativas, a través del análisis, exploración y estudio de otras "buenas prácticas" que ya se vienen desarrollando, por ejemplo,

⁹⁹ Ver Schumacher, Tobias y Nitoiu, Cristian: "Russia's Foreign Policy towards North Africa in the Wake of the Arab Spring", *Mediterranean Politics*, vol. 20, nº 1 (2015).

¹⁰⁰ Ver Pronina, Lyuba: "Russia, Algeria to Strike \$4Bln Arms Sale Deal", *The Moscow Times*, 26 de enero de 2006, en <http://www.themoscowtimes.com/sitemap/free/2006/1/article/russia-algeria-to-strike-4bln-arms-sale-deal/207220.html>.

¹⁰¹ Rusia se ha convertido en el segundo exportador de gas natural a Europa. Una dependencia extremadamente alta la tienen Suecia, Finlandia, Bulgaria, la R. Checa y las Repúblicas Bálticas. La UE también consume gas de Qatar (10%), Nigeria (3%), Libia (2%), Egipto (1%). Ver "Gas Infrastructure Europe", *BP Statistical Review of World Energy 2013*, en https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf.

¹⁰² El país magrebí ocupa el puesto número 5 en la producción del gas y el puesto número 3 como proveedor de gas natural de la UE. Ocupa el puesto número 4 como proveedor energético total de la UE. Información más detallada puede verse en <http://www.emb-argelia.es/economiaargelinacifras.htm>.

¹⁰³ Malashenko, Alexey: "Russia and The Arab Spring", *Carnegie Moscow Center*, 2013, pp. 6, en <http://carnegie.ru/2013/10/01/russia-and-arab-spring/i0g8>.

¹⁰⁴ No obstante, Argelia sigue teniendo un futuro incierto y esto es una de las cuestiones abiertas clave para la seguridad del Mediterráneo. Lesser, Ian O.: "The United States and the Future of Mediterranean Security: Reflections from GMF's Mediterranean Strategy Group", *Policy Brief*, (April 2015), pp.2.

¹⁰⁵ A través del Gasoducto submarino *North Stream*. Otros de los proyectos que merece ser reseñado es el gasoducto *South Stream* que trataría de unir Rusia con Bulgaria, para la interconexión con la UE. Proyecto que queda muerto según las últimas declaraciones del CEO de *Gazprom* Alesksey Miller en enero de 2015. Proyecto que será sustituido por el denominado *Turkish Stream*. Ver "Gazprom announces final nail in the South Stream coffin", *Russia Today*, 14 de enero de 2015, en <http://www.rt.com/business/222619-bulgaria-south-stream-gazprom/>. El proyecto llamado *Yamal-Europa 2* explora el suministro de gas desde Bielorrusia a Polonia, Eslovaquia y Hungría. Se estima que la capacidad de este último no sea menor a 15 mil millones de metros cúbicos de gas al año. Ver "Yamal - Europe-2", *Gazprom*, en <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/yamal-evropa-2/>.

en Lille (Francia), donde los autobuses funcionan con biogás a partir de residuos orgánicos o en Malmö (Suecia), donde se produce calor a partir de sus propios residuos. Aumentar el gas natural licuado (GNL), las importaciones del gas de Noruega o la posibilidad de exportar el gas de esquisto de EEUU, podrían ser otras opciones¹⁰⁶. Recordemos además que la UE ha visto cómo su deseo de traer gas del Caspio, a través del proyecto Nabucco se ha desvanecido prácticamente -proyecto que trataba de unir Turquía y Austria a través de Bulgaria, Rumanía y Hungría y que no contaba con la aprobación de Rusia y de Irán-. Hoy por hoy, el contrato estrella viene de la mano del gasoducto Transanatolian (TANAP), impulsado por Turquía y Azerbaiyán, que pretende conectar el Caspio con el sureste de Europa¹⁰⁷.

En el ámbito económico Argelia y Rusia han establecido mecanismos de cooperación, entre los que destacan la Comisión Mixta Intergubernamental argelino-rusa de cooperación económica, científica y técnica, copresidida por el Ministro de finanzas de Argelia y el Ministro de energía ruso, que tienen por objeto llevar a cabo reuniones anuales para tratar los asuntos concernientes de la cooperación bilateral y el Consejo de negocios ruso-árabes. Éste último, creado en 2005, empieza a funcionar de forma efectiva en 2006 y ofrece un marco de intercambio de proyectos entre los operadores económicos de ambos países. Un dato a tener en cuenta respecto de los intercambios comerciales es que aunque, en principio, tuvieron un carácter muy modesto, éstos han registrado una evolución nada desdeñable, pasando de 200M\$ en 2001 a cerca de 2.800 M\$ en 2012 (ver Tabla 3).

Tabla 3 Exportaciones de Rusia a Argelia e importaciones de Argelia de todo el mundo (en miles de US\$ corrientes)¹⁰⁸

Productos	Exportaciones de Rusia a Argelia					Importaciones de Argelia de todo el mundo				
	Valor en 2010	Valor en 2011	Valor en 2012	Valor en 2013	Valor en 2014	Valor en 2010	Valor en 2011	Valor en 2012	Valor en 2013	Valor en 2014
Todos los productos	1.269.614	1.682.938	2.781.550	1.584.801	853.215	40.999.891	47.219.730	50.369.391	54.909.973	58.618.080
Armas y municiones y sus partes y accesorios	367.758	779.631	695.011	504.553	0	No hay datos	No hay datos	No hay datos	No hay datos	No hay datos
Vehículos automóviles, tractores, ciclos, demás vehículos terrestres, sus partes	116.471	116.836	951.853	340.836	161	4.083.760	5.034.404	7.739.173	7.772.093	6.981.302
Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	126	60.508	398.884	451.888	409.290	949.447	1.156.442	4.936.378	4.324.465	2.843.743
Máquinas, aparatos y material eléctrico, sus partes; aparatos de grabación	159.462	251.995	200.014	99.617	52.371	3.010.241	3.479.891	3.310.066	4.073.587	5.067.006
Navegación marítima o fluvial	523.742	228.085	0	0	0	170.882	66.230	60.414	20.687	85.141
Navegación aérea o espacial	0	0	332.955	22.652	0	368.228	684.819	103.818	112.069	111.121
Máquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos	38.463	83.011	86.816	57.373	32.024	8.845.262	8.216.978	6.404.870	8.392.702	10.181.965
Grasas y aceites animales o vegetales; grasas alimenticias; ceras	4.943	5.200	26.024	59.168	108.356	670.182	979.534	993.158	964.687	819.277
Fundición, hierro y acero	9.009	36.022	32.663	8.840	75.528	1.967.294	2.996.391	3.440.810	3.255.466	3.586.393
Resto de productos	49.639	121.649	57.331	39.875	175.487	20.934.595	24.605.039	23.380.701	25.994.214	28.942.134

2.4. Marruecos

Las relaciones de Rusia con Marruecos deben ser entendidas a través, de nuevo, de la presencia de otros dos actores importantes: EE.UU. y la UE. Si hace apenas diez años parecía que Marruecos iba a ser un aliado inamovible de EE.UU.¹⁰⁹, el escenario dejado tras de sí por

¹⁰⁶ Ahtonen, Annika: "Russian belligerence and Europe's energy security", *European Policy Center Commentary*, marzo de 2014, en http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=4278&year=2014.

¹⁰⁷ Ver "La gran batalla del gas en Europa", *Expansión*, 3 de julio de 2013, en <http://www.expansion.com/2013/07/03/empresas/energia/1372864083.html>.

¹⁰⁸ Fuente: *International Trade Centre (ITC)*.

¹⁰⁹ Ver Martín, Iván: "Marruecos, ¿las bases para un nuevo modelo de desarrollo? (I): La Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH)", *ARI Elcano*, nº 35, 2006.



las llamadas "primaveras árabes" han causado efectos poco deseados, de manera que el nerviosismo provocado en el *majzén* –la oligarquía marroquí, que influye verdaderamente en el Rey— ha hecho que se busquen nuevos socios menos preocupados por –el discurso de— la democracia y los Derechos Humanos.

Junto a esto, hay que tener presente el expansionismo marroquí en el Sáhara Occidental, lo que provocó hartazgo entre sus tradicionales aliados –EE.UU., Reino Unido, Francia—, obligando prácticamente a Mohamed VI a volcarse en buscar nuevas relaciones "estratégicas" con Rusia y China. Si bien en 1975 la URSS se mantuvo al margen de dicha cuestión, tras el apoyo de Marruecos a EE.UU. y la exigencia de retirada de Afganistán, la URSS apoyó al Frente Polisario; con el tiempo, la nueva Federación de Rusia fue combinando su apoyo a la libre determinación de los pueblos –en este caso el saharauí— con el pragmatismo del apoyo a un aliado más poderosos –Marruecos—. No obstante, Rusia sigue recibiendo a los representantes del Frente Polisario, como Emhammed Khaddad, sin que se resientan sus relaciones con Marruecos. De hecho, la postura oficial de Marruecos considera que Rusia es un actor internacional sincero, sin intereses espurios, y que busca para este conflicto enquistado durante 40 años "una solución política, duradera y justa"¹¹⁰.

En poco más de una década las relaciones ruso-marroquíes se han intensificado. Primero con la firma en 2002 de una Declaración Bilateral de Asociación Estratégica; luego en 2006 con una serie de acuerdos –entre ellos, sobre pesca y turismo—; y en 2012 con el acuerdo de cooperación militar y técnica. Se espera que la invitación de Putin a Mohamed VI realizada en 2015 encuentre pronto una respuesta afirmativa y fructífera –no en vano es el segundo socio comercial de África más importante para Rusia con unos 3.000 millones de dólares—.

Rusia, que estaba buscando esta oportunidad desde hacía tiempo, comenzó a cortejar a Marruecos, principalmente por intereses geoestratégicos y militares, es decir, para hacer frente al escudo antimisiles. Así hay que entender las negociaciones para situar su flota del Mar Negro en puertos argelinos y en fondeaderos marroquíes, como la nueva gran base naval de Ksar Sghir (Alcazarseguir), situada frente a Gibraltar y frente a la base de utilización conjunta hispano-norteamericana de Rota (Cádiz). Pero su cooperación militar no se limita sólo a estos asuntos estratégicos sino que también contempla la venta de armas¹¹¹.

Otro elemento que podría impulsar las relaciones ruso-marroquíes es la construcción de una central nuclear en la región costera entre Casablanca y Agadir, paralizada a día de hoy por falta de financiación.

Se repite, por tanto, el esquema constante de Rusia de ofrecer a los países del Mediterráneo Sur un *pack* conjunto en el que se incluyen acuerdos comerciales, energéticos¹¹² –especialmente, energía nuclear—, defensivos –venta de armamentos, sobre todo— y de tipo

¹¹⁰ Ver "Sahara Occidental solicita ayuda a Moscú para resolver crisis, dice líder independentista", *Sputnik News*, 27 de febrero de 2015, en <http://mundo.sputniknews.com/afrika/20150227/1034940658.html>. Ver también "Russia's Position on 'Western Sahara' 'wise': Moroccan Ambassador", *Morocco World News*, 20 de marzo de 2015, en <http://www.morocoworldnews.com/2015/03/154431/russias-position-western-sahara-wise-moroccan-ambassador>.

¹¹¹ Ver Ettyea, Mohamed: "Russia seeks to improve economic relations with Morocco", *Al-Monitor*, 28 de mayo de 2014, en <http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2014/05/morocco-russia-ambassador-economic-ties-syria-ukraine.html>.

¹¹² La construcción de la central hidroeléctrica de Al Wahda (1992-98), con turbinas de la *Leningradsky Metallichesky Zavod (LMZ Russia)* y generadores de la *Uralelectrotiyazhmash*, fue financiada por Rusia cuando ésta no vivía sus mejores momentos desde el punto de vista ni político ni económico.



cultural –estos de menor importancia cuantitativa, hechos con una perspectiva más a largo plazo¹¹³—.

Finalmente, y como se observa en la siguiente tabla, el peso de las importaciones rusas en Marruecos no es muy grande, aunque se incrementó notablemente entre 2010 y 2011, especialmente en el campo de los combustibles y de los productos refinados.

Tabla 4 Principales exportaciones de Rusia a Marruecos e importaciones de Marruecos de todo el mundo (en miles de US\$ corrientes)¹¹⁴

Productos	Exportaciones de Rusia a Marruecos					Importaciones de Marruecos de todo el mundo				
	Valor en 2010	Valor en 2011	Valor en 2012	Valor en 2013	Valor en 2014	Valor en 2010	Valor en 2011	Valor en 2012	Valor en 2013	Valor en 2014
Todos los productos	558.229	1.302.112	1.307.153	859.952	931.964	35.378.882	44.262.937	44.789.782	45.186.368	45.878.803
Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	369.937	904.216	1.008.458	653.072	533.415	8.133.360	11.179.794	12.356.544	12.143.509	10.983.252
Sal; azufre; tierras y piedras; yesos, cales y cementos	51.025	299.956	171.641	117.318	164.678	452.346	898.837	909.913	593.954	764.330
Cereales	898	37.017	57.145	771	88.341	1.408.251	2.141.688	2.221.804	1.527.519	2.131.362
Abonos	16.816	15.259	32.886	50.752	53.262	186.332	256.587	192.106	268.662	252.563
Fundición, hierro y acero	101.169	5.273	1.738	1.573	19.302	1.180.405	1.582.976	1.413.450	1.537.181	1.438.578
Grasas y aceites animales o vegetales; grasas alimenticias; ceras	0	8.082	6.309	9.295	49.958	452.714	687.107	632.910	541.131	562.513
Residuos, desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos para animales	3.008	9.451	18.500	15.957	10.143	390.918	530.513	601.137	614.218	615.456
Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos/orgánicos de los metales	3.580	15.369	2.941	531	3.817	406.507	643.565	640.987	562.221	560.840
Papel, cartón; manufactura de pasta de celulosa, de papel/de cartón	1.328	2.030	1.847	2.631	2.279	545.136	675.477	661.205	706.268	750.513
Resto de productos	10.467	5.459	5.687	8.052	6.770	22.222.914	25.666.397	25.159.728	26.691.709	27.819.400

2.5. Túnez

La denominada revolución de los Jazmines, que tiene lugar a finales de 2010 y principio de 2011¹¹⁵ permite, a diferencia de lo ocurrido en el resto de países del norte de África, la instauración de la "primera democracia moderna del mundo árabe"¹¹⁶, o, en palabras de Samir Dilou¹¹⁷, la única flor de otoño de la primavera árabe. Esta población que apenas supera los 10 millones de habitantes, cuenta desde enero de 2014 con una nueva Constitución, culmen de la transición política pacifista¹¹⁸ llevada a cabo desde el período de la corrupta dictadura de

¹¹³ Ver Pueyo, Santi: "La URSS y su apoyo al pueblo saharai", *Russia Beyond the Headlines*, 17 de diciembre de 2013, en http://es.rbth.com/internacional/2013/12/17/la_urss_y_su_apoyo_al_pueblo_saharai_35665.html.

¹¹⁴ Fuente: *International Trade Centre* (ITC).

¹¹⁵ Para conocer algunas de sus causas, véase Salem, Paul: "La révolution tunisienne: un tournant dans la vie politique égyptienne et régionale", *Carnegie Papers, Middle East Program*, nº 29 (Enero 2011), en <http://carnegie-mec.org/2011/01/29/la-révolution-tunisienne-un-tournant-dans-la-vie-politique-égyptienne-et-régionale/b79j>.

¹¹⁶ Véase Kaufmann, Bruno: "Winning By Losing, Tunisia Style", *Democracy International*, 18 de febrero de 2015, en <http://www.democracy-international.org/winning-losing-tunisia-style>.

¹¹⁷ Este político tunecino ya manifestó en 2014 que los dos objetivos principales que se han conseguido por parte de la sociedad tunecina han sido la libertad y una constitución consensuada. Fue, además, Ministro de Derechos Humanos y de la Justicia transitoria tunecina. En la misma línea se muestra Charles Powell, quien considera muy significativo el episodio que se produce en octubre de 2013 con el dialogo nacional, y la creación de un gobierno interino, que es lo que logra la no quiebra entre sectores laicos e islamistas de la vida y de la sociedad tunecina. Más información en http://es.wn.com/el_futuro_de_la_transicion_en_tunez.

¹¹⁸ Así la ha definido Yadh Ben Achour, Presidente de la Alta Instancia para la realización de los Objetivos de la Revolución, de la Reforma Política y de la Transición Democrática (AI), quien ha desempeñado un papel clave en el diseño e implementación de las reformas políticas. Ver Dhif, Kamel: "La democracia participativa es una



más de dos décadas de Ben Ali, que cae en enero de 2011. Mientras muchos expertos siguen manteniendo cierta prudencia sobre su devenir, y se refieren a ella como una democracia aún muy frágil, tanto a nivel institucional como por su escaso desarrollo económico, otros la observan como un experimento de laboratorio. Su actual presidente desde 2014¹¹⁹ Baji Caed Essebsi, miembro del partido laico "Llamada por Túnez"¹²⁰ parece tener claro, entre tanto, sus objetivos, manteniendo en su punto de mira la resolución de problemas económicos y sociales, especialmente la lucha contra el desempleo juvenil, el mantenimiento de la seguridad –en un país inmerso en un área de conflicto donde ésta brilla por su ausencia- y el fortalecimiento de la democracia¹²¹.

En estos cuatro años de progresos razonables – siendo la convivencia entre islamistas y laicos el éxito de mayor calado-, el país se enfrenta a grandes desafíos, tal vez el más importante su supervivencia frente al avance del salafismo y del terrorismo yihadista. Túnez es el país que cuenta con el mayor número de combatientes del EI, en torno a 3.000¹²². Este grupo terrorista está capitalizando un creciente desencanto de la juventud con el proceso político¹²³. Brutal fue el atentado terrorista en el museo del Bardo (18 de marzo de 2015), donde 23 personas fueron asesinadas. Ante esta amenaza, el gobierno tunecino viene reforzando el control de sus fronteras con Argelia y Libia. Otro factor de creciente preocupación es la inmigración ilegal, la fragilidad del aprovisionamiento energético¹²⁴, y la falta de desarrollo de la Política de Vecindad en el marco de cooperación con la UE. El montante de ayuda financiera de la UE para Túnez para el período 2014-2017 será de 50 millones de euros¹²⁵.

En este contexto, las relaciones políticas y comerciales de Túnez han mirado tradicionalmente más hacia la UE, su principal socio comercial¹²⁶ y EEUU. En mayo de este mismo año, 2015, y en el marco de una visita de Essebsi al Despacho Oval, Obama¹²⁷ ha declarado su intención de designar a Túnez como aliado principal no miembro de la OTAN, al

cuestión de mentalidad", *Swissinfo*, 14 de mayo de 2015, en <http://www.swissinfo.ch/democraciadirecta/-la-democracia-participativa-es-una-cuesti%C3%B3n-de-mentalidad-/41412828>.

¹¹⁹ El país cuenta con una nueva Constitución aprobada el 26 de enero de 2014. Para un análisis exhaustivo sobre las implicaciones de la misma, véase Martínez Guadalupe: "Túnez: nueva Constitución y la democracia posible", *Real Instituto Elcano ARI*, nº 7 (Enero 2014).

¹²⁰ *Nidaa Tounes* en tunecino.

¹²¹ Caïd, Béji: "My three goals as Tunisia's president", *The Washington Post*, 26 de diciembre de 2014, en https://www.washingtonpost.com/opinions/beji-caid-essebsi-my-three-goals-as-tunisias-president/2014/12/26/46a4dad6-8b8d-11e4-a085-34e9b9f09a58_story.html.

¹²² Marc Pierini, Marc: "Tunisie, après le choc du Bardo", *Le Monde Diplomatique*, 23 de marzo de 2015, en http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/03/23/tunisie-apres-le-choc-du-bardo_4599453_3232.html.

¹²³ Yahya, Maha: "The dark side of Tunisia's success story", *Carnegie Middle East Center*, (Junio 2015), en <http://carnegie-mec.org/2015/06/11/dark-side-of-tunisia-s-success-story/i9q3>.

¹²⁴ Este país cuenta en estos momentos con la proyección de dos proyectos energéticos estrella: DESERTEC (instalación de energía solar en el norte de África) y el Proyecto TUNUR (que pretende llevar energía solar desde el Sáhara hasta Europa).

¹²⁵ Asistencia de las autoridades tunecinas a la reciente Cumbre de Barcelona de la UE y países del Norte de África que tuvo lugar el 13 de abril de 2015. Ver "EU to discuss the future of European Neighborhood Policy at Informal Ministerial meeting with Southern partners", European Commission, 10 de abril de 2015, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4757_en.htm.

¹²⁶ La Asociación entre Túnez y la UE entró en vigor el 1 de marzo de 1998.

¹²⁷ Ver "Remarks by President Obama and President Essebsi of Tunisia after Bilateral Meeting", *The White House*, 21 de mayo de 2015, en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/05/21/remarks-president-obama-and-president-essebsi-tunisia-after-bilateral-me>.



igual que Egipto. Mientras, la Federación Rusa se ha mantenido siempre en un más que discreto segundo plano¹²⁸.

Centrándonos ya en las *relaciones diplomáticas ruso-tunecinas* más recientes, destaca el primer encuentro al más alto nivel, entre sus entonces presidentes Ben Ali y Putin, que tiene lugar en Nueva York en el año 2000 durante la Cumbre del Milenio, evento auspiciado por Naciones Unidas. No es hasta cinco años después que se reactivan los encuentros diplomáticos con la visita a Túnez del Ministro de Asuntos Exteriores, Serguéi Lavrov. En 2008, su homólogo tunecino visitará Rusia. Por tanto, y con objetivos diversos: comerciales, culturales, turísticos, etc., ambos países mantendrían intercambios regulares con diferentes personalidades, entre otros, el Presidente de la Duma estatal de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia, con equipos de diferentes ministerios e instituciones –Cámara de Comercio e Industria y la Corte de Cuentas rusa-, o las visitas del Ministro de Turismo tunecino a Moscú¹²⁹. Es muy significativa la creación de una *Comisión Intergubernamental* para tratar asuntos sobre el ámbito económico, comercial, científico y técnico y que desde principios de los 90, se viene reuniendo desde entonces y hasta la actualidad. Esta Comisión se ha convocado ya en cinco ocasiones, la última en 2014 sobre cooperación económica-comercial y científico-técnica, donde se trató ampliar preferentemente la cooperación de carácter comercial, y donde se abordó principalmente la exportación de aceite de oliva tunecino a Rusia. Estos encuentros bilaterales se aprovechan, de igual modo, para repasar la agenda internacional y comparar notas, especialmente en las zonas de gran inestabilidad –Siria, Irak y la Franja de Gaza-. La siguiente reunión está prevista para este mismo año 2015 en Moscú. De gran relevancia también, ha sido la intensificación de la cooperación política sobre la lucha contra el terrorismo a partir de 2014 y más recientemente, la firma el pasado 1 de Junio de 2015 de un Memorando de Entendimiento sobre cooperación en el uso pacífico de la energía nuclear, con una amplia gama de temas que incluyen el "apoyo en el desarrollo de la infraestructura de la energía nuclear en Túnez; investigación fundamental y aplicada; el diseño, construcción y operación de plantas de energía nuclear y reactores de investigación; la producción y el uso de radioisótopos en la industria, la medicina y la agricultura; la gestión de residuos radiactivos; la formación de especialistas en física nuclear y la energía nuclear"¹³⁰.

En el *capítulo militar* Túnez, tradicionalmente ligado a los países occidentales, no ha empleado hasta ahora a Rusia como suministrador de su arsenal militar. El pequeño país magrebí posee unas fuerzas armadas de pequeñas dimensiones, en nada comparables a las de sus gigantes vecinos Argelia y Libia. A lo largo del siglo XX, Túnez se dotó tanto de armamento nuevo como procedente de descartes de los ejércitos norteamericano y europeos, con algunas adquisiciones a países como Brasil o China. Sin embargo, en los últimos años, y aunque sigue manteniendo importantes lazos económicos con los países de la UE (está pendiente de recibir 58 tanques pesados Leopard II de Alemania por valor de 70 m\$), Túnez ha tendido hacia una política de suministrador único, siendo los EEUU el máximo beneficiario, con dos contratos por valor de 760 m\$ (actualización de la aviónica de su vieja flota de aviones de combate F-5 por un valor de 60 m\$, y compra de 12 helicópteros multimisión UH-60 por valor de 700 m\$), lo que convierte a este país magrebí en uno de los mayores importadores de armas de África¹³¹. No obstante, es digno de mencionar que en 2014 Rusia firmó un acuerdo con Túnez para el suministro de equipos militares, con la inclusión de

¹²⁸ Sánchez, Antonio: "Relaciones Político-económicas entre Rusia y los Países del Norte de África", *Real Instituto Elcano*, nº 22 (Septiembre 2006), p.16.

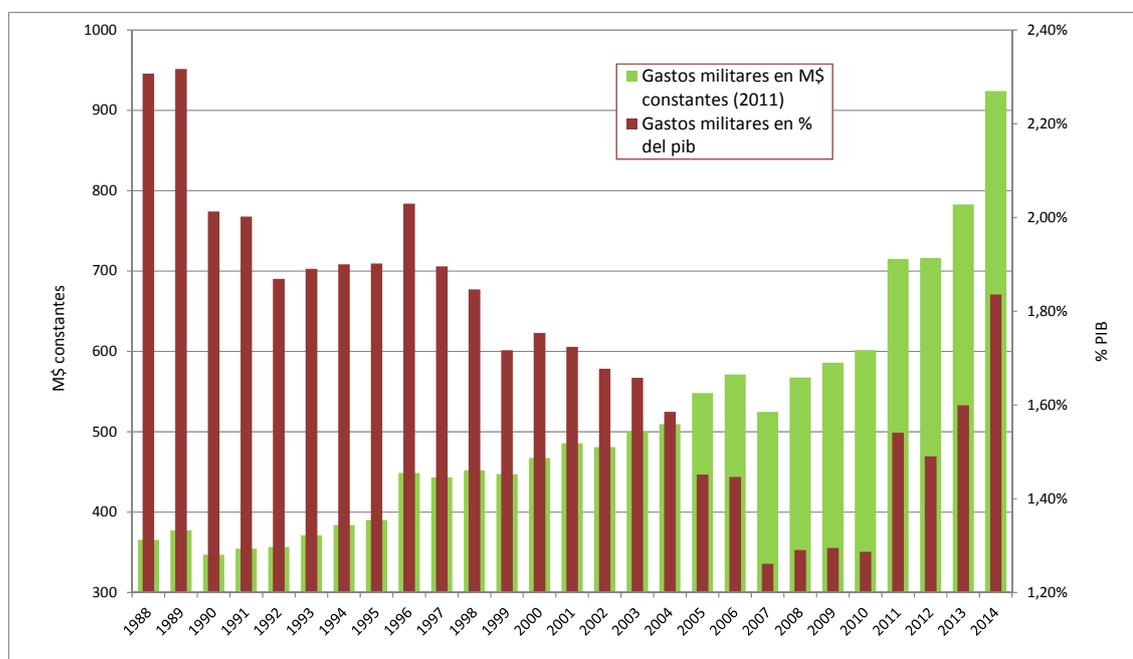
¹²⁹ Ver "Des Relations Russo-Tunisiennes", en http://www.tunisie.mid.ru/relat_fr.html.

¹³⁰ Ver "Russia and Tunisia sign nuclear MOU", WNN, *World Nuclear News*, 21 de Junio de 2015, en <http://www.world-nuclear-news.org/NP-Russia-and-Tunisia-sign-nuclear-MOU-02061503.html>.

¹³¹ Para más detalles puede verse *Defense Security Cooperation Agency*, en <http://www.dsca.mil/search/node/tunisia>.

chalecos antibalas y dispositivos de visión nocturna, además de un préstamo de 500 millones de \$. En la gráfica de la figura 2 se observa claramente el esfuerzo de modernización del arsenal militar realizado a partir de 2010 para incrementar la seguridad del país, inmerso en una situación de inestabilidad y amenaza creciente por parte del radicalismo islámico.

Figura 2. Gasto Militar de Túnez en USD constantes (2011) y en relación al PIB



Fuente: SIPRI.

En el ámbito de los *hidrocarburos*, se da la circunstancia de que ambos países son productores de petróleo, pero Rusia se convierte en suministrador neto de derivados del petróleo a Túnez (Tabla 5), suponiendo este producto cerca de la mitad de las exportaciones rusas al país magrebí.

Tabla 5 Principales exportaciones de Rusia a Túnez e importaciones de Túnez de todo el mundo (en miles de US\$ corrientes)¹³²

Productos	Exportaciones de Rusia a Túnez					Importaciones de Túnez de todo el mundo				
	Valor en 2010	Valor en 2011	Valor en 2012	Valor en 2013	Valor en 2014	Valor en 2010	Valor en 2011	Valor en 2012	Valor en 2013	Valor en 2014
Todos los productos	440.383	1.054.796	491.640	224.371	391.561	22.215.362	23.952.125	24.470.606	24.266.395	22.963.809
Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	296.062	774.059	246.227	78.470	104.506	2.793.947	3.547.444	4.257.503	4.318.396	4.579.208
Sal; azufre; tierras y piedras; yesos, cales y cementos	30.133	65.692	112.618	59.751	75.744	236.838	224.990	291.177	227.536	145.940
Cereales	22.859	92.275	66.407	44.199	46.083	766.205	900.769	889.936	992.954	769.992
Fundición, hierro y acero	51.472	48.555	37.187	21.434	102.682	757.181	844.665	620.910	659.421	577.540
Grasas y aceites animales o vegetales; grasas alimenticias; ceras	18.985	3.154	6.463	1.101	33.852	270.624	493.841	376.641	296.955	213.608
Productos de la molinda; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo	0	41.418	0	0	0	9.728	36.972	19.069	13.894	15.988
Abonos	2.722	6.402	3.642	10.485	12.588	26.530	41.307	38.406	53.527	38.823
Pasta de madera o de otras materias fibrosas celulósicas; papel..	6.536	6.871	7.242	1.685	3.968	73.048	65.669	72.675	67.356	47.508
Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	6.742	5.600	5.228	3.350	5.072	224.649	228.593	242.470	200.277	213.431
Resto de productos	4.871	10.767	6.625	3.896	7.064	17.056.619	17.567.876	17.661.821	17.436.079	16.354.101

¹³² Fuente: *International Trade Centre (ITC)*.



En el ámbito de la *cooperación económica y comercial*, destaca en 2006 la materialización del *Consejo Empresarial ruso tunecino*. La creación de este órgano coincide con un repunte del volumen de negocios entre ambos países, que de unos escasos doscientos millones de dólares anuales en el año 2000, se llega a ochocientos millones en 2007, y a una cifra superior a los mil seiscientos millones de dólares tan solo un año después, en 2008. Aunque la balanza se encuentra muy desequilibrada a favor de Rusia, existe una tendencia positiva a favor de Túnez, tendencia que se ve reforzada en los últimos años por la caída de las exportaciones por parte de Rusia, lo que deja el balance en 360 millones de dólares en 2013¹³³.

Otro de los campos de cooperación con Rusia es el *turístico*¹³⁴, con base en un acuerdo firmado en 1998. Se estima que el número de turistas rusos que visitaron Túnez en 2008 llegó a 180 mil personas. Este número aumentó en 2013, con la llegada de 300.000 rusos, un 20% más que en 2012, número pequeño si lo comparamos con otros destinos más atractivos para los ciudadanos rusos, como Turquía (4 millones), Alemania (2 millones) o China (también 2 millones). Recientemente, en 2014, se impulsó y aprobó una nueva medida que favorece el turismo residencial ruso, al extender la autorización de su estancia sin visado de 14 a 90 días. Con anterioridad, en Marzo del mismo año, el Primer Ministro Dmitry Medvedev aprobó un acuerdo que compromete a ambos gobiernos a proteger los intereses y garantizar la seguridad de los turistas y tomar medidas para su evacuación en caso de emergencia.

La primavera árabe no ha supuesto una merma en la fluidez de las relaciones entre ambos estados. Y, aunque Rusia ha manifestado en más de una ocasión la prioridad de que el país africano mantenga su estabilidad política y social – lo que repercutiría favorablemente en el espacio MENA-, no es menos cierto que desde este país se ve con temor que las revueltas árabes, reforzadas según la opinión rusa por fuerzas externas occidentales, ayuden a desestabilizar su poderío en el Cáucaso y en territorios de Asia, lo que podría en riesgo su gran proyecto de la Gran Asia Central¹³⁵.

2.6. Libia

La primavera árabe ha tenido unas consecuencias dramáticas en este país. Libia se encuentra al borde del abismo, del desmoronamiento e incluso de la desintegración. Y su condición de "estado fallido" tras la captura y asesinato de Gadafi en octubre de 2011 por grupos rebeldes y, especialmente desde el derrocamiento de su régimen, está teniendo serias consecuencias en un contexto de enorme inestabilidad en el Magreb. Este territorio de gran interés geopolítico y geoestratégico en la zona cuenta con enormes recursos naturales, especialmente gas y petróleo y, hoy por hoy, ciertas zonas petroleras, zonas portuarias como las ciudades de al-Ras Lanuf y Sidr, al norte del país, -cerca de Bengasi-, ya han sido convertidas en campos de batalla infernales por las milicias armadas¹³⁶ que tratan de hacerse con el control de estas infraestructuras, alrededor de las cuales se libra prácticamente una guerra civil desde la segunda mitad del año pasado. Libia no existe en términos weberianos. Su soberanía está siendo disputada y su desenlace es incierto, con dos gobiernos rivales, dos ciudades nucleares, milicias propias y con claros apoyos externos.

¹³³ Ver "Russian, Tunisian foreign ministers to discuss bilateral relations", *ITAR-TASS News Agency*, 2 de septiembre de 2014, en <http://tass.ru/en/russia/747650>.

¹³⁴ Este sector supone un 15'2% del PIB, en 2013, en <http://www.wttc.org>.

¹³⁵ Una opinión similar se aprecia en Radyuhin, Vladimir: "Russia warns the West against interference", *The Hindu*, 11 de marzo de 2011, en <http://www.thehindu.com/opinion/russia-warns-the-west-against-interference/article1526408.ece>.

¹³⁶ Un estudio pormenorizado sobre las milicias se puede ver en Fuente, Ignacio: "Libia y Túnez: Dos transiciones contrapuestas", *Cuaderno de Estrategia*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), nº 168 (Octubre 2014), en http://www.ieee.es/documentos/cuadernos-de-estrategia/detalle/Cuaderno_168.html.



Mientras las milicias islamistas que operan alrededor de Trípoli reciben soporte logístico y militar de Catar y Turquía preferentemente, Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Arabia Saudí apoyan la facción establecida en Tobruk compuesta por fuerzas laicas y pro-democráticas. Esta situación se ve agravada por un aumento de la demanda de material militar de todas las partes combatientes desde 2014, y las consiguientes transferencias¹³⁷ ilícitas de dicho material. La exportación ilícita de petróleo crudo y de sus derivados, contribuyen a un conflicto que puede durar indefinidamente, en el que ninguna parte ejerce un claro dominio militar¹³⁸. Mientras tanto, la ONU¹³⁹ y los países occidentales han dado su apoyo al gobierno de Tobruk¹⁴⁰ que ya ha pedido a Naciones Unidas el levantamiento del embargo de armas, operativo desde 2011 y al que ya, de forma parcial, le está siendo permitido la importación de armas –para luchar contra las milicias islamistas y reforzar al ejército libio–, con la aprobación de un comité de expertos del Consejo de Seguridad, encargado de su supervisión. Dicho Comité se estableció en virtud de la Resolución 1973 (2011)¹⁴¹ del Consejo de seguridad y su mandato fue prorrogado después¹⁴². Posteriormente, la situación se ha visto agravada según se recoge en sucesivos informes¹⁴³ de la ONU donde se expresa claramente las evidencias de las acciones del Consejo Consultivo de Revolucionarios de Bengasi en su intento de instaurar en el país un régimen basado estrictamente en el derecho islámico. El grupo de expertos considera que estas "acciones del Consejo Consultivo constituyen un importante elemento perturbador de la estabilidad en Libia, debido a que ésta desafía en forma violenta toda autoridad estatal que no esté de acuerdo con su ideología religiosa". Se constató, de igual modo, cómo se produjeron matanzas generalizadas perpetradas por el EI, Ansar al-Sharia o sus entidades afiliadas en Bengasi y Derna, constituyendo una "importante amenaza para la paz". Incluso, la ONU verificó "presuntas transferencias de material militar desde Catar durante la revolución"¹⁴⁴. En este contexto de violencia, y a consecuencia fundamentalmente de ella, se añaden unas finanzas públicas que van en picado.

¹³⁷ El Tratado de Comercio de Armas de 2013 aún no ha sido firmado ni por Rusia ni por China.

¹³⁸ Lejos de cualquier estabilidad, desde 2011 los libios han contado con tres Primeros Ministros (Ali Zeidan, Ahmed Al Maiteeg y el General Khalifa Haftar) y todos han ido sucumbiendo ante las milicias armadas.

¹³⁹ La ONU está negociando a través de su Representante Especial del Secretario General Bernardino León para dar una salida y poder materializar un gobierno de unidad.

¹⁴⁰ Francia, Alemania, Italia, España, Malta, Reino Unido, EEUU, la Unión Africana, la Liga Árabe, y la UE tienen diplomáticos en Libia y han subrayado la legitimidad de la Cámara de Representantes como la única autoridad legislativa en Libia. Se constituyó el 4 de agosto de 2014.

¹⁴¹ Aprobada el 17 de marzo de 2011.

¹⁴² Es interesante el análisis de la aplicación de medidas impuestas en la Resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad ONU, incluido el embargo de armas, la congelación de activos y la prohibición de viajes.

¹⁴³ Estos informes son producidos por un comité de expertos del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la Resolución 1973 (2011). Ver "Grupo de Expertos del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la Resolución 1973 (2011)", ONU, en <http://www.un.org/spanish/sc/committees/1970/expertgroup.shtml>. En el último informe presentado Doc. S/2015/128, publicado el 23 de febrero de 2015, se recoge la dificultad para el grupo de expertos de volver a Libia por la inseguridad reinante. Con anterioridad, este grupo llegó a realizar también viajes de evaluación a Libia, donde se reunieron con los principales interesados, entre ellos la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL). Ver "Informe final del Grupo de Expertos sobre Libia sobre la aplicación de las medidas relativas al embargo de armas, la congelación de activos y la prohibición de viajes", *Equipo Nizkor*, 23 de febrero de 2015, en <http://www.derechos.org/peace/libya/doc/lby1663.html>.

¹⁴⁴ El documento S/2015/128, publicado el 23 de febrero de 2015, recoge evidencias a través de entrevistas realizadas con funcionarios libios, representantes de los servicios de inteligencia y diplomáticos extranjeros, de que Qatar ha venido apoyando con armas y financiación a los grupos armados afines a Fajr. El Grupo está investigando esas denuncias, incluidos los registros oficiales de control de vuelos relacionados con un vuelo militar de Qatar a Libia que tuvo lugar en 2014. El Grupo se ha dirigido por escrito a Qatar en relación con los informes sobre vuelos a zonas controladas por grupos afines a Fajr y ha solicitado que se faciliten más datos, entre ellos lugares, fechas y órdenes de carga de los vuelos. Sin embargo, hasta el momento no se ha recibido respuesta.



Las relaciones ruso-libias, en las dos últimas décadas tuvieron su momento más bajo con las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad contra Libia en 1992, que fueron consideradas como una ofensiva o traición nacional. Desde entonces las relaciones han sido más complejas, y se consiguen relanzar en el año 2000 bajo la primera presidencia de Putin, consciente de que el país magrebí puede ser una pieza de influencia nada desdeñable en las cuestiones árabes y del área Mediterránea¹⁴⁵.

En el ámbito de la cooperación política, en ese mismo año 2000 se produce la primera visita del Ministro de Asuntos Exteriores Libio a Moscú. Se crea una *Comisión Intergubernamental* para impulsar estas relaciones en los sectores del petróleo y del gas, con la construcción del gasoducto Homs-Trípoli. Posteriormente, el Ministro de Asuntos Exteriores ruso Igor Ivanov le devuelve la visita y en Trípoli tratan temas tan dispares como la venta de armas, la participación en el sector del gas de las empresas rusas, en proyectos de transporte ferroviario y de irrigación, la construcción de una central térmica, etc. Una nueva reunión, auspiciada por empresas rusas vinculadas al gas y petróleo sirven para reactivar estas relaciones, creándose el Consejo libio ruso de negocios. Los acuerdos lo firman el Ministro de Interior de Libia y el Presidente del Comité Internacional de Colaboración con Libia, persona vinculada a la empresa gas-petrolera *Soyuzneftegaz*.

A pesar de ciertos escollos en las relaciones, recordemos que en 2004 la deuda que tenía Libia con Rusia ascendía a más de 10.000 millones de dólares –deuda que se zanjaría en 2008—, o el incidente en 2013 relacionado con el tiroteo de la embajada rusa en Libia, –que algunos analistas vincularon a una venganza por el apoyo de Moscú de Bashar Al Asad—, Serguéi Lavrov, Ministro de Exteriores, ha calificado las relaciones diplomáticas ruso libias como tradicionalmente amistosas y, en este sentido, ha señalado que su país "apoya la soberanía, la independencia y la unidad de Libia, el esfuerzo de la gente para una vida mejor con la ayuda de profundas reformas democráticas y la consecución de un acuerdo a nivel nacional"¹⁴⁶.

En el capítulo militar y venta de armamentos, Rusia estuvo muy interesada en reanudar la venta de armas tras el embargo de Naciones Unidas. Significativo es en 2004, la cesión de una licencia a Libia para la producción de fusiles Kalashnikov, empresa privatizada en 2013 por el Kremlin¹⁴⁷. Libia intenta más adelante diversificar la muy alta dependencia del armamento soviético, y Rusia asiste a un escenario con nuevos competidores, como Francia, EEUU e incluso Ucrania o Pakistán. Es interesante la reanudación de la cooperación rusa con Trípoli en la formación de especialistas militares para el ejército libio según manifestó el representante ruso para Oriente Medio, Sr. Bogdanov¹⁴⁸. En la gráfica de la Figura 3 se muestra el histórico de los gastos militares libios en los últimos 35 años, en dólares constantes

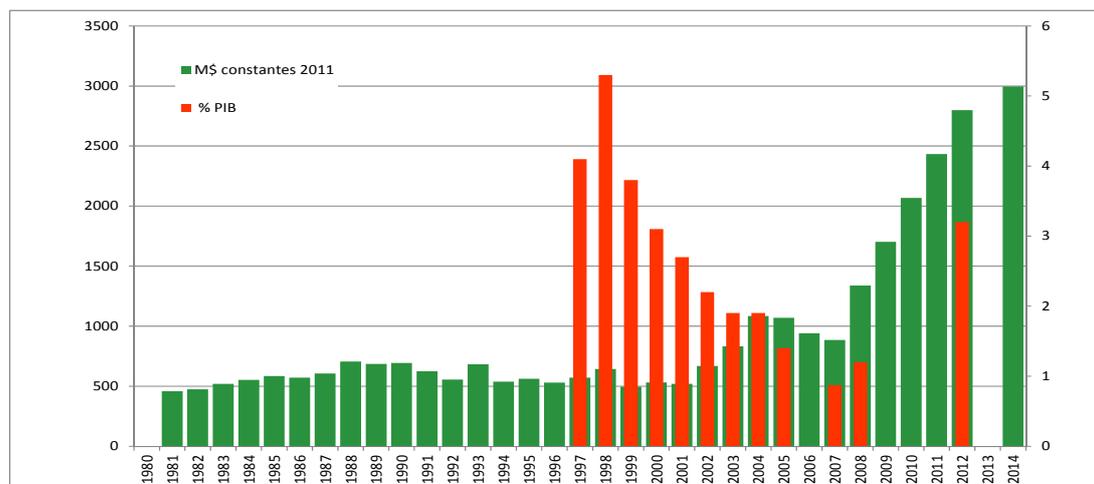
¹⁴⁵Para una visión general, véase VV.AA.: "Oriente Medio y su Influencia en la Seguridad del Mediterráneo", Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Cuaderno de Estrategia, nº 139 (Mayo 2008).

¹⁴⁶ Ver "Russia reaffirms its firm support for Libya's sovereignty – Lavrov", *The Voice of Russia*, 28 de febrero de 2013, en http://sputniknews.com/voiceofrussia/2013_02_28/Russia-reaffirms-its-firm-support-for-Libyas-sovereignty-Lavrov/.

¹⁴⁷ Ver "Putin privatiza Kalashnikov: no levanta cabeza desde el fin de la Guerra Fría", *El Economista*, 24 de septiembre de 2013, en <http://www.eleconomista.es/interstitial/volver/276453382/empresas-finanzas/noticias/5167708/09/13/Putin-privatiza-Kalashnikov-vende-el-49-por-41-millones-de-dolares.html#Kku8ZnJ03MLDY0Fd>.

¹⁴⁸ Ver "Russia and Libya: will they restore military and technical cooperation?", *The Voice of Russia*, 13 de diciembre de 2012, en http://sputniknews.com/voiceofrussia/2012_12_13/Russia-and-Libya-will-they-restore-military-and-technical-cooperation/.

y en % del PIB. Se observa claramente el efecto del embargo, y el incremento de los últimos años para combatir a las milicias rebeldes.



Fuente: Sipri. Las cifras no incluyen el gasto en las fuerzas paramilitares. Las cifras de Libia hasta 2008 no incluyen los gastos de desarrollo, que en 2008 ascendió a 1.000 millones de dinares. Las cifras de 2012 no son necesariamente comparables con los de años anteriores.

En el *ámbito energético*, las pretensiones rusas han sido muy firmes. Sin embargo, los resultados han sido modestos. En 2006 los grandes beneficiarios de los dos principales concursos de asignación de zonas de extracción de petróleo fueron EEUU, algunos países europeos y asiáticos. No obstante, tanto *Russneft*, como *Lukoil* y *Gazprom* siguen estando detrás del mercado libio. Ya en 2008, *Gazprom* propuso comprar todo el petróleo libio destinado a la exportación¹⁴⁹. *Gazprom* y su creciente presencia en Libia ha llevado a algunos a temer este deseo de Moscú de intentar dominar el gas europeo no ya solo a través de las importaciones del este, sino también del sur. Estas acciones de la empresa *Gazprom* en el norte de África han sido consideradas por algunos analistas como un ataque "pinza"¹⁵⁰ en Europa. Este mercado obviamente tiene importancia para la UE, como fuente alternativa de gas que es lo que representa Libia para la Unión en la actualidad. Y aunque las negociaciones de un acuerdo marco entre la UE y Libia quedaron en "stand by" en 2011, están pendientes de su reanudación. De capital importancia serán los desarrollos futuros de la agenda energética europea en el Mediterráneo.

En el capítulo económico y comercial, uno de los acuerdos que se han retomado en junio de 2012, cuatro años después de su inicio con la visita del entonces Presidente saliente Putin a Libia, ha sido la posibilidad de que la empresa Ferrocarriles de Rusia continúe con la construcción de un ferrocarril Sirte-Bengasi sobre los que ya hay construidos 100km de carretera y 30 km de la vía férrea. Este contrato para la construcción de 500km es el proyecto más grande de la historia de la compañía rusa, que, sin embargo, se detuvo debido a las acciones militares iniciadas en Libia¹⁵¹.

¹⁴⁹ Katz, Mark Norman: "The Russian-Libyan Rapprochement: What Has Moscow Gained", *Middle East Policy Council*, vol. XV, nº 3 (2008), en <http://www.meopc.org/journal/middle-east-policy-archives/russian-libyan-rapprochement-what-has-moscow-gained?print>.

¹⁵⁰ Dempsey, Judy "Gazprom and ENI to Pipe Gas from Libya; Some Fear Russia Making 'Pincer' Move on European Supplies," *International Herald Tribune*, 10 de abril de 2008.

¹⁵¹ Ver "Russian Railways may resume railroad construction in Libya", *The Voice of Russia*, 10 de junio de 2012, en http://sputniknews.com/voiceofrussia/2012_06_10/77691931/.



Se puede aseverar que, específicamente el intercambio comercial entre Libia y Rusia es escaso, como aparece recogido en la Tabla 6. En el periodo de 2010 a 2014 las exportaciones rusas a libia ascienden a 1.150 M\$ corrientes, y se fundamentan en la exportación de cereales, con un importancia creciente de los hidrocarburos. Sin embargo, para hacer constatar el escaso alcance de las relaciones Ruso-Libias, basta notar que el intercambio comercial del país norte-africano con España es mayor que el mantenido con la Federación Rusa.

Tabla 6 Principales exportaciones de Rusia a Libia e importaciones de Libia de todo el mundo (en miles de US\$ corrientes)¹⁵²

Productos	Exportaciones de Rusia a Libia					Importaciones de Libia de todo el mundo				
	Valor en 2010	Valor en 2011	Valor en 2012	Valor en 2013	Valor en 2014	Valor en 2010	Valor en 2011	Valor en 2012	Valor en 2013	Valor en 2014
Todos los productos	169.502	106.926	259.927	386.458	221.622	17.674.368	7.122.204	19.729.994	24.396.699	16.407.733
Cereales	87.770	70.224	231.191	175.503	132.487	899.125	578.008	809.864	1.028.093	767.203
Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación	15	5.267	9.956	128.119	52.072	257.597	847.793	3.086.944	3.328.170	2.360.036
Fundición, hierro y acero	11.787	0	12.548	26.790	32.562	831.562	88.307	505.743	589.259	355.148
Vehículos automóviles, tractores, ciclos, demás vehículos terrestres, sus partes	17.406	0	0	32.501	0	2.451.259	349.225	1.894.791	2.303.803	1.183.685
Armas y municiones y sus partes y accesorios	4	20.104	0	15.703	0	50	20.591	10.513	27.589	1.734
Maquinas, reactores nucleares, calderas, aparatos y artefactos mecánicos	17.448	0	97	394	460	3.344.018	569.514	1.624.451	2.798.693	1.773.366
Vehículos y material para vías o similar y sus partes; aparatos mecánicos	16.049	0	0	25	0	77.709	11.183	2.214	3.536	2.320
Manufacturas de fundición, de hierro o de acero	6.354	4.963	48	147	1.995	1.391.909	217.302	425.202	572.374	370.594
Instrumentos, aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, medida, control	3.451	0	1.444	3.859	12	554.051	93.310	261.171	359.487	280.599
Resto de productos	9.220	6.368	4.644	3.419	2.032	7.867.090	4.340.358	11.102.882	13.385.682	9.309.757

No obstante, y en palabras del Ministro de Exteriores ruso, en 2012, el volumen de comercio ruso-libio alcanzó una marca récord en los últimos 12 años, ascendiendo a 250 millones de dólares. La aplicación plena de las potencialidades de la comunidad empresarial, incluyendo el Consejo Empresarial ruso-libio, también podría promover la intensificación y diversificación de la cooperación entre Rusia y Libia¹⁵³.

En definitiva, Rusia decidió no jugar un papel clave de mediador en Libia y se ha mostrado partidario de que sea la Unión Africana quien asuma la responsabilidad en su lugar. Además, tampoco ha logrado sacar demasiado provecho económico ni político utilizando el instrumento *Gazprom* ni, hasta ahora, ha logrado alejar al gobierno libio de "Occidente".

3. Conclusiones

Este análisis de las relaciones de Rusia con el Magreb ha tratado de desvelar las ambiciones estratégicas –inciertas– de Moscú a través del estudio de las interacciones de este país con Siria, Egipto, Argelia, Marruecos, Túnez y Libia a lo largo de la última década, coincidiendo con una etapa de clara ambición de recuperación de su influencia en la escena internacional,

¹⁵² Fuente: *International Trade Centre (ITC)*.

¹⁵³ Ver "Lavrov to discuss release of Russians with Libyan colleague", *The Voice of Russia*, 7 de septiembre de 2007, en http://sputniknews.com/voicofrussia/news/2013_09_07/Lavrov-to-discuss-release-of-Russians-with-Libyan-colleague-6668/.



en la que bajo el férreo mandato de Vladimir Putin ha llegado a plantear la primera crisis belicista en la Europa del siglo XXI –con la secesión de Crimea y desestabilización de Ucrania-, mostrando el indisimulable deseo de recuperar el dominio que tuvo el imperio soviético en el pasado –la URSS jugó un papel esencial en el Europa y Mediterráneo durante la Guerra Fría- y pugnar en "pie de igualdad" con EEUU, China, o la UE.

Si bien con la disgregación de la antigua Unión Soviética, el peso de la Federación Rusa en la región quedó muy mermado, la labor de Putin ha permitido que su país haya recuperado parte de su capacidad de influencia en la zona hasta el punto de ofrecerse como contrapeso a la política estadounidense, a la vez que mina la capacidad de maniobra de la UE a la hora de ejercer como líder regional, especialmente en el Magreb. La profunda humillación que supuso la desaparición de la URSS sirvió como acicate para trabajar paulatinamente por la recuperación de su poderío internacional, como se puede observar en los documentos oficiales rusos, que subrayan la necesidad de Rusia de retomar su posición en el mundo. Las interacciones de la Federación rusa con los países analizados dan una idea de cómo ha ido estrechando lazos políticos y económicos con todos ellos, buscando un beneficio, especialmente en el ámbito estratégico, militar –con una amplia presencia en la zona e incremento de la venta de armas a los países mediterráneos- y de los hidrocarburos, –a través del cierre de acuerdos energéticos, y sobre energía nuclear-, además del fortalecimiento de los vínculos comerciales, turísticos o culturales, a través de la "cooperación" bilateral primero y multilateral después. Ámbitos de cooperación donde busca, de una parte, ocupar el espacio dejado por la administración americana y, de otra, erigirse como serio competidor de la UE, sobre todo en el campo de la energía y en las relaciones de vecindad. Respecto de la PEV, Rusia está sabiendo aprovechar el escaso desarrollo de la misma por parte de la UE y su estado actual de "revisión" por parte de las instituciones comunitarias, para reforzar su concepto de seguridad y su propia industria de armamento, en un contexto regional e internacional mucho más convulso y sujeto a grandes incertidumbres, mucho más que cuando se puso en marcha en 2003.

Aunque es indudable el pulso mantenido por Rusia con EEUU, reflejado en las páginas precedentes, a nadie se le escapa que el "desembarco" de Rusia en la zona también perjudica a la UE. Mientras Europa condiciona sus ayudas económicas de desarrollo a la aceptación de los países magrebíes de toda una agenda de democratización, respeto de los Derechos Humanos y de las reglas del derecho, e intenta explorar e identificar los sectores prioritarios (seguridad, migración, y energía, preferentemente) Rusia alarga su sombra siendo muy consciente de la gran debilidad de la UE en el campo militar, energético o de su prácticamente inexistente Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y Política Europea de Seguridad Común (PESC). Mientras Rusia avanza a "zancadas", la UE camina a "pasitos". La "retórica" de los derechos fundamentales no aparece en los discursos rusos, donde sí aparece en cambio la búsqueda de una mayor seguridad y estabilidad en la zona –muy en consonancia con los objetivos de la ONU—.

Conviene destacar que Rusia no ha dado de lado a estos países en medio del tsunami desestabilizador que supuso la "primavera árabe", presentándose como garantía de estabilidad, como socios fiables, frente a otros actores –especialmente la ribera norte del Mediterráneo— que se sentaron a ver cómo acababa aquella historia que, en principio, se asemejaba a una "oleada democrática". Rusia no dejó de cultivar sus relaciones con el establishment mientras la UE esperaba el desenlace de los acontecimientos. El caso de Libia es especial puesto que parece que Rusia fue engañada y se consiguió su apoyo en la ONU, apoyo que propició una intervención militar en toda regla pero no esperada por Rusia. De ese episodio, Rusia extrajo conclusiones y una serie de lecciones aprendidas que después se han visto aplicadas a Egipto y Siria. El aumento de la tensión militar es claro y, además,, Rusia ha



puesto sobre la mesa la cuestión fundamental de que todo lo que ha hecho EE.UU. durante décadas –apoyar a dictadores, llevar a cabo operaciones encubiertas para acabar con terroristas, incrementar el flujo de negocio con los países del MENA— Rusia tiene el mismo derecho a hacerlo.

Esta postura es coherente con el incremento de su presencia militar en la zona y sus exportaciones armamentísticas a la zona en los últimos 5 años, aprovechándose del caos y el baile de autoridades. El caso más extraordinario quizás sea Siria, junto con Egipto y Libia, además del tradicional mercado argelino.

Como parte más atractiva del *pack* que ofrece Rusia para adentrarse en la región, se encuentran los acuerdos energéticos, tanto en el ámbito de los hidrocarburos como en el de la energía nuclear. Además, el *know how* acumulado por Rusia puesto a disposición de países como Marruecos o Túnez, es un elemento bastante atractivo, sobre todo si con eso se logra diversificar sus fuentes de energía y reducir la influencia norteamericana o de la UE. La estrategia rusa es clara: ya intentó crear una "OPEP del gas" y una "alianza euroasiática de los productores del gas" para tratar de neutralizar una hipotética liberalización del mercado europeo del gas, que es el camino que la UE debe seguir, a nuestro juicio. Además, la Unión debe dirigir sus esfuerzos en la búsqueda de otras alternativas como aumentar el gas natural licuado, la posibilidad de exportar el gas de esquisto de EEUU o nuevos desarrollos con biogás, entre otros.

Por último, frente a la tibia e impotente postura de la UE en el conflicto sirio (¿qué ha pasado con la política común de seguridad y defensa?), Rusia no deja lugar a dudas de sus intenciones, viene desplegando una estrategia clara en la posible resolución del conflicto, y está en la línea de presentarse como un socio "indispensable" en los distintos escenarios que se barajan. En el marco de la Asamblea General ONU (28 de septiembre de 2015), Putin volvió a enfrentarse a Obama como si de un duelo se tratara, y aunque estén de acuerdo en formar una coalición internacional contra el EI, Rusia no admitirá que sea EE.UU. quien la lidere -el Parlamento ruso ha autorizado a Putin a enviar más tropas sobre el terreno- como tampoco admitirá fácilmente que la salida de Al Asad sea *conditio sine qua non* para avanzar en la resolución de la situación siria. El presidente ruso ha dominado la agenda diplomática internacional marcando el camino a seguir en un claro apoyo a Al Asad con el despliegue de fuerzas aéreas y tropas para ayudar al dictador sirio. ¿Qué papel estará dispuesto a jugar y hasta dónde se implicará? ¿Habrà cooperación a través de una resolución del Consejo de Seguridad? ¿Resistirán los EEUU. y la UE la tentación de apoyar al líder que ayudaron a derrocar con el fin de devolver la estabilidad a la región? Parece que en esta partida Rusia ha acabado siendo el más rápido, escogiendo y jugando sus cartas. Pero el juego es complicado y lleno de incertidumbres.





LAS PRIMAVERAS ÁRABES: LA INFLUENCIA DE QATAR Y SUS RELACIONES CON LOS ESTADOS DEL GOLFO

Alberto Priego¹

UNISCI / Universidad Pontificia Comillas

Resumen:

Las Primaveras Árabes han supuesto el fin de la influencia Occidental en el Norte de África y Oriente Medio. Hasta el 2011 la UE y Estados Unidos eran actores influyentes en la región. El fracaso de las Primaveras Árabes ha permitido la entrada de otros actores, concretamente de los estados del Golfo Pérsico. Qatar y Arabia Saudí han visto la oportunidad de convertirse en potencias regionales con capacidad de influir. Sin embargo, la ventana de oportunidad ha provocado una competición entre Doha y Riad que pugnan por convertirse en los líderes regionales.

Palabras clave: Qatar, Arabia Saudí, Primavera Árabe, Unión Europea, Hermanos Musulmanes.

Title in English: *"The Arab Springs: Qatar's Influence and its Relations with the Gulf States"*

Abstract:

The Arab Springs have been the end of the Western influence in North Africa and the Middle East. Until 2011 the EU and the United States were strong influential actors in the region. The failure of the Arab Spring has allowed the entry of other actors, particularly the Gulf states. Qatar and Saudi Arabia have seen the opportunity to become regional powers capable of exerting influence in this area. However, the window of opportunity has led to a competition between Doha and Riyadh, both wanting to become the regional leaders.

Keywords: *Qatar, Saudi Arabia, Arab Spring, European Union, Muslim Brotherhood.*

Copyright © UNISCI, 2015.

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. Alberto Priego es profesor propio adjunto en el Área de Ciencia Política (Departamento de Relaciones Internacionales) en la Universidad Pontificia Comillas (ICADE), ha sido investigador invitado en la School of Oriental and African Studies (The University of London), es investigador senior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

E-Mail: apriego@upcomillas.es.

http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51822



1. Introducción

Las *Primaveras Árabes* han emergido como un fenómeno sin precedentes que ha supuesto el fin del monopolio Occidental en Oriente Medio y Norte de África. La Nueva Política de Vecindad de la Unión Europea se ha mostrado como uno de los mayores fracasos del proyecto europeo. En el flanco éste, Rusia se ha aprovechado de las diferencias surgidas entre los miembros de la UE para reocupar lo que considera "su espacio". En el flanco sur, la situación no ha sido muy distinta. Líderes árabes, que hasta ahora eran apoyados por Occidente, han sido depuestos por movimientos populares de corte islamista. Los nuevos gobernantes han favorecido la entrada de otros actores, esencialmente estados del Golfo, que han aparecido en la región ocupando el espacio que no han podido llenar por motivos económicos y de afinidad cultural y religiosa tanto la UE como los Estados Unidos, si bien queda por estudiar el posible visto bueno estadounidense en todas estas actuaciones o una supervisión/aceptación. Quizás la forma más gráfica de entender este fenómeno la encontremos en uno de los principios que ha guiado la política exterior de Qatar "*Árabes para solucionar los problemas de los árabes*".

Por ello, podemos afirmar las Revoluciones Árabes han supuesto además de un cambio de relaciones entre Europa y Oriente Medio, un cambio en las relaciones entre los estados del Golfo Pérsico entre sí. En buena medida, se han enfrentado dos posiciones claramente contrapuestas.

- La primera –pro status quo- ha sido liderada por Arabia Saudí. A estas posiciones se han unido otros actores regionales como Kuwait, Emiratos Árabes Unidos² y Bahréin. Los defensores de esta línea han abogado por el mantenimiento del orden establecido y su mayor éxito ha sido la restauración del orden militar en Egipto tras la victoria de los Hermanos Musulmanes en las elecciones.
- La segunda posición –revisionista- estuvo defendida por Qatar³ y su principal particularidad fue la defensa de una transformación estructural del mundo árabe apoyándose para ello en las redes de los Hermanos Musulmanes que se erigieron como la fuerza del cambio. Qatar apostó fuertemente sobre todo en Libia y Egipto aunque, tras sendos fracasos, ahora, con un perfil más bajo, busca refugio en el caso tunecino.

Debido a una serie de circunstancias más o menos inesperadas -el cambio de Emir en Qatar⁴, la emergencia del ISIS o el citado fracaso de la vía de la *hermandad*- parece que los partidarios de la primera opción estén ganando la batalla a los segundos. Aunque no es menos cierto que las posiciones de Arabia Saudí tras la coronación del rey Salman han cambiado considerablemente.

La hipótesis de partida de este trabajo es la siguiente: *Las Revoluciones Árabes deben ser entendidas como una lucha por el poderío regional entre Qatar y Arabia Saudí, dos estados que pugnan por convertirse en el actor regional de referencia⁵ en el mundo árabe.* Para ello vamos a analizar el rol de Qatar en las Primaveras Árabes con especial atención a Libia, Egipto, Siria y en menor medida Túnez. En todos estos casos, se aprecia de forma clara la ya mencionada rivalidad entre Qatar y Arabia Saudí. Mientras que Doha ha apostado por un

² A partir de ahora EAU.

³ Según la RAE en *Ortografía de la lengua española de 2010* las formas Qatar y Catar son igualmente válidas por lo que en este trabajo se usará la grafía con Q por ser más aceptada a nivel internacional.

⁴ La llegada de Nuevo Emir ha supuesto un acercamiento a Arabia Saudí así como una mayor concentración en los asuntos internos.

⁵ "*Qatar's foreign policy decisions and their repercussions have been tightly connected to its long-standing rivalry with Saudi Arabia over the two Gulf countries' degree of regional influence*" Khatib, Lina: "Qatar and the Recalibration of Power in the Gulf", *Carnegie Middle East Center*, 11 September 2014.



trasvase de poder a nuevos grupos, Riad prefiere el mantenimiento del status quo⁶, aunque esta afirmación está sujeta a matices. Ante la incertidumbre provocada por el cambio, Riad, ha apostado por grupos más cercanos al salafismo⁷ mientras que Qatar ha apostado por la hermandad. Quizás, quien mejor ha reflejado la política exterior de Qatar sea Lina Khatib cuando afirmó que Doha buscaba "*maintain internal and regional (gulf) stability while claiming wider political influence*"⁸

El artículo se va a articular de la siguiente manera: En primer lugar vamos a realizar un análisis de los fundamentos de la política exterior de Qatar, por ser éste el actor más activo de la Primavera Árabe. Dentro de la acción de Qatar se van a analizar cuatro casos especialmente significativos: Túnez, Libia, Egipto y Siria. En todos ellos, además de la acción directa de Qatar se va a realizar una comparación con la influencia o contra-influencia saudí para demostrar nuestra hipótesis. Para lograr una correcta aplicación de método comparado hemos seleccionado los siguientes aspectos que serán analizados en los cuatro casos de estudio: apoyo político-diplomático, la asistencia económica y la ayuda militar. Al final del trabajo demostraremos que la hipótesis de partida, la pugna entre Doha y Riad en el marco de las Primaveras Árabes, se cumple.

2. Los fundamentos de la política exterior de Qatar

Qatar, es un estado de pequeñas dimensiones (11.586 Km²) con una población de poco más de un cuarto de millón de nacionales. Debido a estas características su posición internacional ha sido tradicionalmente muy modesta. Además, debido a sus condicionantes geográficos y, sobre todo, a la voracidad de estados vecinos (Irán y Arabia Saudí) la búsqueda de seguridad⁹ ha sido uno de los aspectos que han condicionado su política exterior. Por ello, Qatar se ha visto obligado a buscar métodos para garantizar su supervivencia y con tal fin no ha dudado en utilizar para dicho fin todos sus recursos disponibles. Entre todos sus esfuerzos podemos destacar dos estrategias que buscaban mejorar su posición internacional y sobre todo garantizar su seguridad¹⁰:

1) *La búsqueda de un "Hermano" o un estado mayor.* Doha siempre ha tenido la necesidad contar con un estado protector "*qaim maqam*" que se encargara de garantizar su supervivencia. La existencia de gigantes regionales como Irán, Irak y Arabia Saudí favoreció esta política. En el siglo XIX este papel fue ejercido por el Reino Unido y a raíz de la independencia de Qatar fue Estados Unidos¹¹ quien se ocupó de dicha tarea.

⁶ "*Doha systematically favors the Brotherhood, whereas Riyadh actively shuns and resists its rising influence*" Haykel, Bernard: "Saudi Arabia and Qatar in a Time of Revolution" *Gulf Analysis Paper* (CSIS), February 2013, en

http://csis.org/files/publication/130219_Haykel_SaudiQatar_GulfAnalysis.pdf.

⁷ "*Doha Believed the moderate form of Islamism represented by the Brotherhood was a safer bet than the more reactionary Salafi groups supported by Saudi Arabia*" Echagüe, Ana: "Emboldened yet vulnerable: the changing foreign policies of Qatar and Saudi Arabia" *FRIDE-Working paper* nº123 (julio 2014), p. 8, en http://fride.org/download/WP_123_Emboldened_yet_vulnerable.pdf.

⁸ Khatib, Lina: "Qatar's involvement in Libya: A delicate balance" *World Peace Foundation*, nº 7 (enero 2013), en <http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2013/01/07/qatars-involvement-in-libya-a-delicate-balance/>.

⁹ "*After the British left in 1971 it became apparent that Qatar could not defend itself as a country*" Roberts, David: "Understanding Qatar's Foreign Policy Objective" *Mediterranean Politics*, vol. 17, nº. 2, (July 2012), p. 235.

¹⁰ "*Preserving Qatar's security is the central tenet of Emir Hamad bin Khalifah al-Thani's vision*" Roberts, David: "Qatar: domestic quietism, elite adventurism" *Gulf Analysis-ECFR*, abril 2013, p. 10.

¹¹ "*after 1990 and the Iraqi invasion of Kuwait, Qatar took his opportunity to sign basing agreements with America in 1992*" Véase Roberts, David, *op. cit.*, p. 235.



De hecho, a día de hoy Estados Unidos posee algunas instalaciones militares en el emirato.

2) *Alcanzar una posición única en la Comunidad Internacional*: Como consecuencia de la invasión de Kuwait por parte de Sadam Hussein, Qatar comenzó a pensar que si bien la protección del "hermano mayor" era necesaria, ésta no era suficiente. Con la llegada al poder del Emir Hamad bin Khalifa Al Thani, Qatar inició una política exterior basada en un incremento exponencial de su notoriedad internacional así como en el desarrollo de un rol diferenciador respecto del resto de estados de la comunidad internacional. En este contexto destacan sus dotes de mediador en conflictos tales como Sudán del Sur, Yemen o Palestina. Así, Qatar ha buscado convertirse en un actor necesario que cumple una función muy particular que nadie más puede llevar a cabo. Qatar, asimismo, utilizará redes Salafistas/Wahhabistas, junto con Arabia Saudita y otros estados del Golfo, para la financiación de grupos religiosos que acabarán pudriendo determinados estados, caso de estados del Sahel y, en otro orden, de Siria¹². Esta especificidad fue entendida por Doha como una protección especial frente a los gigantes regionales que le rodeaban.

2.1. La religión como un elemento clave en la política exterior

Uno de los aspectos fundamentales de la proyección exterior de Qatar ha sido sin lugar a dudas, la religión. Qatar puede ser definido como un Estado que sigue la tradición Wahabí, con una clara prevalencia de la escuela de jurisprudencia Hanbalí. De hecho, la familia Al Thani procede del mismo grupo tribal (the Bani Tamim) que el fundador del Wahabismo, Mohammed ibn Abd al-Wahhab. Sin embargo, aunque muchos de los postulados wahabistas se aplican en el país el Wahabismo ha sido percibido por los Al-Thani como una forma de dominación saudí. Es quizás por ello que Qatar ha buscado otros modelos político-religiosos en los que apoyarse¹³ y a los que parecerse, evitando identificarse con el Wahabismo por miedo a ser absorbido por Arabia Saudí.

En esta búsqueda los qataríes han encontrado el faro de los Hermanos Musulmanes quienes, desde hace décadas, han ostentado el liderazgo religioso en Qatar. Frente a la influencia saudí, los clérigos vinculados a los Hermanos Musulmanes presentan una gran virtud para la familia Al Thani: la no injerencia en los asuntos internos de Qatar¹⁴. Es precisamente esta característica la que ha inspirado la organización religiosa qatarí, frente al modelo saudí. En el modelo qatarí, al contrario de lo que ocurre en Arabia Saudí, no hay una oficina del Gran Muftí evitando así que el poder religioso sirva como "contrapoder" al emir.

¹² Véase un document del Unión Europea: "The involvement of Salafism/wahhabism in the support and supply of arms to rebel groups around the world" Directorate-General for External Policies of the Union, June 2013, en http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457137/EXPO-AFET_ET%282013%29457137_EN.pdf.

¹³ "Wahhabism was thus a means by which the Al-Saud extended their influence over the other ruling tribes. In this regard, the dilemma for the rulers of Qatar was that although Wahhabism served a domestic purpose of shaping opinion and fostering legitimacy for the rulers, it also presented a challenge in that if the Ulama were to have too much power or influence they would conceivably align themselves with the Saudi state and thus pose a domestic challenge" Baskan, Birol and Wright, Steven: "Seeds of Change: Comparing State-Religion Relations in Qatar and Saudi Arabia" *Arab Studies Quarterly*, vol. 33, no. 2, (Spring 2011)

¹⁴ "The Brotherhood is barely involved in Qatari domestic affairs" Ahmed, Azem: "Qatar's ties with the Muslim Brotherhood Affect Entire Region" *National*, 18 mayo 2012, en <http://www.thenational.ae/thenationalconversation/comment/qatars-ties-with-the-muslim-brotherhood-affect-entire-region>.



Son muchos los clérigos vinculados a la hermandad que desde hace décadas residen en Qatar. De hecho, *la península* se ha convertido en una especie de refugio para aquellos miembros de la hermandad que son perseguidos en sus países de origen. En concreto me estoy refiriendo a Egipto, Siria y en menor medida Arabia Saudí, EAU o Libia. Podemos destacar a miembros de la hermandad como Abdul-Badi Saqr, Ali al Sallabi o su hermano Ismail. Todos ellos, en su momento, encontraron asilo en Doha evitando así el castigo sus gobiernos¹⁵. Sin embargo, entre todos cabe destacar a Yusuf Al Qaradawi, quien, a pesar de haber nacido en Egipto, a día de hoy es considerado como la máxima autoridad religiosa del país. Este clérigo llegó a Qatar en los años 60 y desde entonces su figura no ha parado de crecer hasta convertirse, no sólo en un líder religioso del país sino también en una influyente personalidad. Como muestra de esta influencia, desde 1996 dirige y presenta *-Sharia and Life-* uno de los programas más populares de la televisión qatarí Al-Jazeera¹⁶.

La decisión de apostar por la hermandad es, ante todo, un intento de distinción en la Comunidad Internacional ya que ningún otro estado musulmán confía en los Hermanos Musulmanes¹⁷ como opción política de cambio. Es por ello que las Primaveras Árabes ha supuesto para Doha una oportunidad única para cumplir con los dos objetivos que hemos destacado anteriormente: por un lado incrementar su papel internacional distinguiéndose de los demás estados de su entorno, y por el otro aunque derivado de lo anterior, garantizar su supervivencia a nivel internacional. Estos hechos explican por qué Qatar ha tratado de impulsar en lugares como Yemen, Siria, Túnez, Libia y Egipto a partidos políticos vinculados a los Hermanos Musulmanes¹⁸ ya sea de forma directa o indirecta. Esta línea ha sido calificada como Daoud Boughezala como "*la diplomatie du carnet de chèque*"¹⁹ en una clara referencia a la financiación de estos partidos políticos vinculados a la hermandad.

Si bien es cierto que en un primer momento Doha pensó que las Primaveras Árabes podrían ser una opción de "democratización", no es menos cierto que la apuesta qatarí por la hermandad responde al ya mencionado ejercicio de pragmatismo. Es decir, aunque es cierto que el propio Emir defendió la tesis de que algunos islamistas podrían integrarse en la vida democrática²⁰, no es menos cierto que las Primaveras Árabes se plantearon como una ventana de oportunidad para Qatar para alcanzar sus propios fines. En una línea completamente diferente a la de, encontramos la visión saudí que no dudó en usar la fuerza *-Peninsula Shield-* para "pacificar" Bahréin. En una línea similar Riad concedió asilo político a los presidentes derrocados (Saleh o Ben Alí) como muestra de desaprobación con las acciones adoptadas por Doha. Tal y como prueban estos dos ejemplos, Arabia Saudí se ha mostrado como un actor conservador y defensor del status quo, frente a Qatar que ha abogado una política revisionista introduciendo cambios sustantivos en el Comunidad Internacional. No obstante, como hemos mencionado anteriormente los cambios en las monarquías saudí y qatarí han provocado algunos cambios que posteriormente analizaremos con detalle.

¹⁵ "their relationship is based on a web of personal contacts established over the decades as Doha became host to a variety of actors, often of a Muslim Brotherhood persuasion" Roberts, David "Qatar: domestic quietism, elite adventurism" *Gulf Analysis-ECFR*, (abril 2013), p. 11.

¹⁶ Roberts, David: "Qatar and the Brotherhood" *Survival*, vol. 56, no. 4, (August-September 2014), p. 25.

¹⁷ "Another key factor is personal politics with key Brotherhood figures", en Roberts, David B., p. 238. "Understanding Qatar's Foreign Policy Objective" *Mediterranean Politics*, Vol. 17, No. 2, July 2012.

¹⁸ "Qatar threw its weight behind the Brotherhood in transitioning countries, namely Egypt, Tunisia, Yemen and Libya", en Khatib, Lina: "Qatar and, *op. cit.*

¹⁹ Boughezala, Daoud: "Tunisie. Ennahda la dernière carte de Qatar" *Cauteur*, 23 novembre 2013, en <http://www.cauteur.fr/tunisie-ennahda-la-derniere-carte-du-qatar-24880.html#>.

²⁰ "I believe you will see this extremism transform into civilian life and civil society", *Al Jazeera*, 7 de septiembre de 2011.



3. La acción de Qatar en las Primaveras Árabes

Desde hace algunos años el mundo árabe está cambiando. Esencialmente el cambio viene marcado por la decadencia del modelo republicano-nacionalista (panarabista) y por la emergencia de las monarquías del golfo como referente del mundo árabe. De hecho las Primaveras Árabes no han hecho más que demostrar que el modelo pan-arabista defendido por Hosni Mubarak, Sadam Hussein o Bashar Al Assad ha llegado a su fin. Los gobernantes de estas repúblicas han basado su supervivencia en el paradigma "*stability-first*", postulándose frente a Occidente como la única alternativa frente a los islamistas. El mejor ejemplo de esta política quedó reflejada en una frase muy popular en el Túnez de Ben Alí: "*Mieux vaut Ben Ali que Ben Laden*".

Sin embargo, este modelo ha fracasado estrepitosamente y la "Guerra Fría Árabe"²¹ entre las Monarquías del Golfo y las Repúblicas Nacionalistas se ha decantado del lado de los primeros. En este nuevo contexto, dos estados –Qatar y Arabia Saudí– se han estado disputando la posibilidad de convertirse en la nueva referencia para la joven población árabe que busca alternativas a la opción republicana panarabista.

En todo caso cabe preguntarse por qué se ha producido ese desencuentro entre unos líderes que en su momento fueron carismáticos y la población. La respuesta la debemos buscar en los altos niveles de desempleo (especialmente entre los jóvenes), en la corrupción y sobre todo la desconfianza de la población con un modelo político-económico fracasado. A esto le debemos unir la demonización de los líderes republicanos de opciones políticas no occidentales. Esencialmente me estoy refiriendo a grupos islamistas que tras el derrocamiento de estos regímenes y tras muchos años en la clandestinidad aparecieron como las únicas en posición de ilusionar a la población.

Cuadro 1: Situación en los estados de la Primavera Árabe (2011)

Estado	Corrupción ²²	Democracia ²³	Desigualdad GINI ²⁴	Freedom Rating ²⁵	Derechos Políticos ²⁶	Libertades Civiles ²⁷
Túnez	3.8/10	No-Libre (FH) Régimen híbrido	35.8 (2008)	6.0	7/7	5/7
Libia	2/10	No-Libre (FH) Régimen híbrido		7.0	7/7	7/7
Egipto	2.8/10	No-Libre (FH) Régimen híbrido	30.8 (2008)	5.5	6/7	5/7

²¹ Althani, Mohamed A. J., (2012): *The Arab Spring & the Gulf States*, London, Profile Books, p. 9.

²² Percepción de la corrupción donde 10 es muy limpio y 0 es corrupto, en <http://www.transparency.org/cpi2011/results>.

²³ The Economist Democracy Index 2012 distingue entre *Full Democracies*, *Flawed Democracies*, *Hybrids Regimes* y *Authoritarian Regimes*. Freedom House distingue entre *Libres*, *Parcialmente Libres* (3-5) y *No-Libres* (6-7).

²⁴ Fuente Banco Mundial.

²⁵ Fuente Freedom House. 7 es la peor calificación y 1 es la mejor.

²⁶ Fuente Freedom House. 7 es la peor calificación y 1 es la mejor.

²⁷ Fuente Freedom House. 7 es la peor calificación y 1 es la mejor.



Siria	2.6/10	No Libre (FH) Régimen Autoritario	42.0	6.5	7/7	6/7
-------	--------	---	------	-----	-----	-----

Fuente: Elaboración propia.

Es en este el punto en el que entran en escena los estados del Golfo, especialmente Qatar que como hemos mencionado anteriormente durante décadas había ido tejiendo una red de conexiones con los Hermanos Musulmanes en todo el Mundo Árabe. Esta organización se erigió como la única opción "legítima" frente a otras que habían colaborado con los regímenes republicanos nacionalistas.

Además de gozar de esta aceptación popular, los Hermanos Musulmanes poseían "otra virtud", al haber sobrevivido en la clandestinidad eran los únicos que poseían una mínima organización para afrontar un proceso abierto y democrático como los que se avecinaban en el Norte de África tras la caída de los regímenes panarabistas. Este rasgo, la organización en la clandestinidad, es precisamente el que levanta mayores temores en Riad ya que la hermandad es el único grupo organizado que se ha opuesto a las acciones de la familia Saud²⁸. No obstante, la llegada al trono del Rey Salman ha supuesto una reconfiguración de la relación con la hermandad. De hecho, durante este verano de 2015 se han producido encuentros de alto nivel con líderes como Rachid Ghannouchi²⁹, Khaled Meshaal³⁰ o Abdul Majeed Zindani³¹.

En todo caso, todavía es pronto para afirmar que esta mejora de las relaciones entre Riad y la Hermandad sea el inicio de una nueva era. Quizás este acercamiento bien podría estar propiciada por el temor a una mayor influencia iraní³², especialmente ahora que va a disponer de más recursos para ejercer su influencia en aquellos lugar donde los Hermanos Musulmanes tienen o han tenido presencia (Túnez, Egipto, Yemen, Palestina etc...).

3.1. Túnez

El proceso de cambio en Túnez ha sido el más pacífico y exitoso de todos cuantos han acaecido en Oriente Medio y Norte de África. No obstante, aunque han sido muchas las sombras que han surgido en el proceso a día de hoy Túnez es más democrático que con Ben Alí. En este proceso Qatar ha tenido influencia, aunque Túnez no era una de las prioridades de Doha cuando surgieron las Primaveras Árabes. A día de hoy, el interés ha crecido ya que es la única opción que le queda tras los fracasos de Siria, Libia y Egipto.

3.1.1. Apoyo político y diplomático

El punto donde más se ha apreciado el apoyo qatari en Túnez ha sido, sin el menor género de dudas, en el aspecto político. Los vínculos entre Doha y el partido Ennahda –cercano a los Hermanos Musulmanes- han marcado la relación desde los primeros momentos de la Revolución del Jazmín.

²⁸ "The Muslim Brotherhood is the only clandestine, organized political force in Saudi society and its rise to power in Egypt has pleased its sympathizers across the Red Sea" Al Omran, Ahmend: "Saudi Arabia: A new mobilization" *Gulf Analysis-ECFR*, (abril 2013), p. 5.

²⁹ Líder del partido tunecino Ennahda vinculado a los Hermanos Musulmanes.

³⁰ Líder de Hamás.

³¹ Líder del partido yemení Al-Islah.

³² Priego, Alberto: "La nueva política exterior de Arabia Saudí" *Documento Marco-IEEE*, 20 de agosto de 2015, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM18-2015_NuevaPoliticaExterior_ArabiaSaudi_A.Priego.pdf.



Uno de los aspectos más importantes ha sido la ayuda financiera prestada directamente al partido. Gracias a esta ayuda, Ennahda ha podido afrontar los comicios en condiciones de ganarlos³³. Esta asistencia se ha podido gestionar gracias a los contactos establecidos previamente entre miembros de Ennahda -esencialmente a través de su líder Rashid Al Ghannouchi- y personalidades políticas y religiosas de Qatar. De hecho, los contactos y las visitas de miembros de ambos gobierno a Qatar o Túnez son frecuentes³⁴. Como ejemplo de estas excelentes relaciones, el propio Emir visitó Túnez para celebrar el primer aniversario de Revolución³⁵.

A día de hoy tras los sonados fracasos de Libia, Egipto y Siria, Túnez se ha convertido en la única baza de Qatar. Además, la moderación tunecina permite a Qatar, a pesar de todos los problemas que ha creado, mostrar la opción de la hermandad como una opción compatible con la democracia.

3.1.2. Asistencia económica

Si bien es cierto que la ayuda financiera qatarí en Túnez ha sido importante, no es menos cierto que, en cuantía, ha sido mucho menor que en el caso de Egipto o Libia. En todo caso, tras la caída de Ben Alí las relaciones comerciales entre Qatar y Túnez se dispararon.

Es difícil calcular cuando dinero está aportando Qatar a Túnez, pero algunas fuentes (Wilson Center) apuntan a una cifra que rondaría los 1.500 millones de dólares. En todo caso no toda esta ayuda económica es a fondo perdido. Algunas prestaciones económicas se han puesto en marcha en forma de préstamo con un interés del 2,5% de interés. También hay que señalar que Qatar ha evitado la bancarrota de Túnez aportando importantes depósitos al Banco de Túnez. Tras la experiencia de Libia y Egipto, Qatar está tratando de maximizar el proceso tunecino y por ello considera que la paz social y económica son puntos básicos para su éxito. No se puede olvidar que el éxito del caso tunecino puede contribuir a la consecución de los fines de política exterior qatarí anteriormente mencionados. Para ello, entre otras muchas cosas Qatar está financiando multitud de proyectos a través de una fundación de apoyo a los mártires Tunisia's Martyr Fund. Además, a nivel empresarial Doha está realizando importantes adquisiciones de compañías tunecinas como el principal operador de móvil o el principal banco que ahora se llama Tunisia Qatari Bank. Junto a estas adquisiciones también está invirtiendo en infraestructuras como el complejo turístico Tozeur o la refinería de Skhira. Esta refinería no solo resultó importante para la economía tunecina sino también para la libia ya que buena parte del petróleo que allí se refinaba procedía del país vecino.

Estos ejemplos no son más que muestras del interés qatarí por la estabilidad política, económica y social en Túnez.

3.1.3. Ayuda militar

A nivel militar, la ayuda a Túnez ha sido mucho menos significativa que otros casos como el de Libia o Siria. La explicación la tenemos que buscar en el carácter pacífico de la transición tunecina y la importancia relativa del ejército. Sin embargo y a pesar de esto, desde la caída de Ben Alí se han incrementado los vínculos militares entre los dos estados. De hecho, fruto de este acercamiento se ha firmado dos importantes acuerdos en materia militar³⁶.

³³ "Qatar finances Ennahda's rule in Tunisia with \$500 million", *Middle East On Line*, 23 de noviembre de 2013 <http://www.middle-east-online.com/english/?id=62816>.

³⁴ "Al Ghannouchi recently visited Qatar Orphan Foundation (Dhreima)", *The Peninsula*, 10 de julio de 2015 <http://thepeninsulaqatar.com/news/middle-east/347339/ennahda-chief-defends-tunisia-emergency>

³⁵ "Sheikh Hamad bin Khalifa al-Thani came to Tunisia to celebrate Tunisia's revolution with interim President Moncef Marzouki", *Tunis Time*, 3 noviembre de 2013.

³⁶ "Qatar, Tunisia sign two key military pacts", *Qatar News Agency*, 20 de noviembre de 2012.



A pesar de la aparente buena relación entre los dos estados, existen importantes críticas a la política de Qatar. Importantes sectores de la sociedad civil tunecina no ven con buenos ojos la mano del emirato, que temen la radicalización de la vida diaria tunecina. Las redes sociales han sido el terreno de protesta para estos sectores más críticos. En ellas se han desarrollado campañas como "Campaign to insult the state of Qatar" que contaba con 23.000 seguidores en Facebook a las pocas horas de lanzarse. El propio presidente de Túnez hizo un llamamiento a la población a acabar con esta actitud, coincidiendo con una ceremonia de entrega de fondos por parte de las autoridades qataríes³⁷.

3.2. Libia

Si hay un lugar donde Qatar ha significado a favor del cambio, ese ha sido Libia. El posicionamiento de Doha en favor de los rebeldes ha sido tal, que algunos autores hablan incluso de una revisión de su política exterior³⁸. El gobierno de Qatar ha aportado dinero, armas, entrenamiento, pero por encima de todo esto apoyo diplomático a las fuerzas que derrocaron al régimen de Gadafi. Por ello la principal Plaza de Trípoli, la plaza de Argelia, fue renombrada como la Plaza de Qatar³⁹.

Dentro del proceso de cambio político que se ha vivido en Libia, han resultado cruciales los apoyos prestados por Qatar a personas concretas vinculadas con la *Hermandad*. Este aspecto será abordaremos más adelante con cierto detalle.

3.2.1. Apoyo político y diplomático

Desde que se iniciaron las protestas en Libia, Qatar se convirtió en el principal apoyo político y diplomático de la oposición a Gadafi. Para ello, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores de Qatar se impulsaron dos ambiciosas y arriesgadas acciones diplomáticas que tenían como objetivo final el derrocamiento del régimen de Gadafi.

- a) El apoyo a la intervención internacional liderada por la OTAN tanto en la ONU y como en la Liga Árabe.
- b) El reconocimiento internacional del Consejo Nacional de la Transición como gobierno legítimo de Libia.

a) Apoyo internacional en las organizaciones internacionales: El Ministerio de Asuntos Exteriores de Qatar se erigió en el máximo defensor de la intervención armada internacional aunque hay que decir que en los meses inmediatamente anteriores Doha no se había mostrado como un enemigo de Gadafi. Sin embargo, la rebelión que se inició el 15 de febrero en Benghazi no podría haberse consumado sin el apoyo diplomático de Qatar ya que, desde Doha se allanó el terreno para la aprobación de la Resolución 1973 y la posterior intervención de la OTAN tanto en el mundo árabe, como en las organizaciones internacionales regionales. Este esfuerzo internacional de Qatar buscaba un claro objetivo: reforzar ese rol internacional diferenciado que le asegurara su seguridad aportando legitimidad a una intervención de corte occidental que iba contra un estado Árabe⁴⁰.

³⁷ "Marzouki Asks Tunisians to Respect Qatar; Many Loudly Disobey" *Tunisia live*, 23 de abril 2013 <http://www.tunisia-live.net/2013/04/12/marzouki-asks-tunisians-to-respect-qatar-many-loudly-disobey/#sthash.NovyOD0B.dpuf>.

³⁸ Echagüe, Ana: "Emboldened yet vulnerable: the changing foreign policies of Qatar and Saudi Arabia" *FRIDE-Working paper* nº123 July 2014, p. 7. Khatib, Lina: "Qatar's Foreign Policy: the limits of pragmatism", *International Affairs*, vol. 89, no. 2, 2013, p. 429.

³⁹ Coates-Ulrichsen, K. (2014): *Qatar and the Arab Spring*, Hurst & Company, London, p. 128.

⁴⁰ "the Libya crisis offered an opportunity for Qatar to align its support for the protection of human rights and democratic expression in a manner that resonated powerfully with the (Western-led) international community" Coates-Ulrichsen, *op. cit.*, p. 124.



Para consumir esta acción, cabe destacar las gestiones llevadas a cabo por el entonces Primer Ministro Hamad bin Jassim Al-Thani. Gracias a estas acciones Doha asumió la presidencia en la Liga Árabe, aun cuando no le correspondía y de este modo pudo suspender a la Libia de Gadafi como miembro de dicha organización.

b) Reconocimiento Diplomático Internacional del Consejo Nacional de la Transición: El reconocimiento internacional del Consejo Nacional de la Transición se alcanzó a través de los canales tradicionales y no tradicionales de la diplomacia. En lo que a la diplomacia tradicional se refiere, Qatar fue el segundo estado del mundo, en reconocer al Consejo Nacional de Transición como gobierno legítimo de Libia sólo después de Francia. Más allá de poder presumir de haber sido el segundo del mundo, lo que verdaderamente fue significativo es su condición de estado árabe⁴¹. Sin embargo, ese reconocimiento nunca se hubiera alcanzado de no haber utilizado los medios no-tradicionales de la diplomacia, sobre a través de las acciones de la televisión Al Jazeera⁴² que jugó un papel muy importante en la difusión del mensaje. Junto a la información que difundía Al Jazeera sobre la situación de Libia, hay que destacar a la televisión rebelde libia Al Ahrar, que emitiendo desde Doha, influyó enormemente al colocar la cuestión libia en el centro de la agenda internacional.

Por último y unido a lo anterior, hay que mencionar el esfuerzo diplomático multilateral desarrollado por Qatar a través del Grupo de Contacto de Libia. Gracias a la influencia de este grupo de estado la causa rebelde no solo se hizo más conocida a nivel internacional, sino que permitió coordinar la ayuda internacional frente a un Gadafi que estaba bien organizado.

De este modo, usando tanto la diplomacia tradicional como la no tradicional, Qatar consiguió desarrollar, al menos temporalmente, un rol que solo ellos pueden lograr: erigirse como un actor internacional con características únicas que aseguraba así sus objetivos en política exterior (notoriedad y supervivencia).

3.2.2. Apoyo militar

En el plano militar Qatar se ha mostrado profundamente generoso con los rebeldes libios. Este apoyo fue incluso reconocido explícitamente por el Jefe del Estado Mayor qatari⁴³. Para ello, de nuevo resultaron fundamentales los contactos previos establecidos por Qatar con radicales vinculados directamente o indirectamente a los Hermanos Musulmanes. Entre estos contactos podemos destacar a los siguientes como los más significativos:

i) Abdel Hakim Belhaj: Vinculado a Al Qaeda y detenido en 2004 fue liberado gracias a la mediación de Qatar que participó en un programa de "*des-radicalización*" dirigido por Saif Al Islam Gadafi⁴⁴. Posteriormente dirigió a las Brigadas de los Mártires del 17 de febrero que participó en la toma de Trípoli.

ii) Ali e Ismail al-Sallabi: hijos de un banquero libio vinculado a la hermandad, ambos han estado directamente vinculados a Qatar. Ali, es un clérigo formado en Doha bajo la

⁴¹ "Qatar gave support to opposition forces against Libya's Colonel al Qaddafi and was the first Arab state to officially recognize the opposition after that", en Roberts, David "Qatar's Foreign Policy Roberts, David: "Qatar's Foreign Policy Adventurism" *Foreign Affairs (Snapshot)*, 25 junio 2013.

⁴² "It acted as an interlocutor for the Arab League and Arab states who were pushing for international intervention in Libya, not only through diplomacy, but also through public diplomacy, namely through the Qatar-based television station al-Jazeera, which became the leading voice of the Arab Spring in 2011", en Khatib, Lina: "Qatar's involvement in Libya: A delicate balance", *World Peace Foundation*, 7 de enero de 2013. Disponible en <http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2013/01/07/qatars-involvement-in-libya-a-delicate-balance/>.

⁴³ Black, Ian: "Qatar admits sending hundreds of troops to support Libya Rebels", *The Guardian*, 26 octubre de 2011.

⁴⁴ Black, Ian: "The Libyan Islamic Fighting Group – from al-Qaida to the Arab spring", *The Guardian*, 5 septiembre de 2011.



protección de Yusuf Qadarawi, que resultó fundamental para canalizar la ayuda militar de Qatar a los rebeldes libios⁴⁵. Su hermano Ismail dirigió al grupo Tajamauu Saraya al-Thuwar.

iii) Jalal al-Dugheily: actuó como Ministro de Defensa del CNT y por esta condición en julio de 2011 se reunió en Doha con el Jefe del Estado Mayor de Qatar Mr. Attiyah con el fin de coordinar la ayuda financiera y militar a los rebeldes⁴⁶.

En cuanto al apoyo militar, podemos dividir el apoyo militar de Qatar a los rebeldes libios en tres puntos fundamentales, sin los cuales el derrocamiento de Gadafi hubiera sido simplemente imposible.

- a) Transferencia de armas.
- b) Adiestramiento de fuerzas.
- c) Envío de fuerzas sobre el terreno.

a) *Transferencia de armas:* Es conocido por todo el mundo que Qatar ha contribuido a las fuerzas anti-Gadafi enviando importantes remesas de armas. Aunque el gobierno de Doha no lo ha reconocido -habla de material bélico defensivo- se calcula que Qatar podría haber enviado hasta 20.000 toneladas de armas a Libia⁴⁷, violando las resoluciones del Consejo de Seguridad. Por ello, hay que decir que la transferencia de armas a los rebeldes libios fue una pieza fundamental para el derrocamiento de Gadafi. En este punto, Qatar se convirtió en un actor único que facilitó el rearme de los rebeldes y por lo tanto la caída de Gadafi.

b) *Adiestramiento de fuerzas.* Otra de las aportaciones qataríes a la caída de Gadafi ha sido el entrenamiento de las fuerzas rebeldes. Qatar cumplió un rol fundamental en el adiestramiento de las fuerzas rebeldes que se enfrentaron la guardia del Coronel Gadafi. Para ello, fuerzas especiales de Qatar entrenaron directamente a la infantería rebelde en las montañas de Nafusa, en Libia Oriental. Sin embargo, la cooperación no quedó aquí y fuerzas libias fueron enviadas a Doha para recibir adiestramiento militar especial en los cuarteles del ejército qatarí⁴⁸. Este adiestramiento sirvió para organizar a unas fuerzas poco disciplinadas y con escasa formación militar.

c) *Envío de fuerzas sobre el terreno.* Además de los aviones Mirage 2000⁴⁹ qataríes que se integraron en la fuerza de la OTAN (*Operation Unified Protector*), Qatar envió fuerzas terrestres a combatir en Libia contra Gadafi, sobrepasando las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Este hecho sí que fue reconocido por el Jefe del Estado Mayor qatarí, Hamad bin Ali Al-Athiya quien declaró "*we were among them and the numbers of*

⁴⁵ "*Qatar funneled much of its aid through Ali al-Sallabi*" Dagher, Sam and Levinson, Charles: "Tiny Kingdom's huge role in Libya draws concern" *The Wall Street Journal*, 17 October 2011.

⁴⁶ "Armed forces chief holds talks", *Gulf Times*, 6 July 2011.

⁴⁷ Dagher, Sam and Levinson, Charles: "Tiny Kingdom's huge role in Libya draws concern", *The Wall Street Journal*, 17 octubre de 2011.

⁴⁸ "*The Qatari military even brought Libyan fighters back to Doha for special exercises*", en Roberts, David B: "Behind Qatar's Intervention in Libya. Why was Doha such a strong supporter of the Rebels?" *Foreign Affairs (Snapshot)*, 28 September 2011.

⁴⁹ "*The dispatch of our four Mirage 2000 fighters to Crete gave the military operations the crucial Arab support needed to overcome nagging western doubts about the campaign*", en Coates-Ulrichsen, Kristian: "*Qatar and the Arab Spring*", *Open Democracy*, April 2011, en <https://www.opendemocracy.net/kristian-coates-ulrichsen/qatar-and-arab-spring>.



*Qataris on the ground were hundreds in every regions*⁵⁰ Estas fuerzas además de combatir, sirvieron de enlace entre la OTAN y los rebeldes libios. De nuevo, esta tarea se pudo llevar a cabo de forma exitosa gracias a las redes establecidas entre Qatar y los Hermanos Musulmanes libios, contactos que se remontan varios años atrás.

A modo de resumen, podemos afirmar que la ayuda militar qatarí fue fundamental para derrocar a Gadafi. Esta ayuda se materializó en transferencia de armas, adiestramiento de fuerzas así como el combate directo de fuerzas qataríes sobre el terreno libio. En todo caso, la asistencia qatarí nos muestra la particularidad de Doha a nivel internacional.

3.2.3. Asistencia económica

El tercer pilar de la ayuda qatarí es la asistencia económica. Se calcula que Qatar habría aportado a los rebeldes unos 400\$ millones de dólares en ayuda económica no militar. Esencialmente estamos hablando de depuradoras, desalinizadoras de agua, calentadores de gas y bienes de primera necesidad.

Sin embargo, Qatar no solo aportó ayuda de forma directa sino que también jugó un papel fundamental ayudando a los rebeldes a situar en el mercado del petróleo que se almacenaba en los puertos del Este de Libia⁵¹. Ambas acciones resultaron fundamentales para el derrocamiento del régimen de Gadafi.

Para concluir este apartado, podemos afirmar que Qatar jugó un papel fundamental en la caída de Gadafi. Su apoyo diplomático, económico y militar permitió alterar el orden regional en el Norte de África, y si bien luego la seguridad de Libia se ha deteriorado, en los primeros momentos de la revolución permitió a Qatar desarrollar su política exterior diferenciada.

A día de hoy, Qatar sigue manteniendo discrepancias con Arabia Saudí sobre quién debe gobernar Libia. Mientras que Doha y Ankara apuestan un partido vinculado a los Hermanos Musulmanes "Amanecer Libio", Riad y El Cairo son partidarios del Parlamento de Tobruk y las fuerzas del General Khalifa Haftar. En todo caso, las acciones qataríes en Libia nos muestran como Doha ha buscado diferenciarse de la política de otros estados.

3.3. Egipto

Las relaciones entre Qatar y Egipto no han sido ni mucho menos fáciles. Muchos han sido los asuntos que han generado fricción entre los dos estados, pero se podría resumir en una frase: Qatar emerge como polo de atracción del Mundo Árabe frente a un Egipto decadente que no puede mantener ese rol⁵² más tiempo. Aun hoy, con unas relaciones menos malas siguen surgiendo puntos de fricción como la condena a tres años de cárcel a dos periodistas de Al Jazeera por su simpatía con los Hermanos Musulmanes. Este asunto será abordado más adelante.

Si nos centramos en las cuestiones que han sido más polémicas, podemos destacar los vínculos entre Qatar y Hamás, la mediación en Sudán y sobre todo el asilo que Doha brinda desde hace décadas a miembros de los Hermanos Musulmanes que huyen de la represión ejercida primero por Nasser, después Sadat y posteriormente por Mubarak.

Quizás el asunto que más ha contribuido a empeorar las ya malas relaciones entre Egipto y Qatar ha sido la actividad periodística de la cadena de televisión Al Jazeera. Desde que comenzara a emitir en Egipto (2000), la cadena qatarí ha sido vista con mucho recelo por

⁵⁰ *The Daily Start (Lebanon)*, 26 octubre de 2011.

⁵¹ Coates-Ulrichsen, K. (2014): *Qatar...op. cit.*, p.126.

⁵² Kamrava, Mehran (2013): *Qatar. Small State, Big Politics. Cornell University Press, Ithaca & London*, p. 29.



parte de las autoridades egipcias⁵³. El punto culminante fue el ya mencionado asunto de los tres periodistas de Al Jazeera que fueron encarcelados en Egipto acusados de complicidad con los Hermanos Musulmanes⁵⁴. Uno de ellos, de nacionalidad australiana, fue liberado a comienzo del verano pasado, mientras que los otros dos, han sido recientemente condenados a tres años de cárcel.

No obstante, y a pesar de que en Egipto los vínculos con los Hermanos Musulmanes eran muy fuertes, la caída de Mubarak cogió por sorpresa a los qataríes, quienes además en las semanas previas a la revolución habían rebajado el tono de crítica hacia el gobierno egipcio. La mejor ilustración de esa entente-cordiale la encontramos en las palabras de un diplomático egipcio tras una reunión con el primer Ministro de Qatar HBJ "*We accept the role that Qatar wants to play as a growing political mediator in the Middle East, and Qatar accepts to notify and cooperate with us*"⁵⁵ Sin embargo, al igual que ocurrió en el caso de Libia, la revolución no estaba en las cabezas de los líderes qataríes. No obstante, su rápida reacción permitió a Doha jugar un rol protagonista en el proceso con el fin de cumplir sus objetivos en política exterior.

3.3.1. Apoyo político y diplomático

En el caso de Egipto, el apoyo mostrado por Qatar fue sobre todo político y diplomático. Precisamente por ello, Doha se convirtió en el valedor internacional del gobierno del Presidente Mursi, jugándose incluso su relación con los Estados Unidos. A diferencia de los casos de Siria y de Libia, donde se produjo un cambio de régimen y, por tanto, fue necesario el reconocimiento internacional, en Egipto el cambio fue solo político lo que propició que los esfuerzos diplomáticos tuvieron otra dimensión.

Un punto fundamental del apoyo político de Qatar al gobierno de los Hermanos Musulmanes fue la gestión de las relaciones con los Estados Unidos. El decreto de noviembre 2012 que incrementaba los poderes del presidente, no fue bien visto por los Estados Unidos. En ese punto, Qatar usó toda su influencia en Washington para evitar que Estados Unidos viera al nuevo Egipto como una amenaza regional. Para afianzar más este apoyo, el propio Emir de Qatar realizó dos visitas en las que se entrevistó personalmente con el Presidente Mursi, mostrando así su apoyo al nuevo mandatario egipcio.

El caso de Egipto es donde se ha visto de forma más clara el pulso diplomático entre Doha y Riad. Frente a la ilusión desatada en Qatar por la victoria de la hermandad, Arabia Saudí lo vio como una amenaza directa y por ello, comenzó a trabajar para su derrocamiento. De hecho, Arabia Saudí temió que la llegada al poder de los Hermanos Musulmanes en Egipto supusiera una amenaza para su estabilidad política. Para evitar una situación similar, el gobierno de Riad aprobó varios documentos que impulsaban leves acciones de liberalización política. En esta línea, Riad aprobó jugosas y generosas ayudas públicas para evitar que los Hermanos Musulmanes pudieran encontrar público en Arabia Saudí⁵⁶.

⁵³ Seib, Philip (2008): *The Aljazeera Effect. How the new Global Media are reshaping world of politics*. Washington D.C., Potomac Books, pp. 144-145.

⁵⁴ "Egypt court sentences Al Jazeera journalists" *Al Jazeera*, 23 de junio de 2014, en <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/06/egypt-finds-al-jazeera-journalists-guilty-201462373539293797.html>

⁵⁵ "Egypt and Qatar pursue new economic and political cooperation", *Arhamonline*, 11 de diciembre de 2010, en <http://english.ahram.org.eg/NewsContentP/1/1663/Egypt/Egypt-and-Qatar-pursue-new-economic-and-political-.aspx>.

⁵⁶ Priego, Alberto: "Arabia Saudí: el agotamiento de un modelo" *El Confidencial*, 24 de enero de 2015, en http://www.elconfidencial.com/mundo/2015-01-24/arabia-saudi-el-agotamiento-de-un-modelo-de-estado_629144/.



Sin embargo, a pesar del apoyo mostrado por Qatar al nuevo gobierno egipcio y de los esfuerzos diplomáticos desarrollados por el propio Mursi⁵⁷, los Hermanos Musulmanes no pudieron mantenerse en poder. Gracias al apoyo de Arabia Saudí - valedor del golpe de estado de Al Sisi- los Hermanos Musulmanes fueron desalojados del poder y sus miembros encarcelados y en algunos casos condenados a muerte. El punto de inflexión para el gobierno de Mursi y por lo tanto para Qatar llegó en la primera semana de julio. En esa semana en la que se produjeron los enfrentamientos más violentos, Doha mostró de forma clara su apoyo a los Hermanos Musulmanes. Así, Qatar condenó la muerte de 55 miembros de la hermandad a manos del ejército y abogó por la liberación del Presidente Mursi. Como represalia a ese apoyo explícito a los Hermanos Musulmanes, el nuevo gobierno egipcio cerró la oficina de Al Jazeera en El Cairo y detuvo a los tres periodistas anteriormente mencionados. Qatar reaccionó retirando a su embajador en enero de 2014⁵⁸ y desde entonces las relaciones se han ido deteriorando.

El fracaso del laboratorio egipcio, elimina la posibilidad de que Qatar pueda tener influencia mayor en el país del Nilo, al menos, en un futuro cercano. En este sentido Qatar sale claramente derrotado del escenario egipcio, sobre todo tras la llegada al poder del Presidente Al Sisi, que pudo convertirse en el jefe del ejecutivo gracias a las presiones ejercidas por Arabia Saudí y Estados Unidos⁵⁹. Esta derrota quedó escenificada por el relevo de Qatar de la Franja de Gaza cuando el Reino apoyó el alto el fuego presentado por Al Sisi dejando en agua de borrajas los esfuerzos llevados a cabo por Doha desde 2007. Así el eje Al Sisi-Riad sustituía al eje Mursi-Doha.

Sin embargo, la situación tampoco está siendo sencilla para el militar egipcio ya que su capacidad para transmitir estabilidad se encuentra en entredicho por la continuidad de los atentados y hechos como la dimisión del bloque de su gobierno acosado por la corrupción o el asesinato de varios turistas mexicanos que fueron confundidos con terroristas del Estado Islámico.

3.3.2. Apoyo militar

Desde el punto de vista militar, la cooperación entre Doha y los Hermanos Musulmanes no fue tan significativa como en el caso de Libia aunque merece ser destacada. La explicación responde a dos causas. Por un lado, Egipto ha venido cooperando con los Estados Unidos en esta cuestión, y por tanto, el ejército es un poder en sí mismo y no necesita ayuda exterior. Es más, el propio ejército fue uno de los poderes que más se opusieron al cambio propuesto por Mursi. La segunda causa es que en Egipto no se ha producido un cambio de régimen como sí que ha ocurrido en Libia. Por lo tanto, no le vamos a dedicar más atención a este punto.

3.3.3. Apoyo económico

Junto con el apoyo político, la asistencia económica ha sido la línea más clara de Qatar en el Egipto de los Hermanos Musulmanes. Es difícil saber verdaderamente cuánto dinero ha invertido Qatar en Egipto. En un primer momento el Primer Ministro qatari anunció una donación de 2.500 millones de \$⁶⁰ y 2000 millones en depósitos para el banco central. A esta cantidad habría que sumar unos 500 millones de \$ en becas. Poco tiempo después, en una de las visitas realizadas por el Emir a Egipto, se anunció la compra de 3.000 millones de \$ en bonos así como asistencia en el suministro de gas para evitar los cortes provocados por el

⁵⁷ Mursi realizó su primer viaje oficial a Arabia Saudí.

⁵⁸ "Qatar withdrew its ambassador in January" *The Middle East*, February 2014.

⁵⁹ Echagüe, Ana: "Emboldened yet vulnerable: the changing foreign policies of Qatar and Saudi Arabia" *FRIDE-Working paper*, nº123, July 2014, p. 8.

⁶⁰ Haykel, Bernard: "Saudi Arabia and Qatar in a Time of Revolution", *Gulf Analysis Paper*, (February 2013), p.6, en <http://csis.org/publication/gulf-analysis-paper-saudi-arabia-and-qatar-time-revolution>.



aislamiento internacional. En general, se calcula que Qatar podría haber aportado unos 8.000 millones de dólares al régimen del Presidente Mursi, algo que sin embargo no le ha servido para lograr su objetivo: incrementar su influencia en el Mundo Árabe en general y en Egipto en particular. En todo caso, esta política sí que sirve para mostrar cuál fue el nivel de compromiso de Doha con el régimen del Presidente Mursi.

A modo de curiosidad hay que decir que tras la llegada al poder del General Al Sisi, Egipto devolvió los 2.000 millones de \$ que Qatar había depositado en el Banco Central de Egipto⁶¹. Por su parte, Arabia Saudí sí que ha asistido económicamente al Egipto del General Al Sisi lo que certifica el cambio de influencia en Egipto y la derrota de Qatar.

Para concluir este apartado, podemos decir que si bien es cierto que Qatar ejerció influencia en Libia de forma monopolística, en Egipto Riad ha tratado de limitar y eliminar cualquier forma de influencia procedente del emirato. A día de hoy Arabia Saudí ejerce una mayor influencia en Egipto, y por su parte, Qatar ha aceptado un rol no solo secundario sino subordinado lo que supone el fracaso de los postulados iniciales qataríes.

3.4. Siria

Siria ha sido el escenario donde de forma más clara, han chocado los dos colosos del Golfo Pérsico: Qatar y Arabia Saudí. Si bien es cierto que, al menos ahora, los dos estados tienen un interés común, acabar con Al Assad, cada uno tiene sus preferencias respecto del grupo que debe suceder al dirigente sirio. Así, Siria se ha configurado como el escenario donde, de forma más explícita, se ha mostrado el enfrentamiento entre Arabia Saudí y Qatar.

Como hemos visto anteriormente, Qatar no ha sabido entender el escenario Sirio y por ello ha recibido un golpe significativo en sus aspiraciones regionales. Así, lo ocurrido en Siria ha dejado en entredicho su capacidad de influir en Oriente Medio. La explicación a esta situación la encontramos en un error de cálculo propiciado por considerar que Siria y Libia eran casos similares cuando son realidades diferentes. Así, podemos destacar los siguientes elementos como los puntos fundamentales del fracaso qatarí en Siria.

- 1) *Ausencia de grupos afines (Hermanos Musulmanes)*: Siria no era un territorio tan propicio para Qatar como lo fue Egipto o Libia ya que la presencia de los Hermanos Musulmanes era casi testimonial. El motivo no es otro que la represión ejercida a comienzo de los años 80 por Hafez Al Assad. Por lo tanto, Qatar no contaba con una de sus herramientas fundamentales en política exterior lo que hacía más complicado la consecución de sus fines.
- 2) *Intereses estratégicos internacionales*: Siria es un uno de los centro neurálgicos de Oriente Medio y es precisamente allí donde confluyen buena parte de las divisiones de la región: chítas-sunitas, árabe-israelí o confrontación Rusia-EEUU. Por lo tanto, un cambio de régimen en Siria se antojaba más complicado que en otros lugares como Túnez o Libia ya que implicaba una nueva configuración regional de Oriente Medio
- 3) *Apoyos Internacionales*: Si bien es cierto que la Libia de Gadafi se encontraba internacionalmente aislada, el régimen de Al Assad contaba con importantes apoyos internacionales, entre otros Rusia e Irán. Por ello, las posibilidades de aislar internacionalmente a Siria eran muchos menores a pesar de los esfuerzos de los líderes qataríes por lograr la condena internacional del régimen de Al Assad. Esta presión provocó un calentamiento en las relaciones entre Damasco y Doha que es percibido por Al Assad como uno de sus principales enemigos internacionales. De hecho, fue precisamente la presión ejercida desde Al Jazeera lo que provocó el ataque a la

⁶¹ "Egypt returns \$2 billions to Qatar in sign of growing tensions" *Reuters*, 19 September 2013.



Embajada de Qatar en Damasco, paso previo para la ruptura de relaciones diplomáticas que se consumó en julio de 2011⁶².

3.4.1. Apoyo político y diplomático

Podemos destacar dos líneas de acción del gobierno de Qatar en la transición siria. Por un lado, ha buscado granjearse el apoyo de grupos opositores a Al Assad, esencialmente los Hermanos Musulmanes, mientras que por el otro, Doha ha propiciado el aislamiento internacionalmente del régimen con el fin de lograr el reconocimiento internacional de la oposición. En cierto modo no difiere en exceso de lo que ha hecho en Libia pero desde luego los resultados han sido diametralmente distintos. No obstante, existe un denominador común a ambos casos, ya que lejos de conseguir sus objetivos Qatar se ha encontrado la oposición de Arabia Saudí quien a su vez tenía intereses similares. En todo caso vamos a analizar estas dos acciones para poder evaluar cuál ha sido el papel de Qatar en Siria.

1) *Captación de grupos opositores cercanos a los intereses de Qatar*: Como hemos señalado anteriormente uno de los problemas que ha tenido Qatar en Siria ha sido la falta de apoyo interior. Quizás por ello, a sabiendas del escaso poder que tenían los Hermanos Musulmanes, Qatar ha tratado de acercarse a los grupos de la oposición para ganarse su confianza en un escenario post-Al Assad. Así, en agosto de 2011 Qatar apadrinó la creación del Consejo Nacional Sirio en el que la *Hermandad* siria ocupaba un rol destacado. Qatar logró situar como vicepresidente a Mohammed Farouk Tayfour y a Molham al Drobi como "Ministro de Asuntos Exteriores" ambos conocidos miembros de la Hermandad. Sin embargo, esta acción acabó en fracaso ya que los Hermanos Musulmanes no tienen repercusión en Siria y toda su capacidad se centra entre los exiliados. Es decir su capacidad para representar a los sirios es muy limitada⁶³.

En una línea similar y derivado del fracaso anterior, Qatar realizó otro intento para controlar a la oposición Siria con la creación de la Coalición Nacional Siria de Revolución y Fuerzas de Oposición. En este nuevo grupo también se incluía al mencionado Consejo Nacional Sirio. Para ello, en noviembre de 2012 Qatar organizó una reunión en Doha con los líderes de las principales facciones. Ha sido precisamente dentro de este grupo donde se ha encontrado de forma más clara con la oposición de Arabia Saudí quien aprovechó el encuentro para apoyar a sus propios candidatos (primero al-Jarba y después Hadi-al-Bahra). Sin embargo los desencuentros dentro de la propia coalición no han sido solo entre Qatar y Arabia Saudí, sino también entre miembros de la propia familia Saud. Este es el caso del enfrentamiento entre el antiguo ministro de asuntos exteriores saudí, Abdulaziz al-Saud y el jefe de la inteligencia bin Sultan. Cada uno apoyaba a distintos candidatos que buscaban liderar la Coalición Nacional. Estas diferencias han supuesto un lastre para vencer al régimen de Al Assad.

En todo caso, los cambios producidos en la casa Al Saud también han propiciado una redefinición de la estrategia. La sustitución del Príncipe Bandar bin Sultan por los Príncipes bin Nayef y bin Salman hace presagiar cambios aunque todavía es pronto para hacer una evaluación. Estos cambios deberían generar un acercamiento a las posiciones de Qatar y Turquía. Este punto lo trataremos posteriormente.

2) *Esfuerzos diplomáticos*: En el plano diplomático el asunto de Siria ha estado profundamente influido por los acontecimientos acaecidos en Libia. El apoyo ruso al

⁶² "Syria accused over attacks on Saudi and Qatari embassy", *BBC*, 13 November 2011.

⁶³ Oweis, Khaled: "Syria's Muslim Brotherhood rise from the ashes", *Reuters*, 6 de mayo de 2012.



régimen de Al Assad anticipaba un bloqueo en el Consejo de Seguridad por lo que Doha optó por centrar todos sus esfuerzos en otros foros en concreto en la Liga Árabe.

Sin embargo, y a sabiendas de la imposibilidad de contar con el consentimiento del Consejo de Seguridad, tanto el Emir como el Primer Ministro de Qatar no dejaron pasar la oportunidad para hacer llamamientos a la Comunidad Internacional en favor de una intervención humanitaria en Siria.⁶⁴ Concretamente el Emir Hamad Bin Khalifa llegó a decir en la cadena norteamericana CBS "*for such a situation to stop...some troops should go to stop the killing*" aunque éstas no fueron las declaraciones más duras. El Primer Ministro, Hamad bin Jassim habló incluso de genocidio para describir lo que estaba ocurriendo en Siria⁶⁵.

Como se desprende tanto de las palabras del Emir como de las del Primer Ministro, la intención de Doha era provocar el aislamiento internacional de Al Assad. Por ello, en abril de 2012 se vetó un plan de paz auspiciado por Naciones Unidas y apadrinado por Kofi Annan para iniciar un proceso de paz. Junto a esto, no debe ser olvidado el hecho de que Qatar haya reconocido a los rebeldes como gobierno legítimo de Siria. El apoyo qatarí no quedó en mero reconocimiento internacional ya que incluso, como muestra del compromiso qatarí con la oposición⁶⁶, se llegó a abrir una embajada de la oposición siria en Doha.

En lo que a la Liga Árabe se refiere, la propuesta de Qatar -ostentaba entonces la presidencia de la organización- pasaba por la imposición de sanciones políticas y económicas a Siria. En una sesión extraordinaria y de emergencia marcada por la masacre ocurrida en la ciudad de Homs⁶⁷. En este contexto, 18 estados árabes votaron a favor de la suspensión de Siria de la organización mientras que tres votaron en contra (Yemen, Líbano y Siria). Tan solo uno, Irak, se abstuvo. En todo caso, la iniciativa nos sirve para mostrar la estrategia diplomática de Qatar para lograr sus objetivos. Sin embargo, a día de hoy la situación sigue siendo complicada y el apoyo ruso e iraní permite que Al Assad se mantenga en el poder. Probablemente un esfuerzo internacional consensuado entre Riad y Doha hubiera sido mucho más eficaz y nos permitiría hablar de una situación completamente diferente en Siria.

3.4.2. Apoyo militar

En abril de 2012 se habló de que Qatar había llevado a cabo una donación de 100 millones de dólares a las fuerzas de la oposición siria a través de intermediarios libios. Esta política se ha ido haciendo más común a medida que las opciones de paz se han visto más remotas. Sin embargo, lejos de funcionar la asistencia militar se ha convertido en una muestra más del pulso entre Qatar y Arabia Saudí por el control de la oposición siria.

Los saudíes han focalizado sus envíos de armas en el Ejército Libre de Siria, a través de contactos libaneses establecidos en Turquía⁶⁸. Concretamente se habla de Okab Sakr, un antiguo colaborador del Primer Ministro Hariri que estaría aprovechando la ayuda saudí para

⁶⁴ Coates-Ulrichsen, K. (2014): *Qatar...op. cit.*, p. 136.

⁶⁵ "*What is happening in Syria is not a civil war but a genocide*" CNN, 30 de octubre de 2011, en <http://edition.cnn.com/2012/10/30/world/meast/syria-civil-war/>.

⁶⁶ "*the villa is the new Syrian Arab Republic Embassy in Qatar, representing not the regimen of Bashar-Al Assad, but opponents fighting for his removal*" Khalaf, Roula and Fielding-Smith, Abigail: "How Qatar seized control of the Syrian revolution", *Financial Times*, 17 May 2013.

⁶⁷ Unos días antes Siria había aceptado un Plan de Paz propuesto por la Liga Árabe

⁶⁸ Abouzeid, Rania: "Syria's Secular and Islamist Rebels: Who are the Saudis and the Qataris Arming?" *Time*, 18 September 2012.



derrocar a su antiguo enemigo: Al Assad. Por su parte, Qatar estaría utilizando la ayuda de un antiguo miembro del ejército de Al Assad que habría desertado y que ahora sería clave en la distribución de la ayuda militar qatarí en Siria. Sin embargo, otras fuentes apuntan a otros nombres como Liwaa al-Tawhid o Ahfad al-Rasoul aunque estas personas también han sido señaladas como enlaces de Arabia Saudí⁶⁹. Lo que resulta más claro son los receptores de la ayuda, los Hermanos Musulmanes y en menor medida al Frente Al-Nusra. El SIPRI ha apuntado a que sólo durante el periodo que va de marzo a abril de 2012 un total de 70 aviones de carga qataríes habrían aterrizado en Turquía con armas para distribuir en Siria entre los grupos de la oposición

De hecho, Qatar y Arabia Saudí no han sido los únicos suministradores de armamento a los rebeldes ya que a estos dos estados se ha unido un tercer estado del golfo: Kuwait⁷⁰. El emirato ha establecido una oficina de distribución financiera y armamentística para los rebeldes sirios. Este punto, que resulta un tanto controvertido, se abordará en el siguiente apartado.

3.4.3. Asistencia económica

En enero de 2013, en el marco de las Naciones Unidas, se organizó en Kuwait una conferencia de donantes con el único fin de coordinar la asistencia humanitaria y financiera procedente de los estados del Golfo Pérsico. En términos absolutos se habló de una cantidad aproximada de 1.500 millones de dólares. De esta cantidad, Kuwait, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos aportarían aproximadamente 300 millones cada uno, y otros 180 millones de dólares procederían de donantes privados⁷¹.

A modo de crítica, cabe decir que a pesar de la ingente cantidad de dinero aportada por las monarquías del Golfo, y pesar de la coordinación de las Naciones Unidas, la ayuda no ha tenido el efecto que se esperaba. Duplicidades, opacidad, falta de coordinación entre los donantes son sólo algunos de los problemas que se han presentado en relación con el apoyo financiero del Golfo a Siria. Este problema no sólo ha desacreditado la capacidad de algunos estados de influir en la zona, sino que también ha perjudicado a la solución del conflicto ya que ha impedido que el conflicto estuviera equilibrado puesto que ha dividido más aún a la oposición a Al Assad, propiciando incluso enfrentamientos entre la propia oposición.

Para concluir este apartado debemos decir que a día de hoy la situación en Siria es muy complicada y se encuentra lejos de solucionarse. La intervención militar de Rusia con su propia agenda ha complicado aun más la situación.

4. Conclusiones

A modo de conclusión, podemos afirmar que las Primaveras Árabes han servido para mostrar de forma clara la decadencia en la influencia Occidental en la zona de Oriente Medio y Norte de África. A nivel multilateral, la Política de Nueva Vecindad ha resultado ser un completo desastre para la influencia de la UE en el norte de África. A nivel bilateral, potencias como Reino Unido, Francia o Estados Unidos tampoco han sabido mantener una aproximación sostenible y por ello, se han visto desplazadas por la emergencia de otros actores con una mayor cercanía cultural. Concretamente me estoy refiriendo a estados de mayoría musulmana

⁶⁹ Khalaf, Roula and Fielding-Smith, Abigail: "How Qatar seized control of the Syrian revolution" *Financial Times*, 17 May 2013.

⁷⁰ "Money, guns flowing from Kuwait to Syria's most radical rebel factions" *Fox News*, 11 July 2013, en <http://www.foxnews.com/world/2013/07/11/money-guns-flowing-from-kuwait-to-syria-most-radical-rebel-factions/>.

⁷¹ Coates-Ulrichsen, K. (2014): *Qatar...op. cit.*, p. 141.



como Turquía, Arabia Saudí y sobre todo Qatar. Este pequeño emirato ha visto su oportunidad en la inestabilidad política que ha sufrido Libia, Egipto, Siria y Túnez. El desencanto con los gobiernos republicanos nacionalistas, la complicidad de Occidente unido a otros condicionantes socio-económicos como la desigualdad, las altas tasas de desempleo o la corrupción han provocado la caída de regímenes no democráticos que llevaban décadas en el poder. La evolución política de estos regímenes ha sido variada. Si bien Túnez se puede decir que políticamente ha mejorado, Egipto se ha convertido en un estado aún más autoritario. Mención especial merecen Siria y Libia que tras las Revoluciones Árabes se han visto sumergidos en un caos que impide que haya tan si quiera gobierno que controle todo el territorio.

En este mar de incertidumbres Qatar ha tratado de afianzar los pilares de su política exterior: buscar la diferenciación respecto de otros estados para asegurar su propia supervivencia. Por ello, Doha ha tratado de acercarse a lo que consideraba la fuerza del cambio con un resultado más que cuestionable. Si bien es cierto que en los primeros momentos cosechó éxitos notables en Libia, Egipto y Túnez, a día de hoy su posición e influencia ha decaído. En buena medida, esta situación se debe a que Arabia Saudí no está dispuesta a renunciar a su papel de potencia regional y por ello ha tratado de competir con Qatar en la lucha por convertirse en la referencia del Mundo Árabe.

Si bien es cierto que en todos los casos se aprecia esta competencia, quizás sea en Egipto y en Siria donde es más clara. En Egipto, si bien Qatar resultó básico para la llegada al poder de los Hermanos Musulmanes, Arabia Saudí ha sido un actor decisivo para que Al Sisi esté al frente del país. En Siria la situación es distinta ya que ambos coinciden en la necesidad de acabar con Al Assad aunque no comparten la idea del grupo que debe gestión el futuro de Siria. Aquí la posición de Arabia Saudí parece mejor, ya que Qatar basa su estrategia de influencia en la presencia de los Hermanos Musulmanes y como es sabido en Siria ésta es muy débil. No obstante, un acuerdo sobre el futuro de Siria puede abrir las puertas a la estabilización de Libia y esto parece estar un poco más cerca ya que los nuevos dirigentes qataríes y saudíes están más cerca del acuerdo que los anteriores. Más allá de la propia personalidad del Rey Salman y del Emir Tamim, la coyuntura regional está propiciando un acercamiento de las posturas. Sobre todo hay dos fenómenos que está favoreciendo el citado acercamiento: la emergencia del ISIS como amenaza regional y ascenso de Irán como potencia que compite por la hegemonía en Oriente Medio, apoyado claramente en Rusia.

La primera muestra de este entendimiento lo tenemos en la solución a la crisis de los embajadores del Consejo de Cooperación del Golfo. Varios estados entre ellos Arabia Saudí, EAU y Bahrein habían retirado a su embajador de Doha por discrepancias con Qatar. A finales de 2014 la situación no solo se solucionó sino que además la cumbre se celebró en Doha⁷² donde se aprobaron medidas como la creación de una fuerza naval conjunta con base en Bahrein y una fuerza policial de frontera. La primera medida está destinada a frenar el expansionismo de Irán mientras que la segunda a controlar los ataques del Estado Islámico.

Aunque en principio no es objeto de este artículo no quería dejar de mencionar una consecuencia directa de las Primaveras Árabes: una tenue liberalización económica en los estados del Golfo. En los próximos meses Arabia Saudí, EAU, Qatar y Omán van a celebrar procesos electorales. Este hecho en muchos casos en una novedad en sí mismo pero lo que es verdaderamente novedoso en la ampliación del derecho de sufragio. En Arabia Saudí las mujeres podrán votar por primera vez en las elecciones municipales. En EAU se amplía el

⁷² "Disagreements over these policies among the Gulf states eventually prompted Saudi Arabia, the UAE and Bahrain to withdraw their ambassadors from Doha in March 2014", en Barakat, Sultan: "Qatari Mediation. Between Ambition and Achievement" *Foreign Policy – Brookings*, 12 November 2014.



cuerpo de electores y en Qatar están previstas elecciones municipales para mayo de 2016. Todos estos procesos son consecuencia directa de la presión ejercida por los procesos de liberación política vividos en Túnez, Libia, Egipto y Siria.

En todo caso, y como conclusión principal de este artículo hay que ser conscientes que tanto Oriente Medio como el Norte de África han dejado de ser territorios de influencia principal de los estados occidentales y que nuevos actores, con una mayor cercanía cultural y religiosa, e influencia económica comienzan a ejercer una influencia poderosa en la región. Estos actores, sin embargo, mantienen una rivalidad que afecta a la eficacia de sus políticas hacia la región.



LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD HACIA EL MEDITERRÁNEO (2003-2015): IMPOTENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE UN ENTORNO CADA VEZ MÁS HOSTIL

Mercedes Guinea¹

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Resumen:

En marzo de 2015, la nueva Comisión Europea ha convocado una revisión de la Política Europea de Vecindad. En este contexto conviene realizar una evaluación de la PEV de la UE hacia el Mediterráneo, desde sus orígenes hasta nuestros días. Ese estudio de la PEV se ceñirá especialmente a su modelo y características principales, abordando la doble dimensión bilateral y la multilateral puesta en marcha con el proyecto de Unión para el Mediterráneo, lanzado en el año 2008. Prestaremos especial atención a los últimos desarrollos y recondiciones, especialmente los causados por las Primaveras Árabes y la incapacidad de la UE de ofrecer respuestas a esos desafíos políticos.

Palabras clave: Unión Europea, Mediterráneo, Política Europea de Vecindad, Unión para el Mediterráneo.

Title in English: *"The European Union's Neighbourhood Policy towards the Mediterranean (2003-2015): The European Union's Impotence in an Increasingly Hostile Environment"*

Abstract:

In March 2015, the new elected European Commission has called a thorough revision of the European Neighbourhood Policy (ENP). In this context, an assessment of the ENP towards the Mediterranean is urgently needed. This analysis will address specifically its political model and characteristics, taking into account its twin dimension, bilateral and multilateral, and further developments as the Union for the Mediterranean in 2008. The European institutions reacted to the Arab Springs events with a deep reform of the ENP, which will be assessed, assuming its shortcomings to ensure a solid stance for the EU in the region.

Keywords: *European Union, Mediterranean, European Neighbourhood Policy, Union for the Mediterranean.*

Copyright © UNISCI, 2015.

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 Mercedes Guinea Llorente es Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, titular del Módulo Europeo Jean Monnet de la Comisión Europea sobre "La aplicación del Tratado de Lisboa: efectos en el modelo político, económico y social". Es igualmente investigadora senior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

Email: mercedes.guinea@telefonica.net.

http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51823



1. Introducción

En el presente trabajo nos proponemos presentar unas breves reflexiones sobre la Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo, desde sus orígenes hasta nuestros días. Ese estudio de la PEV se ceñirá especialmente a su modelo y características principales, abordando la doble dimensión bilateral y la multilateral puesta en marcha con el proyecto de Unión para el Mediterráneo, lanzado en el año 2008. Prestaremos especial atención a los últimos desarrollos y recondiciones, especialmente los causados por las Primaveras Árabes y la incapacidad de la UE de ofrecer respuestas a esos desafíos políticos. La evaluación, tanto del marco político como de su implementación y resultados, nos lleva a formular la hipótesis de una fragmentación de la política, que no permitirá que se hable de un Vecindario Sur uniforme. Este enfoque se percibe en las nuevas propuestas, destacando las que señalan la necesidad de que la UE concentre sus esfuerzos en el Magreb.

Intentaremos realizar una evaluación de la eficacia de la PEV, a partir del examen y confrontación de los objetivos marcados desde la política europea y los resultados constatables. Esa evaluación se realizará a partir de los informes anuales aprobados por las propias instituciones europeas y su control político por el Parlamento Europeo y de análisis independientes procedentes de la doctrina y de "think-tanks".

Se coincide, aunque desde posiciones muy diversas y por razones diferentes, en que la PEV europea se encuentra muy lejos de alcanzar los objetivos que se dio a sí misma. Cabe, por tanto, preguntarse cuáles son los factores y las causas que explican, desde un punto de vista interno, el fracaso de la PEV hacia el Mediterráneo. Cabe aquí señalar que nos vamos a ceñir a un análisis de la propia UE y su política exterior, sin tener en cuenta la relevancia y acción de otros actores internacionales como elemento central de nuestro estudio.

Esta indagación quiere abordar una doble dimensión. Primero, la correspondiente a la propia condición de actor internacional de la UE y a la constatación de su debilidad en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, al no contar con competencias propias, sino ser simplemente un *policy-agent* que trata de conciliar las voluntades de sus estados miembros. La hipótesis que aventuraremos en este ámbito es que la debilidad de la UE se basa en los intereses divergentes entre sus estados miembros y la dificultad de formular una política común hacia el Mediterráneo, en consecuencia.

En segundo lugar, estudiaremos la política formulada hacia el Mediterráneo, sus fortalezas y debilidades. Como hipótesis de trabajo provisional, consideramos que el principal problema de la PEV, común a la formulada hacia el Este de Europa, es que parte de unas proposiciones idealizadas que no responden a la realidad y que es rechazada por algunos de sus destinatarios al ser considerada un vehículo de transmisión de valores ajenos, una suerte de "imperialismo suave". Igualmente, consideramos que es una política pobremente dotada, y que los recursos que ha recibido en el pasado desmienten la prioridad que formalmente le otorgan las instituciones comunes.

Sólo desde los factores y las causas que explican las limitaciones de la PEV pueden abordarse los desafíos de futuro y las respuestas que puedan plantearse desde una renovación de la Política Europea hacia el Mediterráneo. Intentaremos, por tanto, al final de este artículo identificar los elementos políticos que requieren una respuesta por parte de la UE y las posibles alternativas a las que se enfrenta.



2. La política europea hacia el Mediterráneo: Política europea de vecindad, Unión para el Mediterráneo y reforma tras la primavera árabe

Las relaciones preferenciales de la Comunidad/Unión Europea con el Mediterráneo datan de los años 70 pero encontraron su punto álgido con el Proceso de Barcelona que estableció una Asociación Euro-mediterránea en 1995, a iniciativa española². Esta asociación privilegiada, puesta en marcha con los estados de la orilla sur y este del Mediterráneo planteó altas ambiciones en torno a tres áreas o "cestas" de cooperación (seguridad, economía y cultura y sociedad) y presentó resultados desiguales³.

En materia de seguridad, apenas se avanzó en la consecución de un área de paz y estabilidad, debido, sobre todo, a la contaminación de la Asociación por parte del conflicto palestino-israelí, la falta de cohesión de todos los estados miembros en torno a este tema y el seguidismo de la UE de las políticas impulsadas desde Estados Unidos⁴. Desde el punto de vista económico, no se cumplió con el objetivo del área de librecomercio para 2010, pero la Asociación promovió la modernización de las estructuras económicas de los estados mediterráneos y el incremento de flujos comerciales entre las dos orillas, si bien desde estos países se criticaba las limitaciones en materia de importaciones de productos agrícolas y textiles al mercado comunitario y las barreras a la libre circulación de personas⁵. No obstante, la AEM presentó algunos logros positivos menores: como la creación de un marco formal de diálogo político y de dinámicas de cooperación, el impulso de algunas reformas económicas y el intento de acercamiento de culturas⁶. Sin embargo, la brecha económica con el Mediterráneo se abrió y el diálogo político no era profundo.

En 2003 se utiliza la Política Europea de Vecindad (PEV) para intentar revitalizar un marco que no funciona. Esta política, lanzada en el momento en que culminaba la gran ampliación hacia los países del Centro y Este de Europa, se dirigía tanto a los países del Mediterráneo y Norte de África (MENA) como a los de Europa Oriental y el Cáucaso Sur. En el caso del Mediterráneo, en 2008 sería creada la Unión por el Mediterráneo, que pretendía diferenciar los dos vecindarios europeos, a la vez que dotar de una institucionalidad común para una coapropiación y un marco especial para el desarrollo de proyectos conjuntos. Las

² En el momento álgido de la influencia española en la Unión Europea, uno de los objetivos de la Presidencia semestral española de julio a diciembre de 1995 fue la convocatoria de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, que reuniría a los representantes de los 15 estados miembros con los de 12 estados de las dos orillas del Mediterráneo. Se pondría en marcha la Asociación Euromediterránea o Proceso de Barcelona, marco multilateral permanente de cooperación con el objetivo de "hacer de la cuenca mediterránea un ámbito de diálogo, intercambio y cooperación que garantice la paz, la estabilidad y la prosperidad". Véase: Conferencia Euromediterránea, *Declaración de Barcelona*, Barcelona, 22-25 de noviembre de 1995, p. 2.

³ En relación a la Asociación Euro-mediterránea, véase: Strademed (1997): *Méditerranée, le Pacte à construire*, Paris, Publisud; Brauch, Hans Günter, Marquina, Antonio, Biad Abdelwahab (eds.) (2000): *Euro-Mediterranean Partnership for the 21st Century*, Basingstoke, Macmillan Press; Strademed (2000): *Euro-Méditerranée, 1995-1999. Premier Bilan du Partenariat*, PDCM, Toulon; Blanc Altemir, Antonio (ed.) (1999): *El Mediterráneo: un espacio común para la cooperación, el desarrollo y el diálogo intercultural*, Madrid, Tecnos; Khader, Bichara (2009): *Europa por el Mediterráneo: de Barcelona a Barcelona (1995-1999)*, Barcelona, Icaria; Filali, Osman y Philip, Christian (eds.) (2003): *Le partenariat euro-méditerranéen. Le processus de Barcelone: Nouvelles perspectives*, Bruxelles, Bruylant.

⁴ Aliboni, Roberto (2005): "10 ans de dialogue politique et de sécurité au sein du processus du Barcelone: une tentative d'évaluation", *Géoeconomie*, nº 35 pp. 101-121.

⁵ Ben Yahia, Aviv (2003): "El diálogo euro-mediterráneo y los conflictos regionales", *Real Instituto Elcano*, ARI 148/2003, 22 de abril.

⁶ Blanc Altemir, Antonio (2012): *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros acuerdos a la Primavera Árabe*, Madrid, Tecnos, p. 125.



Primaveras Árabes de 2011 conducirían a una revisión de la política, que más que tocar sus fundamentos supondría una adaptación de principios e instrumentos.

2.1. Gestación de la Política Europea de Vecindad y su extensión hacia el Mediterráneo

Sobre la Asociación Euro-mediterránea y como un añadido a la política, se planteó la PEV por la Comisión en 2003, que pretendía crear alrededor de la Unión un área de estabilidad, a través de la exportación de los valores europeos a los vecinos y su integración en las estructuras económicas de la UE⁷. La PEV se apoyaba en la presunción de que los estados vecinos, con limitaciones serias en términos de gobernanza institucional y democracia, accederían a emprender las costosas reformas que la UE les propondría atraídos por el halagüeño panorama de la participación en los beneficios de relaciones más estrechas y preferenciales con la UE, el acceso a grandes fondos de cooperación, y en última instancia, la integración en el mercado y las políticas económicas europeas⁸. Con la finalidad de que las nuevas fronteras que dibujaría la ampliación no actuaran como nuevas líneas divisorias, la importancia que recibe esta política hará que se incluya, incluso, un nuevo artículo en el TUE⁹.

El contexto en el que se gesta esta política es la euforia por el éxito transformador de la ampliación a los países europeos del otro lado del Telón de Acero y la creencia de que se podía trasladar el mismo método para enfrentar las demandas de seguridad de las nuevas fronteras de la UE. Así, la Estrategia Europea de Seguridad redactada en la misma época en que se abre el debate político, afirmará que uno de los objetivos estratégicos de la Unión es crear seguridad en sus estados vecinos¹⁰. Apoyar desde la PEV transiciones democráticas, el

⁷ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, "Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa"*, Bruselas, 11 de marzo de 2003, (COM (2003), 393 final).

⁸ Entre los trabajos generales que abordan el estudio de la PEV, podemos destacar los siguientes: Attiná Fulvio y Rossi, Rosa (eds.) (2004): *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*, Catania, Jean Monnet Centre; Beurdeley, Laurent, de la Brosse, Renaud. y Maron, Fabienne (dirs) (2007): *L'Union européenne et ses espaces de proximité. Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés: quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union?*, Bruxelles, Bruylant; Blockmanns Steven y Lazowski Adam. (eds.) (2006): *The European Union and Its Neighbours*, The Hague, T.M.C. Asser Institut. Debardeleben, Joan (ed.) (2008): *The Boundaries of EU Enlargement: Finding a Place for Neighbours*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan; Cierco, Teresa (ed.) (2013) *The European Union Neighbourhood: Challenges and Opportunities*, Farnham, Ashgate; Gstöhl, Sieglinde & Lannon Erwan (eds) (2015): *The European Union's Broader Neighbourhood: Challenges and Opportunities for Cooperation beyond the European Neighbourhood Policy*, London, Routledge; Labouz, Marie-Françoise, Philip, Christian y Soldatos, Panayotis (dirs.) (2006): *L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*, Bruxelles, Bruylant; Noutcheva, Gergana, Karolina Pomorska, and Giselle Bosse (2013): *The EU and its neighbours: Values versus security in European foreign policy*, Manchester, Manchester University Press; Orozco Torres, Luis.Ernesto (2006): *La Nueva Política Europea de Vecindad ¿de la Paneuropa a la Paraeuropa?*, Sevilla, Universidad de Sevilla; Smith, Michael, Weber, Katja y Baun, Michael. (eds.) (2007): *Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery?*, Manchester, Manchester University Press; Whitman Richard y Wolff, Stefan (eds.) (2010): *The European neighbourhood policy in perspective: context, implementation and impact*, New York, Palgrave Macmillan.

⁹ El artículo 8 del TUE establece: "1. La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación. 2. A efectos del apartado 1, la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica".

¹⁰ Así afirma: "Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa. La integración de los estados adherentes aumentará nuestra seguridad, pero también acercará Europa a zonas conflictivas. Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones



avance de los derechos humanos y la asunción de los principios de la economía libre de mercado se consideraba una vía efectiva hacia la construcción de estados vecinos más estables. La PEV es, por tanto, una política esencialmente normativa, esto es, dirigida a exportar los valores de la UE a su entorno más inmediato con la finalidad de estabilizarlos¹¹.

En las primeras iniciativas, la PEV estaba dirigida a los países de Europa Oriental que en 2004 iban a constituir la nueva frontera de la UE en el Este. No obstante, la insistencia francesa haría que finalmente se incluyera en este marco político a los países del Mediterráneo Sur, su tradicional zona de influencia, para contrarrestar el peso alemán incrementado con la ampliación. Cubriría así a dieciséis países vecinos: tres de Europa Oriental, tres del Cáucaso Sur y diez Mediterráneos¹². Comenzada a aplicar en el año 2004, utilizando los Acuerdos Euro-mediterráneos como base jurídica, sufriría una adaptación en el año 2007, tras la evaluación de los primeros años de aplicación¹³.

La PEV, desde sus inicios, va a configurarse como una política muy peculiar, con características y mecanismos propios que hacen de ella la política exterior más desarrollada y compleja de las europeas¹⁴. Entre sus características principales podemos destacar las siguientes¹⁵:

1. *El estatuto de vecino es un estatuto constitucional permanente a medio camino entre la condición de miembro y la asociación.* LA PEV no es una herramienta más de política exterior, como prueba el hecho de que las relaciones con el entorno próximo se regulen en el nuevo artículo 8, entre las Disposiciones Generales del TUE, dedicadas al modelo político de la Unión, y no entre las disposiciones relativas a la Política Exterior¹⁶. Este estatuto, basado en los valores comunes, permite aplicar la flexibilidad al estatuto de miembro, estableciendo una tercera vía que dibuja en torno a la Unión círculos concéntricos de relación¹⁷. El vecino se integrará en todas las políticas de la Unión con la sola exclusión de su participación en las instituciones¹⁸.
2. *La PEV es la política transformadora para alcanzar el estatuto de vecino.* La PEV persigue que los terceros estados del entorno próximo puedan acceder a la condición de

estrechas y de cooperación". Consejo Europeo, "Una Europa segura en un mundo mejor". Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, pp. 7-8.

¹¹ Ghazaryan, Nariné (2014): *The European Neighbourhood Policy and the democratic values of the EU: A legal analysis*, Oxford, Hart.

¹² Los diez socios mediterráneos a los que se dirige la PEV son: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Territorios Palestinos Ocupados, Jordania, Líbano y Siria.

¹³ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo "Una sólida política de vecindad"*, 5 de diciembre de 2007, (COM(2007) 774final)

¹⁴ A juicio de Charillon, "Whatever its limits and shortcomings, this policy constitutes a unique collective response to external pressures and demands, as well as exhibiting new forms of collective foreign policy anticipation and implementation". Charillon, F. (2004): "Sovereignty and Intervention: EU's Intervention in its 'Near Abroad'", en: *Carlsnaes Walter, Sjursen Helene and White Brian (eds.), Contemporary European Foreign Policy*, London, Sage., pp. 252-264.

¹⁵ En otro lugar hemos estudiado las características distintivas de la PEV: Guinea Llorente, Mercedes (2008): "La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 31, pp. 805-831.

¹⁶ Véase al respecto: Comelli, Michele.: "Article 8 TEU and the Revision of the European Neighbourhood Policy", en: Rossi Lucia, Serena y Casolari, Federico (eds.) (2014): *The EU after Lisbon*, Berlin, Springer, pp. 267-289.

¹⁷ Aldecoa Luzárraga, Francisco y Guinea Llorente, Mercedes (2008): *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial, Pons, pp. 214-216.

¹⁸ El estatuto de Vecino ya existe en la actualidad; estaría conformado por los países que integran el Espacio Económico Europeo (EEE), países que son parte del Mercado Interior y de las políticas de la Unión pero que no participan en las instituciones. En el futuro, existirá una importante diferencia entre estos Vecinos EEE y los Vecinos PEV, y es que éstos se encuentran fuera de las instituciones por elección propia.



Vecinos, nuevo estatuto en el modelo político europeo de geometrías variables¹⁹. La PEV promete a los estados terceros, en el largo plazo, "la perspectiva de participación en el mercado interior de la UE y de una integración y liberalización mayores para fomentar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales"²⁰. Esa perspectiva de convertirse en vecino se somete a la adopción de los valores de la Unión. La PEV es la política exterior que, a cambio de incentivos, permitirá a esos estados socios transformarse asumiendo los valores de la Unión²¹.

3. *La mecánica propia de la PEV se apoya sobre la condicionalidad positiva*. Esta política fue diseñada por la Comisión calcando los procedimientos y los instrumentos de la exitosa política de ampliación: planes de acción consensuados en el seno de las instituciones comunes de los Acuerdos de Asociación, evaluaciones periódicas, unilaterales y consensuadas, y enfoque "regata" o diferenciado para cada país dentro de un marco estratégico común²². Se pactan con los terceros estados en el seno de las instituciones conjuntas reformas a llevar a cabo por éstos con el apoyo de la ayuda financiera de la Unión así como otros instrumentos de cooperación y asistencia²³. El éxito en la consecución de las reformas tiene como consecuencia el estrechamiento en los vínculos con la Unión a través de Acuerdos de Asociación Reforzada y el acceso a otros incentivos, como la participación en programas y agencias comunitarias.

4. *La PEV se diseña como una estrategia política transpilar que combina integración económica progresiva con cooperación política*. A pesar de estar liderada desde la Comisión, la PEV quería incluir todos los instrumentos de la Unión: los de la PESC y PESD, política comercial, cooperación al desarrollo, integración en las políticas comunes e, incluso, cooperación en justicia y asuntos de interior. Según Lavenex y Schimmelfennig, existe una distinción inherente dentro de la PEV entre los objetivos estratégicos de la promoción de la democracia y la resolución de conflictos; la cooperación sectorial, que ha de ser interpretada como una forma de integración horizontal flexible; y la gobernanza exterior²⁴. Esa gobernanza exterior, a su juicio, ha experimentado una evolución, caracterizándose en sus inicios por la expansión de la

¹⁹ Cada uno de los Planes de Acción de la PEV comienza con la frase: "La PEV fija objetivos ambiciosos para la asociación con los países vecinos, basada en el compromiso con valores compartidos, objetivos claves de política exterior y reformas políticas, económicas e institucionales". Tómese como ejemplo: *Plan de Acción Unión Europea-Moldova*, 5 de Febrero de 2005, p. 1.

²⁰ Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Una Europa más amplia..."*, op. cit., p. 4.

²¹ En este sentido, a nuestro juicio, la PEV es tanto el proceso de adaptación y cambio de los vecinos como el nuevo estatuto político que se prevé otorgar a los que compartan plenamente los valores de la UE. Haciendo una comparación con las políticas de ampliación, la PEV incluiría tanto el proceso de *preadhesión* como este nuevo estatuto de cuasi miembro. Hettne no duda en calificar esta estrategia de "imperialismo suave", en la medida en que los vínculos condicionales dependen de una relación asimétrica. Hettne, Björn: "Interregionalism and World Order: The Diverging EU and US Models", en: Teló, Mario (ed.) (2007):, *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, Aldershot, Ashgate, pp. 106-123, esp. la p.114.

²² La PEV fue diseñada desde la DG Ampliación, recogiendo las enseñanzas de esta política y adaptándolas a un contexto post-ampliación. Puede, incluso, verse como un intento fructífero de la Comisión por seguir controlando parte de la *Alta Política Exterior* europea. Vid. Kelley Judith (2006): "New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, nº 1, pp. 29-55.

²³ La financiación se canaliza a través de un fondo específico, denominado Instrumento Europeo de Vecindad que, en el periodo 2014-2020 ha previsto un total de 15.432,6 millones de euros. Véase: Reglamento UE nº 232/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad, *DO L 77*, de 15.3.2014, p. 27.

²⁴ Lavenex, Sandra, y Schimmelfennig, Frank (2007): "Relations with the Wider Europe", *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, Annual Review, pp. 143-162, especialmente pp. 151-152.



normativa europea y pasando ahora a la participación parcial de los países en las políticas y agencias europeas.

5. *La PEV se caracteriza por ser un marco multilateral para una relación bilateral a la que se añade también una dimensión regional.* La PEV se formula en su concepción estratégica como un marco común para un total de dieciséis países, tan dispares como los de Europa Oriental, el Cáucaso Sur y el Mediterráneo²⁵. Sin embargo, la aplicación de la PEV se hace a la medida, caso por caso, en el marco de una relación bilateral con el estado concernido. En 2006 la Comisión planteó la necesidad de añadir una dimensión regional a la política, con iniciativas de cooperación Sur-Sur para abordar problemas comunes, en ámbitos como el transporte, la migración o la investigación. Junto a estos planos que podemos llamar "gubernamentales", desde 2006 la Comisión ha llamado la atención sobre la necesidad de desarrollar un enfoque "bottom-up", esto es, contactos directos entre las sociedades civiles, a fin de aprovechar los beneficios de la socialización. Esa regionalización se consolidaría con la puesta en marcha en 2008 de la Unión para el Mediterráneo y la Asociación Oriental, ésta última para los países de Europa del Este y el Cáucaso Sur²⁶.

2.2. La Unión para el Mediterráneo: la dimensión multilateral que se suma a la bilateral

La dimensión bilateral de la PEV fue complementada a través de la Unión para el Mediterráneo (UpM) de 2008, que dota de una dimensión multilateral y una regionalización expresa a la política europea hacia el Mediterráneo²⁷. Se añade así una nueva capa sobre la Asociación Euromediterránea y la PEV a la estrategia europea hacia el Mediterráneo. En ese sentido, la UpM constituye una etapa y un nivel más de la política mediterránea de la UE, en una reacción intergubernamental al evidente fracaso de la PEV²⁸. Cuando se encontraba en campaña electoral para las elecciones presidenciales, Nicolas Sarkozy en un mitin en Toulon en 2007 lanzó la idea de crear una Unión Mediterránea. Concebía esta como una organización internacional específica, conformada por los estados europeos mediterráneos y los de la riberia Sur del Mediterráneo, que trabajara codo con codo con la UE y que tuviera la finalidad de establecer una estrecha asociación para abordar los desafíos comunes y la inserción de los países del Sur en la globalización²⁹.

Elegido Presidente, Sarkozy llevó su iniciativa a sus socios europeos, quienes tras variados debates aceptaron asumir ese proyecto incluyéndolo en el marco del Proceso de

²⁵ Ese carácter multilateral puede verse, por ejemplo, en la convocatoria de la primera Conferencia sobre la PEV el 3 septiembre de 2007, en el seno de la cual representantes de los distintos países parte debatieron este marco político y presentaron sus demandas a la Unión.

²⁶ Con la puesta en marcha de estas dos iniciativas de regionalización, se abandonaría expresamente la dimensión multilateral de la PEV.

²⁷ En relación a la Unión por el Mediterráneo, véase: Barbé, Esther (2009): "La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 32, pp. 9-46; Blanc Altemir Antonio, *La Unión Europea y el Mediterráneo...*, op. cit., pp. 165-194; Granell, Francesc (2013), "La Unión por el Mediterráneo como organismo internacional y como catalizadora de la cooperación europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 46, pp. 1033-1059; Huici Sancho, Laura (coord.) (2011): *La Unión por el Mediterráneo: retos de la cooperación institucionalizada en la región*, Madrid, Marcial Pons; Khader, Bichara (2009): *Europa por el Mediterráneo. De Barcelona a Barcelona (1995-2009)*, Barcelona, Icaria. Reiterer, Michael (2009): "From the (French) Mediterranean Union to the (European) Barcelona Process: The "Union for the Mediterranean" as part of the European Neighbourhood Policy", *European Foreign Affairs Review*, vol. 14, nº 3, pp. 313-336;

²⁸ Kochenov, Dimitry (2011): "New Developments in the European Neighbourhood Policy: Ignoring the problems", *Comparative European Politics*, vol. 9, nº 4/5, pp. 581-595, p. 583.

²⁹ Véase: Sarkozy, Nicolas (2007): *Discours à Toulon*, 7 février.



Barcelona, como una etapa de mayor profundización de la política común europea³⁰. Esa transformación, en la que tuvo un protagonismo relevante el Ministro de Exteriores español Moratinos, supuso una dilución del intento de revitalización de Sarkozy, de cuya iniciativa sólo quedarían los proyectos comunes. Cambiado su nombre por Unión para el Mediterráneo, su contenido e innovaciones fue consensuado con los estados socios mediterráneos en el seno de la Cumbre de París, convocada por la Presidencia francesa³¹. Meses después, en una reunión ministerial conjunta en Marsella se acabarían de perfilar los contenidos de esta nueva adición a la cooperación europea con los países de la ribera Sur del Mediterráneo y se elegiría Barcelona como sede de las nuevas instituciones. Se pasa así del modelo inicial de cooperación reforzada en política exterior, con sólo algunos estados de la UE implicados, al resultado final de una regionalización de la PEV de la UE.

La UpM presenta la innovación de constituirse como un organismo internacional intergubernamental, conformado por los estados miembros participantes y la UE, lo que presenta la ventaja de poder buscar recursos financieros adicionales fuera del presupuesto de la UE³². En la UpM participan un mayor número de estados que en la tradicional Asociación Euromediterránea: la UE y sus 28 estados miembros, 4 países de la orilla Norte candidatos a ser miembros de la UE (Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Turquía), un estado europeo asociado (Mónaco), 9 de los socios del Sur de la Asociación Euromediterránea (Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Territorios Palestinos Ocupados, Líbano, Jordania y Siria) y Mauritania. Libia y la Liga Árabe tienen el estatuto de observadores³³.

La UpM quiere ser un nuevo impulso en una asociación mediterránea que se consideraba que se encontraba, en buena medida, estancada. Este marco incluye dos objetivos y dos grandes adiciones. Los objetivos son reforzar la coapropiación por parte de los estados del Sur e intentar promover el desarrollo económico y la prosperidad en estos países. Para conseguir el primer objetivo se propone un marco institucional común, con la finalidad de incentivar la participación de los vecinos del Sur en la definición de la política y reforzar el diálogo. Para alcanzar el segundo, se promueve la cooperación transregional en base a proyectos concretos en un número de sectores.

En el plano de las instituciones la UpM complementa el marco de la Asociación Euromediterránea con una copresidencia, que se ejercerá en todas las reuniones intergubernamentales, en manos tanto de la UE como de un país del Sur. También un Comité Permanente Conjunto, con sede en Bruselas, conformado por personal de las representaciones permanentes, encargado de los asuntos técnicos y de apoyar a los Altos Funcionarios. Los Altos Funcionarios, que sustituyen al antiguo Comité Euromed, reciben la misión de ocuparse de los asuntos políticos, del seguimiento de la política y de preparar las reuniones del Comité de Ministros. Finalmente, se crea una Secretaría propia con sede en el Palacio de Pedralbes en Barcelona, con la función de coordinar a todas las instancias políticas, poner en marcha y gestionar los proyectos y dar continuidad y permanencia a este nuevo organismo

³⁰ Sobre la evolución desde la propuesta de Sarkozy hasta el proyecto final de Unión por el Mediterráneo, véase: Bayón, David (2008): "La Unión por el Mediterráneo: al final, una etapa más del Proceso de Barcelona", *UNISCI Discussion Papers*, nº 17, pp. 203-212.

³¹ Asociación Euromediterránea, *Declaración conjunta de la Cumbre de París por el Mediterráneo*, París, 13 de julio de 2008 (EURO-MED 1/08).

³² Granell, Francesc., "La Unión por el Mediterráneo como organismo internacional...", *op. cit.*, pp. 1037-1039.

³³ Desde 2011, y como consecuencia de las sanciones adoptadas por la UE contra el régimen de Basher-el-Assad, Siria se ha retirado de la UpM.



internacional. La Secretaría, que tiene carácter técnico, se encuentra dividida en Subsecretarías, organizadas en torno a los seis ámbitos de los proyectos³⁴.

El enfoque de la UpM fue eminentemente pragmático: trabajar en torno a proyectos que unieran a las dos orillas del Mediterráneo y que promovieran el desarrollo económico, la cooperación regional y las interdependencias. Los seis proyectos inicialmente aprobados fueron: la descontaminación del Mar Mediterráneo; el establecimiento de autopistas marítimas y terrestres que permitan la libre circulación de personas y mercancías tanto por mar como por tren; programas de protección civil que ayuden a prevenir, proteger y responder a la población de los desastres naturales y de origen humano; el plan de energía solar mediterráneo; la Universidad Euromediterránea; y la Iniciativa de Desarrollo Empresarial Mediterránea. Si bien pretende un nuevo impulso al Proceso de Barcelona, desde el principio se criticó la ausencia de compromisos en algunos de sus ámbitos más relevantes, especialmente en el de seguridad³⁵, pero también en la promoción de valores como la democracia y los derechos humanos y los asuntos comerciales y energéticos. Todos estos aspectos han seguido siendo abordados en los marcos bilaterales de la PEV.

La UpM ha tenido, hasta el momento, una difícil y corta vida: es un proyecto político que se queda sin contenido prácticamente al poco de nacer. Su lanzamiento coincidió en el tiempo con el estallido de la crisis económica, lo que ha hecho difícil la captación de recursos financieros, especialmente de capital privado, necesarios para la puesta en marcha de los proyectos³⁶. También se han visto afectados por tensiones geopolíticas y por la falta de interés de los estados miembros destinatarios. Aún así algunos proyectos ya comienzan a ver la luz, teniendo éxito principalmente los denominados *soft*, como la Universidad Euromediterránea y el apoyo a las PYMES, que no requieren de una excesiva financiación.

Desde el punto de vista político, la nueva institucionalización tampoco ha desplegado los efectos deseados, habiendo resultado especialmente dificultosa la puesta en marcha de la nueva Secretaría. En los primeros meses de vida de la UpM, en 2009, la causa fundamental de estas dificultades fueron las tensiones generadas por la ofensiva israelí en Gaza. Posteriormente, las Primaveras árabes, los consecuentes realineamientos y la transición institucional en la UE también ha sido obstáculos para el avance del diálogo político. Es especialmente llamativo que, desde su creación, no se haya convocado ninguna Cumbre en el nivel de Jefes de estado y de Gobierno, pero tampoco ninguna reunión ministerial de carácter oficial³⁷. A pesar de estos azarosos comienzos, hay algunas voces institucionales y entre los académicos que esperan que todavía esta iniciativa pueda dar relevantes frutos³⁸.

2.3. "Más por más": la reorientación de la PEV como consecuencia de las Primaveras Árabes

La PEV sería profundamente reformada como consecuencia de las conocidas como "Primaveras Árabes", que desde diciembre del año 2010 afectarían en mayor o menor medida

³⁴ Esos seis ámbitos son: empresa; energías renovables; asuntos sociales y protección civil; transporte; medioambiente y agua; e investigación, desarrollo y educación.

³⁵ Marquina, Antonio (2009): "La Declaración conjunta en la Cumbre de París para el Mediterráneo. Un documento claramente mejorable en asuntos de seguridad", *UNISCI Discussion Papers*, nº 19, pp. 206-219.

³⁶ Véase sobre esta cuestión: Hunt, Diana (2011): "The UfM and Development Prospects in the Mediterranean: Making a Real Difference?", *Mediterranean Politics*, vol. 16, nº 1, pp. 171-192.

³⁷ En sus siete años de vida, en el marco de la UpM sólo se han reunido a los Ministros, con carácter informal en abril de 2015, a convocatoria de la Alta Representante Mogherini, con la finalidad de discutir sobre la revisión de la PEV.

³⁸ Granell, Francesc, "La Unión por el Mediterráneo como organismo internacional...", *op. cit.*



a la práctica totalidad de los estados destinatarios de esta política en el Mediterráneo³⁹. Para muchos autores, las "Primaveras Árabes" no dejan de ser una muestra del fracaso de las políticas europeas hacia el Mediterráneo y de la brecha existente entre la retórica y los hechos⁴⁰. La prioridad de expandir la democracia ha quedado en cuestión al pactar la UE con Gobiernos autoritarios, en un intento de primar la estabilidad y la cooperación en asuntos de interés de los estados miembros, como la lucha contra el terrorismo y las migraciones. Igualmente la profunda crisis social y económica, que actuó como caldo de cultivo para los levantamientos, no deja de ser consecuencia del fracaso del objetivo de conseguir bienestar en la Orilla Sur del Mediterráneo, repetido una y otra vez desde los noventa. Las poblaciones del Mediterráneo sienten una gran frustración porque la política europea no les ha ofrecido la libertad, democracia, bienestar e identidad reforzada que prometía⁴¹.

La UE como entidad política, esto es, la Unión de los 27 estados en la época, no ha destacado por desarrollar un papel activo en estos procesos de cambio político. No se podía ocultar que en Mediterráneo sigue siendo un área donde los estados miembros tienen posiciones divergentes y no sólo respecto a los grandes temas de seguridad, sino también en relación a desafíos como la lucha contra el terrorismo o las migraciones⁴². La respuesta dada desde la PESC bien puede calificarse de titubeante, caracterizada por numerosas Declaraciones retóricas, ya sean del Consejo Europeo o de la Alta Representante para la PESC⁴³. Los objetivos nacionales divergentes de los estados miembros impiden una respuesta colectiva eficaz. La UE, como tal, no ha desempeñado un rol activo ni en los procesos de cambio pacífico, ni en el caso de los virulentos como el de Libia y Siria. En el primer caso, algunos de los estados UE, Francia y el Reino Unido, al margen de la UE, obtuvieron del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas una Resolución favorable a la Responsabilidad de Proteger y lideraron, con el apoyo de la OTAN y otros estados miembros, una acción militar dirigida a derrocar al dictador Gadafi⁴⁴.

La UE, liderada por la Alta Representante Ashton, se centraba en el apoyo económico y la reconstrucción postconflicto a través de la organización de un Grupo de Contacto, Conferencias de Donantes y la puesta en marcha de una operación Petersberg dirigida a apoyar a las autoridades libias en el control de sus fronteras⁴⁵. Quedaba de manifiesto, una vez más, que los estados miembros sólo están dispuestos a que la UE se comporte como un actor

³⁹ Sobre las Primaveras árabes, véase: Brownlee, Jason., Masoud, Tarek y Reynolds, Andrew (2015): *The Arab Spring: Pathways of Repression and Reform*, Oxford, Oxford University Press; Davis, John (ed.) (2014): *The Arab Spring and the Arab Thaw. Unfinished Revolutions and the Quest for Democracy*, Farnham, Ashgate; Panebiando, Stefania y Rossi, Rosa (eds.) (2012): *Winds of Democratic Change in the Mediterranean? Processes, Actors and Possible Outcomes*, Soveria Manelli, Rubbettino.

⁴⁰ Sobre las crisis en los dos vecindarios, también en el Oriental y su vinculación a las políticas de la UE, véase: Rupnik, Jacques (ed.) (2014): *Géopolitique de la démocratisation. L'Europe et ses voisinages*, Paris, Presses de Sciences Po,

⁴¹ Keukeleire, Stephan y Delreux, Tom (2008): *European Union Foreign Policy*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, p. 265.

⁴² Balfour, Rosa (2012): "EU Conditionality after the Arab Spring", *Papers IEMed*, nº 16, June, p. 29; Echagüe, Ana., Michou, Hélène y Mikail, Barah (2011): "Europe and the Arab Uprisings: EU Vision Versus Member State Action", *Mediterranean Politics*, vol. 16, nº 2, pp. 329-335.

⁴³ Véase como ejemplo: Consejo Europeo, "Declaración del Consejo Europeo", *Consejo Europeo extraordinario*, 11 de marzo de 2011, (EUCO 7/11).

⁴⁴ Véase: Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *Resolución 1973 sobre Libia*, 17 de marzo de 2011 (S/RES/1973(2011)).

⁴⁵ La operación EUBAM Libia, se puso en marcha el 22 de mayo de 2013, con un mandato de dos años, que ha sido prorrogado, con la finalidad de apoyar a las autoridades libias en el logro de la seguridad en sus fronteras terrestres, marítimas y aéreas. Con el deterioro del conflicto sigue desarrollando sus actividades de formación y apoyo a las autoridades libias desde territorio tunecino. EEAS, *Factsheet on EU Integrated Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya)*, January 2015.



civil de las relaciones internacionales y que, como mucho, extienda su actividad en materia de seguridad a la gestión de crisis y la reconstrucción postconflicto de tipo civil⁴⁶. Este hecho no deja de esconder las diferencias existentes entre los estados miembros y, por tanto, la incapacidad de la UE para actuar como un actor estratégico⁴⁷.

Las instituciones europeas responderían a las revoluciones árabes con una reforma de la PEV recogida en dos documentos sucesivos aprobados en la primavera de 2011⁴⁸. En esta nueva estrategia común se propone reforzar la política en tres sentidos diferentes. El primero de ellos es incrementar los incentivos que hagan que los socios del Sur se comprometan con las reformas: más financiación, "más mercado", esto es, acuerdos comerciales más favorables, y movilidad de personas. En segundo lugar, se refuerza la bilateralización con un nuevo enfoque "más por más". Esto supondría un apoyo explícito mayor a la promoción de los valores de la democracia y los derechos humanos, con un refuerzo de la condicionalidad, por el cual aquellos países que presentaran resultados en sus transformaciones en la senda de la democracia y los derechos humanos, serían premiados con acceso a más financiación y a unas relaciones preferentes con la UE. Se potencia, en definitiva, el "enfoque regata", que conduce a diferentes relaciones con los estados del Sur, dependiendo de su compromiso con los valores de la UE. Tercero, se busca una mayor implicación europea con las sociedades civiles locales, como elemento fundamental para construir la "democracia profunda" perseguida.

Posteriormente, a finales de 2012, tenemos otra iniciativa que persigue también el relanzamiento de la cooperación con el Mediterráneo, una Comunicación de la Comisión que explícitamente apoya la integración regional en el Magreb⁴⁹. Este elemento no hay que verlo como novedoso, sino que es absolutamente coherente con una de las características tradicionales de la política exterior europea que es el apoyo expreso a la regionalización de sus socios, a través de financiación y asistencia técnica⁵⁰. En el pasado ya se había apoyado la puesta en marcha de la Unión Árabe del Magreb, que pronto perdió dinamismo por los problemas políticos de los socios. En este momento, se retoma esa línea de trabajo recordando como el impulso a la regionalización y la cooperación regional rinde frutos en términos de estabilización. Ese apoyo, además, se ha traducido en una incipiente cooperación reforzada de la UE con los países del Magreb en el marco de la vecindad en temas como diálogo político y seguridad, agricultura y medioambiente, industria, infraestructuras, comercio e inversión y desarrollo humano, que puede abrir nuevas vías de relación⁵¹.

⁴⁶ Véase en el mismo sentido: Koenig, Nicole (2014): "Between conflict management and role conflict: the EU in the Libyan crisis", *European Security*, vol. 23, nº 3, pp. 250-269.

⁴⁷ Noutcheva, Gergana (2015): "Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring", *Journal of European Integration*, vol. 37, nº 1, pp. 19-36.

⁴⁸ Véanse respectivamente: European Commission /High Representative of the Union for Foreign Affairs, *Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions, "A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Mediterranean"*, Brussels, 8.3.2011, (COM(2011) 200 final); European Commission /High Representative of the Union for Foreign Affairs, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions, "A New Response to the Changing Neighbourhood"*, Brussels, 25.5.2011, (COM(2011) 303 final).

⁴⁹ Comisión Europea / Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Apoyo al refuerzo de la cooperación y la integración regional en el Magreb: Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez"*, Bruselas, 17.12.2012, (JOIN(2012) 36 final).

⁵⁰ Véase en este sentido: Aldecoa Luzárraga, Francisco (2002): *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, pp. 375-379.

⁵¹ Véase: European Commission, *EU-Maghreb: First ministerial dialogue on closer regional cooperation*, Brussels, 27.9.2013, (MEMO/13/831).



La reacción europea se focalizó en los aspectos técnicos de la cooperación más que en una relación estratégica con los actores claves que permitirían influir en los acontecimientos de acuerdo con los intereses europeos⁵². Las instituciones poco podían hacer con las competencias de las que disponen: una vez más la capacidad de la UE de hablar con una sola voz y ofrecer una respuesta a las rebeliones árabes quedaba minada por su falta de competencias delegadas⁵³. La respuesta común ofrecida se acomoda al discurso normativo de la UE pero queda muy lejos de las necesidades y expectativas de los destinatarios y es irrelevante para incentivar el cambio⁵⁴. Incluso, este enfoque puede resultar contraproducente si se aplicara de forma demasiado rígida, ya que corre el riesgo tanto de desincentivar reformas en el largo plazo, como de hacer perder protagonismo a la propia UE en la región⁵⁵. En su aplicación, hasta el momento, se ha constatado, además, que se repite el tradicional "doble estándar": aunque se dice priorizar la democracia, en muchos casos se ha primado la estabilidad⁵⁶.

Desde 2012, la Comisión ha comenzado a aplicar este enfoque⁵⁷. Se crea así una Facilidad de la Sociedad Civil con un presupuesto de 26 millones de euros anuales, también un Foro de la Sociedad Civil, semejante al que ya existía para la Asociación Oriental. Se aplica el enfoque "más por más", duplicando en la práctica la financiación destinada a Túnez para apoyar la democracia y a otros estados según sus desarrollos. Se establecen directivas de negociación de Acuerdos de Libre Comercio con Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez y se anuncian planes para negociar acuerdos de movilidad con Marruecos y Túnez. Sin embargo, la propia Comisión no puede dejar de reconocer que este giro de la política no es suficiente para evitar un deterioro visible de los estados de la vecindad, tanto en términos políticos, donde algunos estados han experimentado retrocesos en sus procesos de democratización, como en términos económicos, donde las perspectivas no han mejorado⁵⁸. Es evidente que poco se puede hacer desde estos incentivos para enfrentar conflictos como el de Libia y Siria o situaciones en deterioro, desde el punto de vista democrático, como la de Egipto. Se constata, una vez más, una importante brecha entre las ambiciones de la UE y las capacidades de las que efectivamente dispone para aplicar su política⁵⁹.

⁵² Menon, Anand (2014): "The JCMS Annual Review Lecture "Divided and Declining? Europe in a Changing World"", *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, Annual Review, pp. 5-24, p. 13.

⁵³ Börzel, Tanja A., Risse Thomas y Dandashly, Assem (2015): "The EU, External Actors, and the Arabellions: Much Ado About (Almost) Nothing", *Journal of European Integration*, vol. 37, nº. 1, pp. 135-153.

⁵⁴ Tömmel, Ingeborg (2013): "The New Neighbourhood Policy of the EU: An Appropriate Response to the Arab Spring?", *Democracy and Security*, vol. 9, nº 1-2, pp. 19-39.

⁵⁵ Völkel, Jan Claudius (2014): "More for More, Less for Less - More or Less: A Critique of the EU's Arab Spring Response à la Cinderella", *European Foreign Affairs Review*, vol. 19, nº 2, pp. 263-281..

⁵⁶ Dandashly, Assem (2015): "The EU Response to Regime Change in the Wake of the Arab Revolt: Differential Implementation", *Journal of European Integration*, vol. 37, nº 1, pp. 37-56.

⁵⁷ Véanse respectivamente: Comisión Europea / Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "Diseño de una nueva Política Europea de Vecindad"*, Bruselas, 15.5.2012 (JOIN (2012) 14); European Commission /High Representative of the Union for Foreign Affairs, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions, "European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership "*, Brussels, 20.3.2013, (COM(2013) 4 final).

⁵⁸ European Commission /High Representative of the Union for Foreign Affairs, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions, "Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013"*, Brussels, 27.3.2014, (COM(2014) 12 final), p. 3.

⁵⁹ Seeberg, Peter (2014): "Strategic Patience and EU Reform-Support. EU and the 'Arab Spring': The State of Play after Three Years", *European Foreign Affairs Review*, vol. 19, nº 3, pp. 453-470.



3. Una evaluación de la PEV: El gap entre las expectativas y resultados

Once años después de la puesta en marcha de la PEV, ésta no ha logrado su objetivo fundamental, el de crear estabilidad en los estados vecinos a través de multiplicar las interdependencias económicas y sociales en un método típicamente monnetiano. Resulta evidente, a primera vista, que la situación en el Mediterráneo es globalmente peor que en el año 2003, con pocas excepciones. A nuestro juicio, diversos factores explican estas limitaciones. Si comenzamos examinando, la propia PEV, podemos suscribir la afirmación de Keukeleire y Delreux de que la PEV muestra un fracaso de la UE tanto en términos de objetivos, como de metodología, como de paradigma subyacente⁶⁰.

En términos de objetivos, puede constatarse que tanto en el vecindario Este como en el Mediterráneo, la situación política y económica de muchos de los estados se ha deteriorado⁶¹. En la vecindad Sur, el entorno de seguridad ha empeorado drásticamente, con conflictos civiles, consecuencia de las revueltas árabes, como los de Siria y Libia, que amenazan directamente la seguridad europea. En casos como el de Egipto, se ha incrementado la inestabilidad. Y, en general en la región, se ha producido un preocupante incremento del terrorismo, de la presión migratoria y de los refugiados y de la delincuencia organizada vinculada a las migraciones. Incluso, en el caso de los estados que puedan considerarse exitosos, como Túnez, Marruecos o Jordania, es obligado reconocer que no son estados totalmente democráticos, respetuosos de los derechos humanos e inclusivos. Tampoco, con el incremento de relaciones con la UE, ha logrado aumentar su desarrollo y bienestar y extenderlo al conjunto de sus poblaciones. Luego es obligado constatar que, globalmente, siguen existiendo los mismos desafíos que al comienzo.

En segundo lugar, compartimos la idea del fracaso de la metodología de la política, en sus diversas capas generadas incrementalmente. Una política esencialmente normativa como la PEV tiene relevantes dificultades en la relación con unos países y sociedades que no comparten los valores sobre los que ésta se basa. Después del pasado colonial, la PEV es percibida por muchos de ellos como una nueva forma de "imperialismo suave", lo que dificulta que sea asumida por ellos, es decir, su "coapropiación"⁶². Igualmente, es preciso tener en cuenta las limitaciones en términos de financiación así como los otros incentivos, que no resultan suficientes para poner en marcha una reforma profunda en estas sociedades. Con la crisis del euro, además, se ha dificultado la capacidad de reforzar la financiación pública de la UE e, incluso, también la posibilidad de que los estados miembros aporten financiación bilateral a estos proyectos y la captación de recursos entre inversores privados⁶³.

Finalmente, consideramos también que existe un problema fundamental con el paradigma subyacente a la política. Los estados destinatarios no están hoy día interesados en la cooperación europea. Ni la UE tiene hoy la fuerza moral necesaria como para que estos países se vean atraídos por sus valores, ni tampoco es hoy el único actor y proveedor de ayuda en el Mediterráneo, sino que compete duramente con otros actores emergentes y regionales en la zona. Se constata, además, que las grandes cantidades de dinero europeo empleados no sólo no han fomentado los ideales europeos sino que incluso se ha producido una evolución en sentido contrario, como es el crecimiento de la islamización en estos países. Los estados MENA, en definitiva, no se sienten atraídos por la UE como en el pasado sí lo fueron los del Centro y Este de Europa.

⁶⁰ Keukeleire, Stephen y Delreux, Tom, *European Union Foreign Policy*, op. cit., pp. 262-265.

⁶¹ Véase al respecto: Rupnik, Jacques (ed.), *Géopolitique de la démocratisation*, op. cit.

⁶² Hettne, Björn., "Interregionalism and World Order: The Diverging EU and US Models", op. cit., p. 114.

⁶³ Sobre la repercusión de la crisis en el actor internacional UE, véase: Kempin, Ronja y Overhaus, Marco (2014): "EU Foreign Policy in Times of the Financial and Debt Crisis", *European Foreign Affairs Review*, vol. 19, nº 2, pp. 179-194.



Más allá de la constatación de la falta de éxito de la PEV para alcanzar sus objetivos, queremos indagar qué factores explican el limitado éxito de esta estrategia política. Si examinamos los factores atribuibles al actor Unión Europea y su política exterior, en primer lugar, hay que mencionar la falta de coherencia del conjunto de políticas de la UE como actor internacional y la falta de rigor en la aplicación de la política de vecindad. Así, es difícilmente comprensible que se afirme promover la democratización, pero que se coopere activamente con Gobiernos autocráticos como ha ocurrido, aplicando un doble estándar⁶⁴. Segundo, se ha detectado un excesivo idealismo en la formulación de la PEV, que no responde a la situación real de los estados destinatarios. En muchos casos se detecta un desconocimiento de las tendencias sociales de estos estados, como puede ser el auge social de los movimientos islamistas. En relación a la política, es preciso mencionar la falta de atractivo de los incentivos europeos para los estados de la orilla Sur. Atractivo que todavía disminuye más si se tiene en cuenta que la dependencia de estos estados respecto de la UE ha disminuido por la afluencia de otros actores internacionales de la cooperación que no aplican políticas de condicionalidad.

Detrás del fracaso de la política hay factores atribuibles a los propios estados miembros y que se derivan de la naturaleza compuesta del actor internacional UE. La PESC es intergubernamental, definida sobre el consenso, por lo que los estados miembros, sólo tienen una obligación de solidaridad política⁶⁵. Por ello, en temas de alta política como la PEV, la UE no actúa como un actor unitario y coherente. Esto explica, en buena medida, el hecho de que la PEV se haya formulado sobre la base de los valores, dado que la doctrina coincide en que tradicionalmente los valores han jugado en la PESC europea el papel de reforzar la cohesión entre los estados miembros⁶⁶. Investigaciones empíricas han puesto repetidamente de manifiesto la discrepancia entre la política idealista formulada por la UE y las políticas que sus estados miembros promueven y desarrollan en la región⁶⁷. Esto se traslada en agendas políticas que entran en competición y plantean un problema de coherencia de la política exterior europea y, lo que es más, minan la eficacia de cualquier acción colectiva europea a la vez que hacen que las políticas bilaterales sean cada vez más irrelevantes⁶⁸.

El primer elemento que hay que destacar es que no todos los estados miembros muestran el mismo interés en cooperar con el Mediterráneo, ni defienden las mismas preferencias. En muchos de los asuntos candentes como el conflicto palestino-israelí, la amenaza terrorista o las migraciones defienden posiciones diferentes. Tradicionalmente, los estados que han impulsado la cooperación política y económica con el Mediterráneo han sido

⁶⁴ Baracani, Elena: "The European Neighbourhood Policy and Political Conditionality: Double Standards in EU Democracy Promotion?", en: Balzacq, Thierry (ed.) (2009): *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs. Governance, Neighbours, Security*, Abingdon, Palgrave-Macmillan, pp. 133-153; Biscop, Sven y Borg, Stefan (2015): "A New Concept for a New Neighbourhood", en Florensa, Senen (dir.), *The Arab Spring in Comparative Perspective*, IEMed Joint Policy Study, March, pp. 80-92.

⁶⁵ Sobre las peculiaridades de un actor internacional de naturaleza compuesta, véase: Guinea Llorente, Mercedes (2010): "Innovación diplomática: la naturaleza de la Unión Europea como actor internacional", Sobrino Heredia, José Manuel (dir.), Alcaide Fernández, Joaquín, y Pureza, José Manuel (coords.), *Innovación y conocimiento. Inovação e Conhecimento. IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Lisboa, 23,24 y 25 de noviembre de 2009, Madrid, Marcial Pons, pp. 437-444.

⁶⁶ Bretherton, Charlotte y Vogler, John (2006): *The European Union as a Global Actor*, Abingdon, Routledge, p. 43; Keohane Robert O. (2002): 'Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 4, pp. 743-765; Matlary, Janne Haaland : 'Human Rights', en: Carlsnaes, Walter, Sjursen, Helene y White, Brian (eds.) (2004): *Contemporary European Foreign Policy*, London, Sage, pp. 141-154.

⁶⁷ Zajac, Justyna (2015): "The EU in the Mediterranean: Between its International Identity and Member States' Interests", *European Foreign Affairs Review*, vol. 20, nº 1, pp. 65-82.

⁶⁸ Witney, Nick y Dennison, Susi (2015): "Europe's Neighbourhood: crisis as the new normal", *European Council on Foreign Relations Policy Memo*, June, p. 6.



los del Sur, con España y Francia a la cabeza. Presentan motivaciones clásicas de seguridad, comerciales, energéticas y pretenden consolidar vínculos históricos. Entre los del Norte en general se detecta falta de entusiasmo por la política euromediterránea, salvo los grandes como Alemania y Polonia que se han fijado tradicionalmente en su potencial como mercados secundarios⁶⁹. Sólo últimamente comienzan a introducir en sus agendas cuestiones relacionadas con la seguridad, e, incluso, éstas desde el punto de vista *soft*.

En segundo lugar, los estados miembros no tienen la voluntad política necesaria para asegurar el cumplimiento de los compromisos que han suscrito las instituciones europeas. Así, a título de ejemplo, aún cuando la UE se ha comprometido a negociar con algunos de los socios del Sur acuerdos de movilidad de personas, muchos de los estados miembros no están dispuestos a aceptarlos por miedo a un incremento de la presión migratoria legal. Por el contrario, son muchos los ejemplos de actuaciones de sus estados miembros en dirección contraria a lo acordado en el seno de la UE y que dañan irremisiblemente tanto la imagen de ésta, como su Política de Vecindad. Ejemplos de actuaciones bilaterales de algunos estados miembros, dañinas de los objetivos de la PEV pueden ser las estrechas relaciones entre Berlusconi y Gadafi, a pesar de las condenas formales del Consejo Europeo, o las de Francia con el líder tunecino Ben-Ali, incluso colaborando en las primeras represiones a los manifestantes.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el hecho de que, en muchas ocasiones, esta política no acaba en encajar con los intereses de las élites gobernantes, y que, muchas veces, las propias condiciones de los vecinos no permiten el éxito de la estrategia europea. El fracaso se explica por el compromiso formal de estos estados con las reformas pero la débil voluntad política de implementación real. Detrás de esa falta de implementación también se esconden problemas de corrupción y de gobernanza interna. También es preciso subrayar que, muchas veces, la financiación destinada a apoyar las reformas se queda sin aplicación, por la incapacidad para absorber los fondos de algunos de los destinatarios o de formular proyectos que encajen en lo dispuesto.

4. La revisión de la política europea hacia el Mediterráneo

Las instituciones europeas en los últimos tiempos han terminado por asumir la necesidad de reorientar y revisar en profundidad la PEV, tanto en su vertiente oriental como meridional, constatadas las limitaciones que tiene para alcanzar sus objetivos. La nueva Comisión Juncker, apenas cinco meses después de comenzar su mandato, en marzo de 2015, hacía público un documento de consulta con la finalidad de abrir un proceso de revisión de la PEV⁷⁰. Se afirma expresamente que hay una necesidad clara de revisar las asunciones sobre las que se basa la política, así como su extensión, los diferentes instrumentos y las políticas que puedan contribuir mejor a la cooperación, reforzando los vínculos entre las prioridades internas y externas⁷¹.

Esa Comunicación buscaba servir de guía en un proceso amplio de consultas con todos los interesados, incluidos sectores gubernamentales y de la sociedad civil, tanto de los países

⁶⁹ Behr, Timo y Tiilikainen, Teija: "Conclusions", en: Behr, Timo y Tiilikainen, Teija (eds.) (2015): *Northern Europe and the Making of the EU's Mediterranean and Middle East Policies*, Farnham, Ashgate, pp. 201-202.

⁷⁰ European Commission /High Representative of the Union for Foreign Affairs, *Joint Consultation Paper "Towards a New European Neighbourhood Policy"*, Brussels, 4.3.2015, (JOIN(2015) 6 final).

⁷¹ European Commission /High Representative of the Union for Foreign Affairs, *Joint Consultation Paper...*, *op. cit.*, p. 3.



Europeos como de los socios mediterráneos⁷². Con las aportaciones anteriores, la Comisión pretende lanzar una nueva iniciativa de reorientación de la PEV en el otoño de 2015. Partiendo de los escasos resultados de la PEV, sorprende que el documento de la Comisión abre todas las posibilidades para una posible revisión, incluido el propio modelo de PEV. Así comienza cuestionando si la PEV debe mantenerse como vía para construir relaciones estrechas con los países del entorno, y si debe aplicarse un marco común a los socios de los socios. Se cuestiona también sobre los destinatarios de la política, planteando la posibilidad de incluir a los vecinos de los vecinos⁷³. Pregunta sobre cómo asociar más y con mayor efectividad a los estados miembros. Las ofertas de cooperación actualmente planteadas a los vecinos como los Acuerdos de Asociación y Libre Comercio Profundos y Comprensivos o los acuerdos de movilidad son también abordados, así como otras posibles alternativas. Se pregunta igualmente sobre la mecánica de la política y sus principales instrumentos, principios y mecanismos.

A tenor de este argumento, la Comisión asumiría un cambio de escenario, que junto al fracaso de la PEV, exigirían una reorientación de la política que conduce, incluso, al cuestionamiento de los cimientos sobre los que se asienta. La Comisión se plegaría así a las demandas de la práctica totalidad de la doctrina que, desde hace tiempo, vienen reclamando un giro completo de la política⁷⁴. Sin embargo, no parece previsible que de este ejercicio vaya a salir un giro completo en la política exterior hacia la vecindad, ya que las instituciones con poder decisor, como el Consejo y el Parlamento, son partidarios del *statu quo*, aunque incluyendo pequeñas reformas para mejorar la eficacia.

El Consejo de Ministros da la bienvenida formalmente a la revisión y se asegura un lugar destacado para los estados miembros en ese proceso⁷⁵. Subraya y se adhiere a todos los principios y características de la actual política, sin cuestionar ninguno, aunque llega a abrirse a considerar específicamente la cuestión de las relaciones con los "vecinos de los vecinos", como única novedad. Para el Consejo, las únicas reformas requeridas en este momento son aquellas que garanticen "la coherencia de la PEV y las dimensiones de seguridad y de política exterior de las acciones de la UE en el exterior", la racionalización de los procedimientos de concesión de ayuda y la mejora de la comunicación estratégica sobre la política. A nuestro juicio, esta lectura de las limitaciones de la política sólo puede calificarse de decepcionante, sin que los estados miembros estén a la altura de los desafíos.

⁷² De hecho se ha utilizado el marco institucional de la UpM para desarrollar consultas con los socios sobre el futuro de la PEV. Así se convocó una reunión informal de Ministros de la Vecindad Sur sobre el futuro de la PEV el 13 de abril de 2014.

⁷³ Es preciso aclarar que este enfoque de extender el marco común a los *vecinos de los vecinos* a los que nos unen desafíos comunes ya es una realidad es la política exterior europea. Así, la Estrategia para el Sahel aprobada en 2011 establece los intereses en materia de seguridad y desarrollo para la UE en relación a tres países del Sahel (Malí, Mauritania y Níger) y establece cuatro líneas de acción común para abordarlos. Véase: European External Action Service, *Strategy for Security and Development in the Sahel*, March 2011.

⁷⁴ Véase, entre otros muchos: Balfour, Rosa (2014): "Not the European Neighbourhood Policy. Some iconoclastic tips to start rethinking the EU's relations with its neighbours", *European Policy Centre Commentary*, 12 December; Ben Ahmed, Ghazi., Faleg Giovanni. y Chiesa, Micol. A. (2014): M., "The End of Europe's Neighbourhood Policy", *American Interest*, 19 September; Foucher, Michel. y Lepesant, Gilles (2015): "Pour une nouvelle politique des voisinages", *Fondation Robert Schuman Questions d'Europe*, nº 357, 18 Mai; Lehne, Stefan (2014): *Time to reset the European Neighbourhood Policy*, Brussels, Carnegie Europe; Tocci, Nathalie (2014): "The European Neighbourhood is Dead. What's Next for European Foreign Policy Along its Arc of Instability?", *IAI Working Papers*, nº 14/16, November; Witney, Nick y Dennison, Susi., "Europe's Neighbourhood: crisis as the new normal", *op. cit.*

⁷⁵ Consejo de Asuntos Exteriores y Relaciones Internacionales, *Conclusiones sobre la revisión de la Política Europea de Vecindad*, Bruselas, 20.4.2015, (Press 118/15).



El Parlamento Europeo, por su parte, en una Resolución de julio de 2015, también se muestra más conservador que innovador⁷⁶. El Parlamento cuestiona y critica los resultados, pero no cuestiona ni los objetivos, ni la metodología⁷⁷. Así afirma la necesidad de una "PEV revisada" que "sea capaz de proporcionar una respuesta rápida, flexible y adecuada a la situación real, proporcionando al mismo tiempo una visión estratégica ambiciosa (...) en consonancia con su compromiso de promover los valores esenciales en los que se basa la PEV"⁷⁸. El Parlamento se muestra convencido de que debe seguir siendo una "única política"⁷⁹. Considera que su reto fundamental es "ofrecer mejoras tangibles y concretas a los ciudadanos de los países vecinos". Defiende que "debe convertirse en una política más fuerte, más efectiva y con un mayor carácter político, reforzando también sus elementos positivos, como una mayor atención por la asociación con las sociedades, la diferenciación y el enfoque "más por más"⁸⁰.

El Parlamento, al igual que el Consejo, se alinea con los elementos definitorios de la PEV actual: un único marco de relación, su carácter transformador, la transmisión de valores, la condicionalidad y la diferenciación. No ofrece, en su Resolución, prácticamente ningún aspecto innovador respecto a la actual política, sino que pone el énfasis en una mejora de la oferta de incentivos que la UE ponga a disposición de la PEV⁸¹. La crítica del Parlamento sólo puede ser calificada de superficial, ya que demanda, en el mejor de los casos, una reforma de la misma política, pero no la puesta en marcha de un nuevo modelo de relación. A nuestro juicio, la revisión de la PEV hacia el Mediterráneo debe ir mucho más allá, dado que el contexto en el cual se formuló ya no es el de hoy día, el paradigma se ha mostrado incorrecto y la política no ha mostrado sus frutos.

La región del Mediterráneo presenta hoy día numerosos retos de seguridad que no son comparables con los de hace doce años. Ya no tenemos sólo los efectos desestabilizadores del irresuelto conflicto palestino-israelí o diversas amenazas de seguridad *soft*. Al día de hoy el Mediterráneo es un hervidero, que ha llevado hasta las mismas puertas de la UE cuestiones de seguridad *hard* vital para la UE, como la amenaza del estado Islámico en Siria, y crecientemente en Libia, presiones migratorias incontrolables que han hecho del Mediterráneo una gran tumba y todo tipo de tráfico y delincuencia internacional. Todo ello hace que la UE no pueda permitirse mirar hacia otro lado y tenga que dar una respuesta firme y clara, que debería incluir, en muchos casos, actuaciones en materia de seguridad. Sin embargo, los estados miembros de la UE parecen seguir siendo reacios a dotar a esta estructura supranacional de competencias para desarrollar las políticas de seguridad y defensa que necesita para ser un actor de referencia en el Mediterráneo.

Por muy graves que nos parezcan estas amenazas, sin embargo, en el seno de la UE no parece reinar un estado de ánimo favorable a hacer del Mediterráneo una prioridad absoluta

⁷⁶ Parlamento Europeo, *Resolución sobre la revisión de la Política Europea de Vecindad*, 9 de julio de 2015, (P8_TA(2015)0272).

⁷⁷ En otra Resolución, ésta sobre la PESC, afirma: "Insiste en la necesidad de revisar a fondo la política de la UE en lo que respecta a los países vecinos meridionales, la cual debe disponer de unos recursos presupuestarios adecuados e incluir el desarrollo y la aplicación de una estrategia global gracias a la cual los instrumentos y los medios de la UE se centren en apoyar la construcción de estados inclusivos que funcionen y que sean capaces de proporcionar seguridad a sus ciudadanos, promover la democracia, enfrentarse al extremismo religioso, respetar los derechos humanos, proteger a las minorías religiosas y étnicas y consolidar el estado de derecho...". Parlamento Europeo, *Resolución sobre EL Informe anual de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo*, 12 de marzo de 2015, (P8_TA(2015)0075), pto. 39.

⁷⁸ Parlamento Europeo, *Resolución sobre la revisión...*, *op. cit.*, pto. 1.

⁷⁹ Parlamento Europeo, *Resolución sobre la revisión...*, *op. cit.*, pto. 2.

⁸⁰ Parlamento Europeo, *Resolución sobre la revisión...*, *op. cit.*, pto. 3.

⁸¹ Parlamento Europeo, *Resolución sobre la revisión...*, *op. cit.*, pto. 6 y ss.



de la política exterior. Además de reticentes, los estados miembros están lejos de compartir una visión común sobre los objetivos e intereses que esta política debe perseguir⁸². Ya la Unión ampliada había girado su atención hacia el Este de Europa, lo que hoy día se ha agudizado con el conflicto de Ucrania y las dificultades de la relación con Rusia y sus implicaciones para los abastecimientos energéticos europeos. Hay que tener en cuenta, además, que quienes han impulsado la atención europea sobre el Mediterráneo han sido los estados que se encuentran más próximos, los estados del Sur de Europa. Francia, Italia y España han experimentado una pérdida de peso específico dentro de la UE consecuencia de los realineamientos causados por la crisis financiera y económica⁸³. Carecen, en este momento, tanto de los recursos financieros necesarios como del peso político como para enganchar al conjunto de la Unión, lo que explica, en buena medida, la pérdida de interés de la UE.

La PEV se formula en un contexto histórico que poco o nada tiene que ver con el actual. En 2003, bajo el paraguas del proveedor de seguridad de Estados Unidos y consecuencia tanto de los vínculos históricos de sus estados miembros, como de las políticas exteriores comunitarias, la UE era un referente para los estados MENA, tanto en términos comerciales como de cooperación política. Sin embargo, desde 2011 el escenario del Mediterráneo ha cambiado radicalmente como consecuencia de varios factores: la Primavera Árabe y los conflictos desencadenados, la crisis europea y su pérdida de peso internacional, el ascenso de la influencia de actores emergentes como Rusia y China y la creciente presencia de los estados del Golfo. Todo ello hace que la UE ya no sea el único referente para MENA, sino que entra en competencia con otros actores con fuerte y creciente presencia, lo que recorta su capacidad de influencia⁸⁴.

Desde 2010 Rusia ha incrementado sustancialmente su presencia en el Mediterráneo, a través de vínculos comerciales y acuerdos de cooperación política, influencia que se ha visto radicalmente reforzada con el conflicto sirio y la anexión de Crimea, que ha supuesto un despliegue naval permanente en el Mediterráneo⁸⁵. China, en los últimos quince años, se ha ido progresivamente consolidando como un actor económico y político clave para el Mediterráneo. Si bien comienza su penetración interesándose por las materias primas de estos países, hoy es un socio relevante en términos comerciales y de la cooperación para el desarrollo. Si bien tradicionalmente, la influencia de Turquía y los estados del Golfo en el Mediterráneo se debía a motivaciones económicas, desde las Primaveras Árabes algunos de estos estados han consolidado su peso político. Así, Qatar ha sido un actor relevante para el inicio de las revoluciones de Túnez, Egipto, Libia y Siria⁸⁶. Arabia Saudí ha luchado contra los Hermanos Musulmanes en Egipto y otros estados y ha apoyado a las monarquías jordana, marroquí y de otros estados del Golfo. Kuwait y otros estados del Golfo han financiado a la

⁸² Kochenov, D., "New Developments in the European Neighbourhood Policy...", op. cit., p. 582.

⁸³ Como consecuencia de las turbulencias internas que ha supuesto la crisis financiera y económica para la UE se constata un cambio en las dinámicas de poder entre los estados miembros, habiendo salido fortalecidos aquellos que gozan de una mayor estabilidad financiera interna, todos ellos países del Norte, con Alemania a la cabeza. Véase al respecto: Guinea Llorente, M. (2014): "Las consecuencias de la crisis económica para el modelo político de la Unión Europea: profundización, diferenciación y demandas de legitimidad", en VVAA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2013*, Cizur Menor, Thomson-Reuters Aranzadi, pp. 273-365.

⁸⁴ Véase en relación a esta cuestión: Marquina, Antonio: "El Mediterráneo en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013", en Marquina, Antonio (ed.) (2015): *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un pavimento deslizante*, Madrid, UNISCI, pp. 127-156, esp. las pp. 133-155.

⁸⁵ Véase en este mismo número el trabajo de Antonio Alonso y M^a Isabel Nieto, "Rusia en el Magreb ¿Un nuevo competidor para la UE?".

⁸⁶ Véase en este mismo número el trabajo de Alberto Priego sobre "Las Primaveras Árabes: la influencia de Qatar y sus relaciones con los estados del Golfo".



oposición a Bashar-el-Asad en Siria. Ese peso político, además, se ha consolidado con relevantes fondos de cooperación procedentes de estos países que apuntan a consolidar y apoyar a los gobiernos de la zona.

Aprovechando la doble crisis, financiera y de modelo, de la UE, otros actores internacionales se han ido consolidando como referentes y socios estables de la cooperación en el Mediterráneo. Esto cuestiona la propia mecánica y efectividad de la PEV, ya que si los MENA obtienen de estos estados recursos para desarrollarse sin condiciones ni discusión sobre el liderazgo de las élites, la condicionalidad no tendrá objeto. Igualmente hay que tener en cuenta la dificultad de que los MENA se sientan identificados con los valores que se les proponen desde la PEV, mientras que por las afinidades religiosas y culturales comparten más fácilmente valores con estados como los del Golfo y Turquía. Este desplazamiento de poder en el Mediterráneo recomienda, por tanto, un cambio en la mecánica de la política, si se quieren resultados.

No obstante, desde las instituciones de la UE tendrán que barajarse cuidadosamente la manera en que se combinen la promoción de los valores con la consecución abierta de los intereses europeos. No podemos olvidar en este punto, como el propio Tratado de la UE obliga en su artículo 21 a que todas las políticas exteriores que se desarrollen sirvan a la promoción de la democracia y los derechos humanos. Luego, la efectividad de la política debe buscarse también por otros cauces, pero sin desdibujar su carácter normativo. La cuestión que se nos plantea aquí es si se puede tener un actor internacional sólido y creíble desarrollando solamente políticas esencialmente normativas.

Finalmente, otra cuestión que habrá de abordarse es la de los destinatarios de la política. Estudios empíricos demuestran que el vecindario sur se está fragmentando y diversificando crecientemente, tanto desde el punto de vista económico como político y, especialmente, si tenemos en cuenta el tipo de relación que los diferentes estados MENA quieren con la UE⁸⁷. Por ello, mantener un marco homogéneo que tenga como destinatarios a los diez MENA, aunque se persiga la diferenciación, hoy día carece de sentido. Por el contrario, deberían perseguirse un modelo más flexible con diversos marcos de cooperación diferenciada, adaptados a la singularidad de cada país o conjunto de países y a sus aspiraciones respecto a la UE. En este último sentido, se baraja la posibilidad de incentivar la cooperación interregional, privilegiando el Magreb, en el sentido de los últimos pasos dados desde la Comisión. Incluso, desde la teoría, se baraja la posibilidad de que se planteen modelos de cooperación reforzada o diferenciada entre un grupo de estados miembros y un grupo de MENA, siguiendo la primera propuesta de Unión Mediterránea de Sarkozy.

La reforma de la PEV en su conjunto, y no sólo hacia el Mediterráneo, está en curso, demostrada la ineficacia de las sucesivas capas que se han puesto en marcha desde el año 2003. Tanto la inercia de las instituciones, como el escaso interés de los estados miembros indican que la revisión será menor, sin que se lleguen a enfrentar los desafíos del Mediterráneo. Y es que estos no encuentran respuesta en el estrecho marco de los Tratados, que no dan a la UE los instrumentos suficientes para que sea un actor efectivo de las relaciones internacionales.

5. Conclusiones

El Mediterráneo es, hoy más que nunca, un área prioritaria para la UE, donde se ponen en juego intereses vitales de seguridad. No podemos obviar el riesgo directo que conflictos como

⁸⁷ Kausch, Kristina (2013): "The End of the (Southern) Neighbourhood", *Papers IEMed*, nº 18, April, p. 41.



el de Siria y el de Libia entrañan para el incremento de la amenaza terrorista en el seno de la UE. Por ello, el incremento y la mejora de la cooperación con estos países es un objetivo irrenunciable para poder preservar la seguridad y el bienestar de los europeos, aunque parece que flaquea la voluntad política de algunos de sus estados miembros. En la actualidad la UE se encuentra en un proceso de revisión de la PEV, pero es imprescindible que se realice en paralelo y vinculada a la revisión estratégica general de la Política Exterior y de Seguridad Común, también en curso⁸⁸.

La PEV, tal y como ha sido formulada y aplicada hasta el día de hoy, es un marco homogéneo para tratar situaciones heterogéneas y demasiado diversas entre sí, que no ha funcionado. Se ve clara la necesidad de partir las dos lógicas y formular políticas adecuadas a las distintas situaciones. En lo que se refiere al Mediterráneo, el modelo subyacente de la PEV no nos parece adecuado para enfrentar los desafíos actuales por varias razones que hemos visto. En primer lugar, no se cumple el paradigma de que los valores europeos sean un modelo de referencia para los MENA. Y, si a esto le sumamos el poco interés que para ellos tienen los incentivos de la PEV, vemos el poco atractivo que para ellos tiene el estatuto de vecinos. Los MENA no cuentan tampoco con las estructuras políticas, económicas y sociales necesarias para que pueda implementarse eficazmente la PEV. Se trata de un marco demasiado exigente que no puede competir con los recursos ofrecidos por los otros actores internacionales, con presencia creciente en el Mediterráneo.

La UE tiene el desafío de lograr una política más inclusiva y más eficaz, que logre construir seguridad y estabilidad en el Mediterráneo. Se encuentra, sin embargo, con una serie de limitaciones difícilmente superables. En primer lugar, no cuenta con todos los instrumentos y herramientas necesarios, sobre todo, en materia de seguridad, ya que no ha recibido esas competencias de sus estados miembros. Por otro lado, tampoco puede renunciar a la promoción de sus valores, por imperativo del Tratado. Los estados miembros europeos, por tanto, tienen ante sí el dilema de poner en común los recursos y competencias para hacer una verdadera política exterior que resulte atractiva para los MENA y sea capaz de generar seguridad y bienestar en el Mediterráneo sin renunciar a los valores. Para ello, no pueden defender el *statu quo*, sino que tendrán que considerar la puesta a disposición de la UE de todas las herramientas necesarias, cambiando incluso el Tratado.

⁸⁸ El Consejo Europeo ha encargado a la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini, que desarrolle un proceso de reflexión estratégica para preparar una estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad Común, que deberá culminar en junio de 2016. Véase: Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 25 y 26 de junio de 2015, (EUCO 22/15), pto. 10.



EL DIÁLOGO 5+5 Y LA INICIATIVA 5+5 DE DEFENSA

Javier-Ignacio García¹
UNISCI / IE University

Resumen:

El Diálogo 5+5 es el foro activo de diálogo y cooperación más antiguo que existe entre los países europeos del Mediterráneo Occidental y los países del Magreb. Creado como un mecanismo informal con objetivos modestos, el Diálogo ha incrementado su actividad durante los últimos años en numerosos ámbitos relacionados con la seguridad del Mediterráneo Occidental, particularmente en el campo de la Defensa a través del desarrollo de la "Iniciativa 5+5 Defensa". El artículo analiza las especiales características de estos foros de diálogo y cooperación, sus fortalezas y sus debilidades, así como las posibilidades de desarrollo de estos mecanismos, sus limitaciones y sus perspectivas de futuro.

Palabras clave: Dialogo 5+5; Grupo 5+5; Iniciativa 5+5 Defensa; Seguridad en el Mediterráneo; Cooperación Euro-Mediterránea.

Title in English: "The Dialogue 5+5 and the 5+5 Defence Initiative"

Abstract:

The "5+5 Dialogue" is the oldest active forum for dialogue and cooperation between Western Mediterranean European countries and the Maghreb countries. Created as an informal mechanism with modest goals, the 5+5 Dialogue in recent years has increased its activity in a significant number of fields related to the security of the Western Mediterranean region, in particular on defense issues, through the development of the so-called "5+5 Defense Initiative". The article analyzes the special characteristics of these initiatives for dialogue and cooperation, their strengths and weaknesses. The possible development of these mechanisms, their limitations, and their future prospects are also studied.

Keywords: 5+5 Dialogue, 5+5 Group, 5+5 Defense Initiative, Security in the Mediterranean, Euro-Mediterranean cooperation.

Copyright © UNISCI, 2015.

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. Javier Ignacio García González es profesor de relaciones internacionales, globalización y ciencias políticas en la Escuela de Comunicación de IE University, es investigador senior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

Dirección: Escuela de Comunicación, IE University, Campus de Santa Cruz la Real, C/ Cardenal Zúñiga 12, 40003 Segovia, España

E-mail: javier.garcia@ie.edu

http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51824



1. Introducción

La cuenca mediterránea ha sido testigo en los últimos 25 años de no pocos esfuerzos para fomentar el diálogo y la cooperación entre los países que forman parte de ella. Distintas iniciativas que han tenido niveles de ambición y objetivos heterogéneos, tanto en lo que se refiere a los países que formaban parte de ellas – a veces involucrando a prácticamente toda la región, otras solo de alcance subregional–, como respecto a los temas o ámbitos hacia los que se ha querido dirigir esta cooperación –ya sea un diálogo político limitado o cooperación más profunda en aspectos, económicos, sociales o de seguridad–. Desde el originario Proceso de Barcelona lanzado en 1995 hasta la actual Unión por el Mediterráneo², pasando por la Política de Vecindad de la Unión Europea³, todos estos marcos de cooperación han formado parte de un esfuerzo general por crear una "área de paz, de cooperación y de estabilidad"⁴ que, por razones tan diversas como los permanentes conflictos en Oriente Medio, las rivalidades regionales o las más recientes "Primaveras Árabes", no han llegado en la mayor parte de los casos a alcanzar los objetivos previstos en el momento de su puesta en marcha.

En este conjunto de iniciativas de diálogo y cooperación que se han lanzado entre los países europeos y los del sur del Mediterráneo desde los años 90, se situará el denominado Foro para el Diálogo en el Mediterráneo Occidental, más conocido como Diálogo 5+5 o Grupo 5+5. Considerado como el "marco más antiguo de encuentro entre países de la cuenca mediterránea"⁵, el Diálogo aparecerá como un mecanismo que, con sus vaivenes, ha perdurado hasta la actualidad y ha mantenido e incluso aumentado su actividad y los ámbitos de cooperación en los que se ha centrado a lo largo del tiempo, muchos de ellos directa o indirectamente relacionados con la seguridad de esta región, entendida desde el actual punto de vista amplio y multidimensional de la seguridad.

Desde su propósito inicial en 1990 de "reforzar el diálogo político y promover la concertación,...el desarrollo económico, cultural y social en el Mediterráneo occidental"⁶ (con unos ámbitos de cooperación muy generales en Economía, Recursos Humanos y Recursos Naturales⁷), el Diálogo 5+5 ha evolucionado hasta convertirse en un foro de diálogo y

² El Secretariado de la Unión por el Mediterráneo tiene su sede en Barcelona. Sobre su actividad más reciente ver UfM Secretariat (2015): *Unión for the Mediterranean, Activity Report 2014*, Barcelona, en http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2015/04/Report_web_FINAL.pdf.

³ Sobre la Política de Vecindad de la Unión Europea ver en este mismo número Guinea Llorente, Mercedes: "La política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015)".

⁴ "Déclaration commune des neuf pays de la Méditerranée occidentale, sur la coopération et le dialogue en Méditerranée occidentale entre les pays de l'Union du Maghreb arabe et les pays de l'Europe du Sud Rome le 10 octobre 1990", p. 1. en <http://www.iemed.org/observatori-es/recursos/documentos/documentos-oficiales/declaracio-constitutiva-del-dialeg-5-5>.

⁵ Baba, Marie y Gounon, Claire (2013): *Le Dialogue 5+5*, Dossier de Présentation, FMES, p. 3, en http://fmes-france.org/_medias/document/DOSSIER%205+5.pdf.

⁶ "Déclaration commune des neuf pays de la Méditerranée occidentale, sur la coopération...", *op. cit.*, p. 1.

⁷ *Ibid.* p. 2. Concretamente, el texto de la Declaración señala:

"Les neuf pays ainsi que Malte ont décidé de promouvoir le dialogue et la concertation en vue de contribuer à la solution des questions politiques et de sécurité d'intérêt commun. Ils ont décidé en outre de développer leur coopération sur une base équilibrée mutuellement avantageuse dans les domaines prioritaires suivants :

- A) *Economie* : - Promotion des échanges commerciaux (dont la coopération en matière des normes de contrôle des produits et des systèmes de certification). - Relations industrielles. Partenariat et investissements. Energie. Transport. Agriculture et autosuffisance alimentaire. Tourisme et artisanat. Transfert technologie.

- B) *Ressources humaines* : - Affaires sociales et en particulier l'immigration. Education et formation. Recherche scientifique. Communications. Affaires culturelles et sauvegarde du patrimoine. Activités sportives.



cooperación multidimensional con una agenda de discusión muy amplia, que no sólo abarca las reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores (con temáticas también muy amplias), sino también de los departamentos de Interior, Inmigración, Transporte, Defensa, Turismo, relaciones interparlamentarias, Educación e Investigación, Medio Ambiente y Energía, Agricultura y Seguridad Alimentaria, además de otros asuntos más específicos. Un catálogo temático extenso, para una cooperación con unas características muy determinadas, que han convertido al Diálogo en lo que el embajador Busquets define como "un eslabón esencial de la cooperación Euro-Mediterránea"⁸.

De particular importancia desde la perspectiva de la seguridad será el desarrollo del Diálogo 5+5 en su dimensión de Defensa. Pese al carácter extremadamente sensible de estas cuestiones, que históricamente han sido fuente de controversias y desconfianza tanto en las relaciones norte-sur del Mediterráneo como en las relaciones sur-sur, la colaboración en algunos temas de Defensa se ha abierto camino con cierto éxito a través de este formato, convirtiéndose la denominada "Iniciativa 5+5 Defensa" en uno de los ámbitos de cooperación que ha mostrado mayor continuidad y actividad desde su lanzamiento en el año 2004.

Será en este contexto donde surgirán toda una serie de preguntas sobre el Diálogo 5+5 en general, y sobre la Iniciativa 5+5 Defensa en particular, cuyas respuestas pueden contribuir a explicar algunas claves sobre la utilidad de este modelo de cooperación, su potencialidad, limitaciones y las posibilidades de aplicación en otros ámbitos relevantes para la seguridad de esta subregión del Mediterráneo: ¿Cuáles son las razones que han permitido la permanencia y continuidad en el tiempo del Diálogo 5+5 y de la Iniciativa 5+5 Defensa? ¿Cuáles son las características que les han hecho tener cierto grado de éxito, dentro de su modestia? ¿Son sus actividades adecuadas? ¿Se puede potenciar aún más? ¿Podrían ampliarse sus miembros? ¿Cuáles son sus posibilidades de cara al futuro? ¿Son estos foros adecuados como base para iniciativas mucho más ambiciosas? ¿Pueden servir de modelo? ¿Puede sustituir a otras iniciativas o marcos de cooperación fracasados o bloqueados? ¿Qué puede aportar en el marco de la reconfiguración de las relaciones entre los países del norte y del sur del Mediterráneo occidental?

Estas y otras preguntas intentarán ser abordadas a continuación, partiendo de una hipótesis general: el Diálogo 5+5 como marco, y la Iniciativa 5+5 Defensa en particular, tienen continuidad y se consideran útiles para sus participantes por una serie de características muy específicas de este foro que lo han hecho adaptable a las necesidades y la voluntad de cooperación de sus miembros en cada momento. En este sentido, se intentará analizar -a la luz del desarrollo de la iniciativa en los últimos años-, si una posible potenciación de este foro, incluso alterando estas características esenciales, es posible o deseable. Dicho de otra forma, hasta que punto unos cambios en el Diálogo (o en la Iniciativa de Defensa) que puedan suponer un incremento en el número de miembros, en los temas de los que se ocupa, o en el nivel de compromiso en esta cooperación serían convenientes o, por el contrario, sus eventuales consecuencias lo desaconsejan. En suma, si el modelo es útil como es, si es susceptible de cambios y hasta dónde puede llegar su efectividad como instrumento de diálogo, cooperación o integración regional.

- C) *Ressources naturelles* : - Environnement (et en particulier la lutte contre la pollution, la désertification et les fléaux naturels). Protection civile. Préservation et sauvegarde des ressources halieutiques.

⁸ Busquets, Gabriel (2014): "Regional Integration in the Western Mediterranean: the AMU and 5+5", *Mediterranean Yearbook 2014*, IEMed, Barcelona, p. 90.



2. El Diálogo 5+5 como marco de referencia

Concebido a partir de una idea del presidente francés François Mitterrand a principios de los años 80⁹, el Diálogo 5+5 se puso en marcha efectivamente en Roma en 1990, con el objetivo de establecer un proceso de cooperación subregional limitado al Mediterráneo occidental. Se trataba de un foro de diálogo informal sobre cuestiones políticas, limitado a diez países miembros: España, Francia, Italia, Malta y Portugal en la ribera norte, y los cinco países de la Unión del Magreb Árabe por parte de la ribera sur, es decir, Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez.

Tras unos comienzos que se podían calificar de prometedores¹⁰, el Diálogo prácticamente se paralizó en los 90 debido a una coyuntura internacional y regional difícil (sanciones contra Libia por el caso Lockerbie en 1992, Guerra del Golfo, tensión Marruecos/Argelia, guerra civil en Argelia etc.), volviéndose a reactivar con nuevas energías con ocasión de la conferencia ministerial de Lisboa de 2001, una vez que se suspenden las sanciones a Libia tras la entrega en 1999 de dos ciudadanos libios para ser juzgados por el atentado de Lockerbie, y la cumbre de Túnez de 2003, una vez que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas levantó las sanciones. La iniciativa retomaba su marcha en un momento oportuno, alejándose de los problemas y conflictos de Oriente Medio que bloqueaban las grandes iniciativas de cooperación multilateral, y con una *flexibilidad* en su funcionamiento, que se deriva de su *carácter informal* y de la posibilidad de llevar a cabo en su seno un diálogo amplio y abierto entre los participantes, algo que los expertos siempre han relacionado con su éxito¹¹.

Desde entonces, durante los últimos 15 años, el Diálogo 5+5 ha ido avanzando progresivamente, no sin dificultades como las provocadas en 2011 por las revueltas de la denominada "Primavera Árabe" en Túnez y Libia, que se han ido superando o, al menos, aislando para que no paralizara el proceso de nuevo. A lo largo de los años el Diálogo se ha ido transformado desde sus orígenes casi exclusivamente como foro de diálogo político a una más compleja, un foro regional de cooperación multidisciplinar, sobre un número de temas crecientes¹². Ese carácter *informal* al que hacíamos referencia, que supone la no existencia de estructuras permanentes ni la vocación de crearlas¹³, proporciona a este foro la también citada flexibilidad que le permite tomar formas diferentes según los temas que trate, impulsando programas de acción concretos y adaptándose a las prioridades que marcan los miembros que participan¹⁴, lo que se traduce en una relación de cooperación respetuosa y de igual a igual.

Si bien las reuniones periódicas de Ministros de Asuntos Exteriores son un eje central del Diálogo, otras citas de alto nivel dan muestra del desarrollo de la iniciativa. Dos Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno han respaldado decisivamente el proyecto (Túnez en 2003 y

⁹ La idea original consistía en reunir a seis países del Mediterráneo Occidental (Francia, Italia, España, Túnez, Argelia y Marruecos) de forma regular para discutir de asuntos de interés común y como muestra de solidaridad en la región mediterránea, sin remplazar los instrumentos de solidaridad existentes entre los distintos países; ver Busquets, Gabriel (2014): "Regional Integration in the Western... *op. cit.*", pp. 88-89. Ver también, Baba, Marie y Gounon, Claire (2013): *Le Dialogue 5+5... op. cit.*, p. 16.

¹⁰ Busquets, Gabriel (2014): "Regional Integration in the Western... *op. cit.*", p. 89.

¹¹ Ver Ben M'Barek, Slaheddine (2009): "La cooperation en Méditerranée occidentale: 5+5. Bilan et perspectives". *Conflicts regionales y estrategias de seguridad, VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo*, Barcelona, CIDOB, p. 50, en

http://www.cidob.org/media2/publicacions/monografias/vii_seminario_seguridad_defensa/08_ben

¹² IEMed (2014): "Chronologies", en *Mediterranean Yearbook 2014*, IEMed, Barcelona, pp. 373-375.

¹³ Coustillièrre, Jean François (2012): "L'initiative 5+5 face au nouveau contexte en Méditerranée occidentale", *FOCUS article*, Observatory of Euromediterranean Policies -IEMedObs-, p. 3, en

http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/copy_of_focus/92-Coustiliere.pdf

¹⁴ Ben M'Barek, Slaheddine (2009): "La cooperation en Méditerranée...", *op. cit.*, p. 50.



Malta en 2012) y reuniones ministeriales en otros ámbitos se han ido convirtiendo en habituales¹⁵; de ministros del Interior (desde 1995), sobre migraciones (desde 2002), relaciones inter-parlamentarias (desde 2003), defensa (desde 2004), turismo (desde 2006), transportes (desde 2007), educación (desde 2009), medio ambiente y energías renovables (desde 2010), agua (2013) o educación superior e investigación (desde 2013). A ellas hay que añadir las reuniones de expertos de alto nivel en otros temas como agricultura o juventud, las frecuentes y numerosas reuniones técnicas de expertos sobre cuestiones y proyectos más específicos y los dos Foros Económicos del Diálogo 5+5 celebrados en 2013 y 2014, donde además de los ministros de Asuntos Exteriores se han dado cita representantes de la sociedad civil, de las asociaciones patronales de los miembros y representantes de grandes empresas y del mundo de los negocios de todos estos países.

La celebración de estos foros ha sido considerada por algunos como un nuevo peldaño en la concertación o integración regional, "una verdadera cooperación reforzada"¹⁶, que incorpora participantes del sector privado y del mundo empresarial y de negocios. Con todos estos encuentros, según señala Florensa, "los países miembros del 5+5 han ido tejiendo un foro informal de diálogo subregional para identificar los ámbitos de interés compartido y fomentar las relaciones entre la Unión Europea y la Unión del Magreb Árabe"¹⁷. Se trata por tanto de un foro que, en su opinión, tendría más capacidades de transformación y de integración que otras iniciativas existentes o por desarrollar en otras zonas del Mediterráneo, ya que el Diálogo podría servir de precedente, de modelo e incluso transformarse en un mecanismo permanente de cooperación reforzada en el Mediterráneo. Si bien ese carácter modélico de algunas de las acciones del Diálogo han sido consideradas como un modelo de cooperación regional¹⁸, una eventual transformación en un mecanismo permanente, en otras palabras, avanzar en la institucionalización del Diálogo, no es compartido por muchos autores¹⁹, que ven en ese carácter informal y en su flexibilidad algunas de las razones fundamentales de su éxito (aunque sea limitado) y su perdurabilidad.

Por otra parte, ya desde su propio diseño el Diálogo 5+5 nació con un *carácter limitado* en su alcance, que nunca se ha querido configurar como una alternativa o sustitución de ninguna de las iniciativas de partenariado o asociación más amplias que se han lanzado en el Mediterráneo en las últimas décadas²⁰, de las que la Unión por el Mediterráneo o la Política de Vecindad de la UE han sido las más importantes en los últimos tiempos. Por el contrario, el Diálogo en los distintos campos en los que se produce ha sido considerado siempre por sus miembros como un foro complementario, un mecanismo de cooperación "facilitador" de las relaciones entre sus miembros y que no competía con otras iniciativas de mayor ambición. Así, la experiencia en el 5+5 contribuye a reforzar la posición y las relaciones de confianza tanto en los miembros europeos como africanos, reforzando con ello la presencia y el papel de estos países en otros procesos de integración y concertación. Quizá por ello, con alguna exageración, dadas las características de este diálogo, señala Busquets²¹ que se ha convertido en el "foro de diálogo y cooperación que crea el mayor nivel de consenso entre los socios del sur".

¹⁵ Ver Economic Forum of the Mediterranean (2014): 5+5 Dialogue-Chronology of the main meetings (2003-2013), p. 2 en http://westmediterraneanforum.org/wpcontent/uploads/2013/09/131017_chronology5+51.pdf.

¹⁶ Florensa, Senén: "Mecanismo mediterráneo de cooperación reforzada", *AFKAR/IDEAS*, invierno 2013/2014, p. 32.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Busquets, Gabriel (2014): "Regional Integration in the Western...", *op. cit.*, p 90.

¹⁹ Coustillière, Jean François (2012) : "L'initiative 5+5 face au nouveau contexte...", *op. cit.*, p. 3.

²⁰ Busquets, Gabriel (2014): "Regional Integration in the Western...", *op. cit.*, p 90.

²¹ Busquets, Gabriel (2014): "Regional Integration in the Western...", *op. cit.*, p 85.



Ese carácter limitado no se refiere sin embargo a los posibles ámbitos de cooperación del formato 5+5. Si hemos visto como a lo largo de los años los campos de trabajo común se han ampliado, no hay razón para pensar que la expansión del Diálogo en este sentido ha llegado a su fin. El límite no está definido en ningún sitio y lo encontramos exclusivamente en la capacidad de los miembros para encontrar intereses compartidos y para coincidir en las prioridades que tienen en cada caso. En el caso específico de la seguridad, una eventual confluencia entre las agendas actuales de los distintos participantes europeos y norteafricanos del Diálogo, que ya se producen o se pueden producir en temas como la inmigración²², el crimen organizado²³, el terrorismo²⁴, los problemas medioambientales²⁵, la seguridad marítima, la energía²⁶, el agua, etc. puede implicar sin duda un incremento en el diálogo entre los países miembros y en la puesta en marcha de medidas e iniciativas concretas de colaboración en políticas sobre estos temas²⁷.

Esto será en buena medida posible por otra de las características del Diálogo, su carácter *pragmático* y orientado a las *medidas concretas* de colaboración, con una aproximación más técnica que política en todo el proceso²⁸. Pese a la mayor visibilidad de las cumbres y conferencias ministeriales, la mayor actividad del Diálogo tiene lugar a nivel técnico, en iniciativas y proyectos concretos que varios miembros identifican como de interés común y con una política de geometría variable en la participación, a la que nadie está obligado. Esto permite mucha mayor flexibilidad y menos limitaciones a la hora de encontrar las áreas de interés común, tanto en iniciativas con miembros del norte y del sur, como en otras solamente entre los miembros del sur.

El relativo éxito de las actividades del Diálogo en sus distintos ámbitos – aunque unos están más desarrollados que otros por su propia evolución y naturaleza-, tampoco está exento de riesgos. Dos son los principales dilemas o debates en los que el Diálogo 5+5 puede verse envuelto y que podrían transformar el futuro de este foro²⁹.

En primer lugar está la cuestión de una eventual ampliación del Diálogo a otros países de la región. El éxito del formato, que funciona en la práctica con "geometría variable" y gran flexibilidad en los participantes, parecería permitir una extensión a otros países del área, como podría ser Egipto u otros países africanos o europeos³⁰ que se quisieran incorporar, no faltando voces en este sentido³¹. Sin embargo, eso supondría atentar contra una de las características esenciales del Diálogo, su condición de foro específicamente subregional

²² Sobre el tema de las migraciones en el Mediterráneo occidental ver en este mismo número de la revista: Alternativas a la política migratoria de la Unión Europea en el Mediterráneo occidental.

²³ Sobre el crimen organizado en el Mediterráneo occidental ver en este mismo número de la revista: Hacia un nuevo "flanco sur" en el Gran Magreb.

²⁴ Sobre el fenómeno terrorista en el Mediterráneo ver en este mismo número de la revista: La Unión Europea y el nuevo terrorismo islamista.

²⁵ Sobre los problemas medioambientales en el Mediterráneo ver en este mismo número de la revista: Las consecuencias del cambio climático en el Magreb.

²⁶ Sobre el tema de la energía en el Mediterráneo occidental ver en este mismo número de la revista: Nuevos planteamientos en la seguridad energética de la Unión Europea: opciones e implicaciones en el Mediterráneo occidental.

²⁷ Como por ejemplo la Estrategia para el agua, aprobada en marzo de 2015.

²⁸ Coustilière, Jean François (2012) : "L'initiative 5+5 face au nouveau contexte...", *op. cit.* , p. 4.

²⁹ *Ibid.*, p. 7.

³⁰ Egipto y Bélgica quisieron ser incluidos como miembros en el lanzamiento de la iniciativa; ver Poupel, Jean Charles y Garcier, Stefan: "Le dialogue 5+5 et sa problématique", en FMES (2014): *Le dialogue 5+5: levier au service d'une reconfiguration des relations euroméditerranéennes. Colloque Octobre 2014*, Les Presses du Midi, Marseille, p. 45.

³¹ Ver Awad, Ibrahim: "Élargissement et duplication du « modele » dialogue 5+5", en FMES (2014): *Le dialogue 5+5: levier au service...* " , *op.cit.*, pp. 120-124.



circunscrito al área del Mediterráneo occidental y sus problemas e intereses compartidos. Si bien la colaboración con otros foros de mayor alcance no sólo es posible, sino que incluso ya se produce por ejemplo con la Unión por el Mediterráneo, una eventual ampliación de los miembros "titulares" del Diálogo (tanto en el norte como en el sur) muy probablemente lo desnaturalizaría, complicaría su gestión, lo aproximaría a otras iniciativas con las que acabaría colisionando y, muy probablemente, al final provocaría el desinterés de los miembros. Como señalaba una responsable diplomática francesa a finales de 2014, "nosotros deseamos que el 5+5 siga siendo un espacio limitado, flexible e informal"³², siendo su tamaño limitado una de las características que favorece el diálogo y la discusión de los distintos temas.

La segunda cuestión es una posible mayor institucionalización de este foro o parte de sus iniciativas, que algunos reclaman para aprovechar su nivel de éxito, garantizar su continuidad y operatividad y permitir su crecimiento³³. Si bien estos aspectos efectivamente podrían verse mejorados con un cierto tipo de estructura formal e institucional, también se correría el riesgo de que esto introdujera cierta rigidez en el proceso, afectara al tipo de relaciones entre los miembros –ahora de igual a igual–, a la confianza mutua entre los participantes –ahora colaborando sin instituciones intermedias–, y al nivel de corresponsabilidad que todos ellos han mostrado con los distintos aspectos del Diálogo³⁴ –que podrían hacer descansar en la estructura creada, sin que esto fuera necesariamente bueno–. En suma, en tanto estas medidas pudieran afectar negativamente al papel esencial del Diálogo como instrumento de fomento de la confianza, se debería ser muy cauteloso con cualquier desarrollo en este sentido.

3. La Iniciativa 5+5 Defensa:

3.1. Lógica y evolución de una iniciativa modesta, pero factible

La denominada "Iniciativa 5+5 Defensa" nace en el año 2004, como parte del Diálogo 5+5, dentro de la lógica de ampliación de temas de cooperación que este foro ha tenido a lo largo de su historia, con iniciativas que hemos visto son muy diversas pero siempre en ámbitos vinculados con "la seguridad común, la cooperación económica y el intercambio humano y cultural"³⁵, las grandes áreas de trabajo contempladas para esta cooperación.

Dentro del marco del Diálogo 5+5, el objetivo de la nueva Iniciativa 5+5 Defensa era extender al campo de la seguridad y la defensa una fórmula de diálogo y cooperación subregional que ha venido funcionando con relativa continuidad desde su relanzamiento en el año 2001, en un contexto en el que las iniciativas de diálogo y cooperación en la región mediterránea no se han podido mantener en el tiempo con la actividad y el éxito necesarios, pese a ser más ambiciosas y transmitir la imagen de que el 5+5 podía hacerse "superfluo e innecesario"³⁶

La idea de establecer un foro de cooperación regional sobre temas de defensa, que intentara llevar adelante lo que no era posible entonces con los 35 participantes del Proceso de Barcelona, data de septiembre de 2003, a partir de una propuesta del ministro de Defensa

³² Montlaur, Bénédicte: "La France, pays membre du dialogue 5+5", en FMES (2014): *Le dialogue 5+5: levier au service...*, *op. cit.*, p. 38. Ver también la p. 40, donde se manifiesta contraria a la extensión de la iniciativa hacia el sur, hacia el Sahel, aunque su experiencia pudiera ser de interés en otras iniciativas futuras en esa región.

³³ Ver, por ejemplo Florensa, Senén: "Mecanismo mediterráneo de cooperación reforzada...", *op. cit.*, p. 34.

³⁴ Ver Coustillière, Jean François (2012): "L'initiative 5+5 face au nouveau contexte...", *op. cit.*, p. 7.

³⁵ Romeo, Miguel Ángel (2012): *Iniciativa 5+5. Seguridad mediterránea: seguridad compartida*, IEEE, Documento Marco 07/2012, p. 6, en

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM07-2012_5x5_SegMed_RomeoNunez.pdf

³⁶ Busquets, Gabriel (2014): "Regional Integration in the Western...", *op. cit.*, p 89.



francés³⁷. Dicha idea apostaba por tres características: "un número reducido de países, una zona geográfica limitada al Mediterráneo Occidental" y "proyectos seleccionados en asociación a partir de intereses identificados como comunes"³⁸.

Como señala Coustillière, la filosofía de esta idea se basaba en el pragmatismo y en su carácter progresivo, con el objetivo a largo plazo de crear "una dinámica de concertación y de intercambios en el Mediterráneo occidental"³⁹. Aunque se planteaba la posibilidad de compartir esta experiencia con el resto de los socios del Proceso de Barcelona, se vio rápidamente que para garantizar sus posibilidades de éxito la iniciativa debía abrirse originalmente a los miembros del grupo 5+5. En julio de 2004 Francia propuso la nueva iniciativa en formato 4+3 -Portugal, España, Francia e Italia más Marruecos, Argelia y Túnez-, pero pronto fue ampliada al formato 5+5 con las incorporaciones de Malta, Libia y Mauritania⁴⁰. Lo que se pretendía en realidad "era establecer una asociación únicamente entre diez países, seleccionando de forma conjunta acciones prácticas a desarrollar que respondieran a necesidades identificadas como comunes y en un espacio geográfico limitado en el que no existían tensiones importantes"⁴¹. Se ven claramente en este planteamiento algunos de los rasgos esenciales que caracterizarán la iniciativa, y donde radicará en buena medida su continuidad posterior, siempre considerando sus ambiciones limitadas y modestas en las que tanto sus promotores como los analistas coinciden⁴².

3.2. Los fundamentos de la Iniciativa 5+5 Defensa

Al igual que los otros ámbitos de cooperación del Diálogo 5+5 de los que antes hablamos, la Iniciativa de Defensa asienta su trabajo en unos principios que, según todos los expertos, son la razón principal de su continuidad en el tiempo y de que haya sobrevivido a las grandes convulsiones que han azotado la región en los últimos años.

El primero de sus fundamentos será la estructura y *carácter informal* de la Iniciativa. No se trata de una nueva organización, ni se desarrollan nuevas estructuras permanentes de entidad importante, sino que la Iniciativa se pone en marcha a partir de una declaración de intenciones de los diez países participantes –presentada por España y firmada en París el 21 de diciembre de 2004-⁴³, en la que los Ministros de Defensa establecen unas bases mínimas y muy abiertas para "desarrollar una cooperación multilateral dirigida a promover la seguridad en el Mediterráneo Occidental"⁴⁴. En la declaración las partes asumieron como principal compromiso que cada país organice una reunión anual de los Ministros de Defensa, de forma rotatoria. Estas reuniones son la oportunidad para discutir, al más alto nivel ministerial, los temas seguridad y defensa que afectan a la región y que forman parte de las preocupaciones compartidas por todos los miembros en cada momento, de igual a igual. La Iniciativa encuentra en estas reuniones su primera utilidad como foro de diálogo e intercambio de opiniones en temas que los participantes han identificado como de interés común y que no son fáciles de tratar en otros formatos multilaterales.

³⁷ Coustillière, Jean François (2007): "La Iniciativa 5+5 Seguridad y Defensa", *La Seguridad Multidimensional. V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo*, Barcelona, CIDOB, p. 39, en www.cidob.org/media2/publicacions/monografias/v_seminario_seguridad_defensa/06_coustillier.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Romeo, *op. cit.* p. 14.

⁴¹ Coustillière, Jean François (2007): "La Iniciativa 5+5...", *op.cit.*, p. 40.

⁴² Coustillière, Jean François (2012) : "L'initiative 5+5 face au nouveau contexte...", *op. cit.*, p. 4.

⁴³ Romeo, *op. cit.* p. 14.

⁴⁴ *Declaración de Intenciones de París*, Iniciativa 5+5, 21 de diciembre de 2004, p 1. en <http://www.defensa.gob.es/5mas5/es/doc/declaracion-intenciones-ministros-2004.pdf>.



La reunión ministerial tendrá también como objetivo hacer una evaluación de lo realizado en el año anterior, así como aprobar el denominado Plan de Acción anual para el siguiente periodo, que será donde se recojan "aquellas acciones prácticas que en materia de seguridad se desarrollarán a lo largo del año" y que son la parte fundamental de la Iniciativa. La supervisión de este Plan de Acción y la dirección de su ejecución están a cargo de un Comité Director con representantes de los respectivos ministerios, que se reunirá dos veces al año y que designará comités de expertos ad hoc para cada actividad concreta, cuando se precise.

Estas *acciones concretas*, como también se señala en la declaración de intenciones, son el objeto principal de la Iniciativa: "actividades prácticas de cooperación en aquellos campos de interés común que servirán como punto de encuentro para intercambiar conocimientos y experiencias"⁴⁵. Aquí encontraremos otro de los rasgos esenciales de la Iniciativa que antes citamos, su *pragmatismo* o ambición limitada, que como señala Echeverría, será el rasgo que "ha caracterizado históricamente a la Iniciativa 5+5 en su aproximación más general"⁴⁶. En ningún momento se piensa en grandes propuestas políticas de cooperación, grandes acuerdos, grandes ejercicios o proyectos comunes que impliquen un elevado gasto y compromiso político de todos y cada uno de los participantes. La filosofía es bien distinta; acciones de cooperación muy concretas, relativamente sencillas y realizables a corto plazo⁴⁷, con objetivos y ámbitos de interés común para aquellos que deciden participar, que pueden parecer modestas y de poco alcance a un observador ajeno, pero que cumplen perfectamente la función de favorecer "el conocimiento mutuo como medida de confianza y que nos permita abordar asuntos relativos a la seguridad", según señalaba la declaración de París.

Este pragmatismo supone a la vez mantener una importante capacidad de *flexibilidad*, de manera que la Iniciativa permite ir aumentando los ámbitos de cooperación, siempre que se desarrollen sobre aspectos de interés común de los participantes que en cada momento decidan tomar parte en ellas, sin que además se cuestionen con esta Iniciativa las relaciones y acciones bilaterales que quieran mantener los firmantes. En cada acción concreta que se desarrolla en el marco de la Iniciativa participa quién quiere y tiene interés en hacerlo, sin ninguna obligación para los demás. En este sentido, ya el primer Plan de Acción para la Iniciativa 5+5, anexo a la Declaración de París, recogía los ámbitos de cooperación multilateral iniciales, pero partiendo de que tal cooperación era susceptible de ampliarse a otros campos⁴⁸. Estas áreas de trabajo inicialmente fueron tres y se ampliaron a cuatro posteriormente, esto es: Seguridad Marítima, Seguridad Aérea, participación de las Fuerzas Armadas en la Protección Civil y, añadida más tarde, la Formación y la Investigación en estos temas. Todas las acciones en estos ámbitos se planteaban como cooperación operativa, lo que ha llevado a considerar a este diálogo en Defensa como un marco de cooperación "más técnico que político"⁴⁹, lo que también explica su permanencia y actividad en los últimos años, levantando menos recelos que otras iniciativas con un mayor compromiso político.

⁴⁵ *Ibid*, p. 2.

⁴⁶ Echeverría Jesús, Carlos (2012) : "La Iniciativa 5+5 Defensa Sobrevive a las revueltas árabes en 2011", *Informe SEDMED*, nº 3, en http://www.sedmed.org/analisis_ssm/documents/informesedmed/echeverria_carlos.pdf.

⁴⁷ Coustillièrre, Jean François (2007): "La Iniciativa 5+5...", *op.cit.*, p. 41.

⁴⁸ *Plan de Acción para la Iniciativa 5+5. Anexo a la Declaración de Intenciones de París, Iniciativa 5+5, 21 de diciembre de 2004*, p. 1, en <http://www.defensa.gob.es/5mas5/es/doc/declaracion-intenciones-ministros-2004.pdf>.

⁴⁹ Bellamine, Yassine (2014) : "Le dialogue 5+5 et l'initiative défense : discussions de salon ou actions concrètes? ", p. 3, en <http://nawaat.org/portail/2014/12/31/le-dialogue-55-et-linitiative-defense-discussions-de-salon-ou-actions-concretes/>.



En suma, el carácter *informal* del diálogo, con una arquitectura "ligera"⁵⁰ que no burocratiza ni complica en exceso la cooperación de los participantes, su *pragmatismo* al focalizarse en actividades sencillas y prácticas de interés común, unido a la *flexibilidad* de esta cooperación multilateral, en el que el nivel de compromiso y las acciones concretas los definen los participantes a partir de intereses compartidos, en conjunto, han permitido la continuidad de este diálogo. De este modo, la Iniciativa 5+5 Defensa se ha mantenido en el tiempo, ha progresado y crecido, cumpliendo así con su objetivo inicial de favorecer la confianza y el conocimiento mutuo, precisamente en unos ámbitos –la seguridad y la defensa– donde el diálogo y la cooperación de los países europeos y del norte de África presenta tantas dificultades, desconfianza y desencuentros, incluso a la hora de identificar intereses compartidos. Teniendo en cuenta su ambición limitada y su modestia, tanto en objetivos como en medios, el balance de la "cesta" de defensa del Diálogo 5+5, se puede catalogar como razonablemente exitosa.

4. La Iniciativa 5+5 Defensa en tiempos recientes: La Presidencia española 2014

La Presidencia española durante 2014 de la Iniciativa 5+5 Defensa, que le correspondía a este país por turno rotatorio, nos permitirá repasar el "estado de salud" de este foro de diálogo e identificar aquellos ámbitos de cooperación multilateral donde los participantes están centrando su atención en la actualidad, una década después de su creación. La organización por parte española, sin que se pretenda hacer aquí un análisis y valoración de las actividades promovidas y sus resultados, nos permitirá ayudar a reconocer las líneas de acción en las que se está moviendo la Iniciativa, el tipo de acciones concretas que se desarrollan en este foro de diálogo y cooperación, así como poder examinar las posibilidades que aparecen cara al futuro en esa búsqueda de campos de interés común, algunas de las cuales han tenido continuidad en la posterior presidencia tunecina de 2015.

Como señalamos más arriba, la Iniciativa 5+5 Defensa en sus inicios identificó tres ejes fundamentales de interés común donde se podían encontrar aquellas acciones específicas que serían objeto de la cooperación multilateral, concretamente, a) la seguridad marítima, b) la seguridad aérea y c) la cooperación en cuestiones de defensa/protección civil en casos de catástrofe o crisis humanitarias. Posteriormente se incluyó un cuarto ámbito dedicado a d) la formación de personal civil y militar en todos estos campos⁵¹. Estos son los ámbitos en los que se han venido definiendo los Planes de Acción Anuales, pensados para el corto plazo, en los que se han ido planteando las correspondientes propuestas de colaboraciones concretas, sencillas y realizables en cada periodo, como las que más adelante detallaremos.

Adicionalmente, e independientemente de estos planes anuales⁵², la Iniciativa ha puesto en marcha los denominados Proyectos de Largo Alcance. En este caso, se trata también de iniciativas específicas de cooperación en aspectos o proyectos muy concretos, pero con proyección en el medio y largo plazo, que nacen con vocación de dar continuidad y permanencia a la cooperación entre los países miembros. En la actualidad, los 5 proyectos de largo alcance son los siguientes⁵³:

⁵⁰ Coustillière, Jean François (2007): "La Iniciativa 5+5...", *op.cit.*, p. 41.

⁵¹ Romeo, *op. cit.* p. 15.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Ministerio de Defensa (2014): *Iniciativa 5+5 Defensa. Dossier de Prensa*, Oficina de Comunicación, en <http://www.defensa.gob.es/5mas5/es/index.html>. Sobre los inicios y evolución de estos proyectos ver también Echeverría Jesús, Carlos (2011): "La Iniciativa de Defensa 5+5 avanza a buen ritmo", *Informe SEDMED*, nº 1, pp. 3-5, en http://www.sedmed.org/analisis_ssm/documents/informesmed/echevarria_jesus.pdf y, sobre sus



1. El Centro Virtual de Control de Tráfico Marítimo Regional (V-RMTC), promovido por Italia y con sede en ese país.
2. El Colegio 5+5 Defensa, de iniciativa francesa, con sede en Toulon, delegaciones en todos los participantes, y en el que España participa a través del CESEDEN, organizando actividades formativas.
3. El Centro Euro-magrebí de Investigación y Estudios Estratégicos para el Mediterráneo Occidental CEMRES, con sede en Túnez.
4. La contribución de las Fuerzas Armadas a la protección civil en caso de catástrofes naturales
5. La cooperación en materia de búsqueda y salvamento marítimo.

En estos marcos que acabamos de señalar, el programa de la presidencia española centró sus actividades en torno a tres pilares⁵⁴:

- 1.- el acercamiento de la Iniciativa a la sociedad civil, organizando actividades de carácter académico, con los medios de comunicación, y actividades de divulgación entre los ciudadanos.
- 2.- Un segundo pilar dirigido a poner en marcha "un sistema de gestión de catástrofes y emergencias", que sirva para compartir las experiencias adquiridas por los participantes en estos ámbitos, para colaborar en la formación del personal y para mejorar la interoperabilidad en la atención sanitaria a los afectados.
- 3.- El tercer pilar sería el desarrollo de los proyectos en el ámbito de la seguridad marítima y la cooperación ante catástrofes naturales, donde la Iniciativa 5+5 ya tiene actividad pero que se puede abrir a otras iniciativas o coordinar mejor con otros ámbitos del Diálogo 5+5 con los que pueden coincidir en algunos aspectos.

En este sentido, las actividades concretas de la presidencia española, además de las reuniones del Comité Director y de los Jefes de Estado Mayor, consistieron en un seminario sobre "Perspectivas de Género en las Fuerzas Armadas", un seminario general de la Presidencia sobre el estado de la Iniciativa, un seminario de orientación fundamentalmente académica en el CEU, unas jornadas sobre Gestión de desastres naturales en el Mediterráneo Occidental a cargo de la Unidad Militar de Emergencias UME y la organización de dos de los tradicionales ejercicios o maniobras aeronavales de la Iniciativa, concretamente el ejercicio "Seaborder 2014" sobre seguridad marítima y la participación en el "Circaete 2014" sobre seguridad aérea. La reunión anual de Ministros de Defensa de la Iniciativa, celebrada en Granada, además de repasar lo hecho durante la presidencia española y trabajar sobre el Plan de Acción 2015, que se está llevando a cabo bajo la presidencia de Túnez, fue la oportunidad para identificar e intercambiar opiniones sobre las que son en la actualidad las principales preocupaciones compartidas a ambos lados del Mediterráneo, susceptibles de acciones de cooperación futura: lucha contra el terrorismo yihadista, inmigración ilegal, crimen organizado, y cooperación en materia de ciberdefensa (a propuesta española)⁵⁵.

desarrollos más recientes, ver Adam, Philippe: "Les diferentes dimensions et actions du dialogue 5+5" en FMES (2014): "Le dialogue 5+5: levier au service..." , *op. cit.*, pp. 60-66.

⁵⁴ Ministerio de Defensa (2014): *Iniciativa 5+5 Defensa. Dossier de Prensa...*, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁵ Talironte, Elena (2015): "Todos juntos contra el yihadismo", en *Revista Española de Defensa*, enero 2015, p. 24.



Paralelamente a las actividades organizadas por España como país que ostentaba la presidencia, cumpliendo así con ese principio de flexibilidad del que hablamos, otros participantes contribuyeron a la Iniciativa 5+5 organizando sus propias actividades⁵⁶. Así, sin ánimo de ser exhaustivo, Argelia organizó un seminario sobre medios aéreos y catástrofes naturales, varios países organizaron módulos de formación del Colegio 5+5 en el que participaron alumnos de todos los países miembros, Túnez acogió la reunión del Comité del Centro Euro-magrebí de Investigación y Estudios Estratégicos (CEMRES) y varios países se reunieron en Italia para tratar sobre el Centro Virtual de Control del Tráfico Marítimo Regional y en Malta para dar impulso a la Web de la Iniciativa. En el ámbito de las maniobras militares enmarcados en la Iniciativa 5+5, Marruecos organizó los ejercicios "Tammaris 2014" sobre búsqueda y salvamento y "Simulex 2014" sobre contaminación marítima, en los que participaron varios de los países de la Iniciativa.

En definitiva, toda esta serie de actividades, organizadas por España y por otros países participantes, son una buena muestra del tipo de acciones de cooperación que el marco de la Iniciativa 5+5 permite; acciones no muy complejas, sin grandes despliegues de medios, pero que permiten que en un ejercicio como Seaborder 2014, por ejemplo, participen juntos fuerzas navales de Portugal, España, Marruecos y Argelia, países que tienen intereses contrapuestos en distintas cuestiones e incluso malas relaciones y conflictos abiertos en algunos casos. En suma, estas actividades concretas en las que colaboran los países europeos con los africanos y los africanos entre ellos, responden perfectamente a la filosofía y a los principios que mueven la iniciativa. Además de dar visibilidad pública a este foro de cooperación multilateral y proyectarlo como un mecanismo para reforzar las relaciones de los países del Mediterráneo Occidental, todas ellas son oportunidades para reunir a representantes de los distintos miembros, favorecer el trabajo en conjunto, el intercambio de ideas y experiencias, compartir percepciones y, en definitiva, promover el conocimiento mutuo. Como señala algún autor "¿Acaso la dinámica de las medidas de confianza no radica en eso?"⁵⁷.

5. Conclusiones: la Iniciativa 5+5 en el contexto de la agenda de seguridad europea y sus perspectivas de futuro

Las relaciones entre los países del norte de África y los estados Europeos no han sido fáciles en las últimas décadas⁵⁸. El Mediterráneo es un espacio tan amplio y diverso como complejo, y las iniciativas para reforzar el diálogo y las relaciones entre los vecinos de uno y otro lado se han encontrado habitualmente con los problemas derivados de esta complejidad, llevándolas a desarrollarse con un perfil muy bajo cuando no al estancamiento o el fracaso.

En el caso de las cuestiones de seguridad y defensa, la situación ha sido, si cabe, aún peor. Las visiones y las percepciones entre el norte y el sur del Mediterráneo -y entre los mismos países del sur- han sido tradicionalmente muy distintas y enfrentadas. Si hay una palabra que las puede definir, es la desconfianza.

En este contexto vimos que aparecería en los 90 el Diálogo 5+5 y, específicamente sobre Seguridad y Defensa, la Iniciativa 5+5 Defensa a partir de 2004. En ningún momento la Iniciativa de Defensa nació con la vocación de sustituir a ningún foro de cooperación sobre

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Coustillièrre, Jean François (2007): "La Iniciativa 5+5..." , *op.cit.*, p. 44.

⁵⁸ Para un recorrido y valoración de la situación política general del Mediterráneo en los últimos años y en la actualidad ver, Bergamini, Patrice (2014): "La situation en Méditerranée et les derniers développements en matière de relations euroméditerranéennes", en FMES (2014): "*Le dialogue 5+5: levier au service...*" , *op.cit.*, pp. 23-34.



estos temas de mayor alcance (las relaciones entre la UE y el Norte de África, por ejemplo, o la Unión por el Mediterráneo), sino que su área de acción aparece desde el principio circunscrito al Mediterráneo Occidental, limitando tanto el alcance geográfico como el número de socios participantes, los diez del Diálogo. Esta voluntad de limitación, que algunos ven como una debilidad de la iniciativa, seguramente es la primera de las razones de su continuidad. Manteniendo esta iniciativa como un foro claramente subregional ha permitido gestionar mejor sus dinámicas y aislarla -aunque no siempre-, de los graves conflictos de la región. El conflicto en Libia de los últimos años es la excepción, pero incluso en este caso el foro se ha convertido en un instrumento potencialmente relevante para el intercambio de opiniones y el diálogo abierto sobre un tema de tanta importancia para todos sus miembros⁵⁹.

Difícilmente la Iniciativa funcionaría mejor con un número mayor de miembros (ya hay otros foros para intentarlo), pero la experiencia de mantener esa orientación subregional para favorecer el contacto y el conocimiento mutuo parece que debe tenerse en cuenta cara a otros procesos. Más aún cuando se trata de temas de tanta sensibilidad como las cuestiones de Defensa y Seguridad. La iniciativa en modo alguno interfiere en las relaciones bilaterales que tienen los participantes entre ellos, sino que las complementa e incluso las facilita, como ocurre en el caso de Marruecos y Argelia. Tampoco aspira, ni está preparada o diseñada para ello, para sustituir a otros foros multilaterales de cooperación más estructurada, sino que pretende acercar a los participantes para que la colaboración en otros ámbitos sea más sencilla. En este sentido, el Diálogo en general y la Iniciativa de Defensa en particular se muestran como instrumentos útiles para que las diferencias de valores y de identidad entre los miembros del norte y del sur -que existen-, no sean impedimento a la hora de profundizar en la cooperación con el norte de África en temas sensibles. Esta forma de diálogo parece más adecuada a la hora de hacer frente y competir con la influencia que otros países árabes del Este del Mediterráneo -con los que sí comparten valores e identidad- están intentando proyectar sobre los países de la subregión.

El formato 5+5 ha permitido también mantener otra de las características que está detrás de la continuidad de la iniciativa, la relación equilibrada y de igual a igual. En la Iniciativa 5+5 nada se impone a los participantes. Los temas objeto de discusión y cooperación son aquellos que todos identifican como comunes y compartidos, y los países deciden en cuáles de las acciones de cooperación (maniobras, proyectos, cursos de formación, seminarios, reuniones, grupos de trabajo, etc.) participan y en cuáles no, permaneciendo abiertas a todos. La arquitectura organizativa es mínima. Esta libertad y flexibilidad que proporciona el marco 5+5 ha demostrado ser muy positiva y favorecer la proliferación de iniciativas en las que antes o después los países se encuentran y mantienen contacto, cumpliendo así su objetivo de favorecer el conocimiento y la confianza mutua, que desde sus orígenes ha sido sin duda el objetivo esencial de este foro.

La orientación "gradualista" o "incrementalista" del formato, que parte de unas bases muy modestas, pero permite ir aumentando los ámbitos y las acciones de cooperación según todos los miembros estén dispuestos a hacerlo, también ha demostrado ser adecuada. El Diálogo 5+5 y dentro del mismo la Iniciativa de Defensa son sin duda iniciativas limitadas en cuanto a sus objetivos, pero precisamente por ello se puede hablar de su cumplimiento y, por tanto, de su éxito, lo que está en línea con nuestra hipótesis inicial. El crecimiento controlado que permite esta fórmula de cooperación parece ser otro de sus aciertos, tal vez exportable a otras iniciativas. Un intento de potenciación excesivo de la Iniciativa, buscando llevarla rápidamente a niveles de compromiso muy superiores, muy probablemente sólo encontraría el

⁵⁹ Adam, Philippe: "Les diferentes dimensions et actions du dialogue 5+5" en FMES (2014): "*Le dialogue 5+5: levier au service...*", *op.cit.*, p. 58.



rechazo de los miembros del sur y su caída en el olvido y la irrelevancia absoluta. De ahí su interés en mantenerla con su filosofía actual, y creciendo sólo cuando sea posible, sirviendo de instrumento potenciador y facilitador de las relaciones, del que se beneficiarían otras iniciativas de diálogo y concertación de mayor ambición política en las que se está trabajando. A su vez, todo ello permite dar una perspectiva adecuada sobre sus grandes limitaciones a la hora de construir una asociación entre el norte y el sur del Mediterráneo.

La orientación práctica de la Iniciativa 5+5 Defensa presenta muchas ventajas en el actual contexto de seguridad en el Mediterráneo. Buena parte de los grandes desafíos e incluso amenazas que afectan a la región en los últimos años forman parte de los ámbitos de cooperación objeto de la Iniciativa 5+5 defensa desde sus orígenes hace una década. La seguridad marítima, el tráfico de personas en el Mediterráneo y las muertes que se producen como consecuencia de la falta de seguridad en las travesías, el crimen organizado, los problemas de la inmigración ilegal, la respuesta ante catástrofes naturales y, más recientemente el auge del terrorismo yihadista en la región, son algunos de los problemas más acuciantes en la región y a los que se está buscando respuesta en los países europeos y en el norte de África. Sobre varios de estos aspectos ya han existido experiencias de trabajo conjunto dentro del marco general y de la Iniciativa de Defensa en particular, y las posibilidades de incrementar el nivel de cooperación parecen lógicas y no se deberían desaprovechar. Otros foros del Dialogo 5+5 como las reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores, Interior o Asuntos Sociales han tenido de forma habitual en la agenda los temas de la seguridad y de las migraciones ilegales⁶⁰, y las implicaciones de estos asuntos desde el punto de vista de la seguridad y la defensa parecen evidentes.

Hay por lo tanto un amplio espacio de cooperación sobre estos temas de la "nueva agenda", fundado en esa flexibilidad que el Dialogo 5+5 y su Iniciativa de Defensa han demostrado. En ese sentido las dinámicas creadas en esas actividades realizadas en común pueden ser muy útiles para incrementar el nivel de colaboración entre las dos orillas, para favorecer el intercambio de información y para buscar soluciones conjuntas o colaborativas - basadas en la confianza mutua- que parecen imprescindibles. La aproximación "técnica" a estos problemas que tienen tanto el Diálogo como la Iniciativa de Defensa, con mucho menor peso de la discusión política de alto nivel (aunque existe), facilita el tratamiento de estos asuntos, donde la diversidad de percepciones a la hora de diagnosticarlos y encontrar soluciones es muy importante entre los países participantes.

En definitiva, aunque se puede afirmar que el Diálogo 5+5 y la Iniciativa 5+5 Defensa tienen una salud razonablemente buena (dentro de sus niveles de ambición), parece claro que su futuro depende de que mantenga sus características fundamentales, lo que está de acuerdo con nuestra hipótesis inicial. La Iniciativa 5+5 Defensa cubre un hueco que ninguna otra iniciativa multilateral ha conseguido llenar, pero pensar en ella como el embrión de una cooperación estructurada de mucho mayor calado en la región del Mediterráneo Occidental e incluso extenderla al conjunto del Mediterráneo parece absolutamente ilusorio. Lo mismo podríamos decir del Diálogo 5+5 en general. Las posibilidades de crecimiento y profundización que permiten su diseño y su filosofía son grandes, básicamente hasta dónde sus participantes quieran llegar, pero no parece razonable pensar en el Diálogo y en la Iniciativa como los instrumentos para conseguir grandes y complejas estructuras de cooperación que solucionen ni los problemas de esta subregión ni los problemas internos de los países miembros, ya sean del norte o del sur del Mediterráneo. Sus logros en medidas y mecanismos concretos y su carácter facilitador, como mecanismo de fomento de la confianza, son tal vez sus mejores logros y en absoluto tienen que ser minusvalorados por ello.

⁶⁰ Ben M'Barek, Slaheddine (2009): "La cooperation en Mediterranee...", *op. cit.*, p. 50.



NOVEDADES

60 horas, 3 CREDITOS DE GRADO
6 de LIBRE CONFIGURACIÓN



19 PROMOCIÓN

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

DIPLOMA EN PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

CÓDIGO: D0037/10

Curso 2015/2016
Del 4 de abril del 2016 al 20 de mayo del 2016
Inscripción:
Septiembre 2015- abril 2016

Director: Antonio Marquina Barrio
Secretaria: Gloria Inés Ospina

PROGRAMA

- Los conflictos en la actualidad: Diversidad y Complejidad**
- Prevención de conflictos. Conceptualización:**
 - Arreglo pacífico de controversias y diplomacia preventiva.
 - Crisis y control de crisis.
 - Alerta temprana.
 - Centro de prevención de conflictos: decisión, efectividad, movilización de recursos y actores.
 - Imposición de la paz.
 - La reconstrucción de la paz tras el conflicto.
 - Desarme, desmovilización y reintegración.
- Respuestas de las Organizaciones Internacionales:**
 - Naciones Unidas: Medios y actuaciones. Diversidad de operaciones
 - La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, OSCE.
 - La OTAN, gestión de crisis y postconflicto.
 - La Unión Europea y la prevención de Conflictos: Aspectos Civiles y Militares
- Lecciones de la experiencia de prevención de conflictos: éxitos, fracasos, equivocaciones**
 - El caso de Mali
 - La guerra en Siria e Irak
 - El caso de Libia.
 - El caso de Afganistán
 - El conflicto árabe-israelí y palestino-israelí.
 - El Africa Subsahariana

Prácticas: 1. Sistema de Alerta Temprana para afrontar posibles situaciones de conflicto inducidas por el cambio climático // 2. Gestión de Crisis-OTAN en Ucrania // 3. Gestión Post-Conflicto: Misiones de Paz de ONU en Sudán

PROFESORADO

Aránzazu Bañón Subdirectora General para Oriente Medio, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Javier Ignacio García: Profesor de Relaciones Internacionales IE Universidad

Antonio Marquina Barrio: Catedrático de Seguridad y Cooperación Internacional, UCM.

José Manuel Albares: Subdirector General para África Subsahariana, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Gracia Abad: Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad de Londres, Investigadora UNISCI, UCM.

Profesores de Prácticas:

Gracia Abad, María Angeles Alaminos, Eric Pardo

Duración y organización

Del 4 de Abril -20 de Mayo 2016 (lunes a jueves de 16:30 a 20:30 horas). 60 horas (48 teóricas, 12 prácticas. La parte teórica se imparte durante el mes de abril quedando 4 tardes salteadas en mayo para la realización de las simulaciones en grupo). Las clases se impartirán en la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM, Campus Universitario de Somosaguas (autobuses A, B, H, I), tren ligero.

Admisión, matrícula

La matriculación se realiza on line en la página de formación continua de la UCM,

https://www.ucm.es/fundacion/formacion_continua

El coste de la matrícula es de 300 €.

Información

Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Estudios Internacionales.

Tel.: 91 3942924 - Fax: 91 3942655

Página Web: www.ucm.es/info/unisci

e-mail: <gloriainesospinas@gmail.com>, <marioant@cps.ucm.es>





UNISCI / ABOUT UNISCI



La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers*.
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

The Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI) is a research group composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.

Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:

- *Teaching: university courses and diplomas.*
- *Research: projects funded by public and private institutions.*
- *Publications: books, monograph series UNISCI Papers, journal UNISCI Discussion Papers.*
- *Organization of conferences and workshops in Spain and abroad.*

UNISCI

Departamento de Estudios Internacionales,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655
E-mail: unisci@cps.ucm.es • *Web:* www.ucm.es/unisci



EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Antonio MARQUINA BARRIO <i>Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia-Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es
SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Dr. Gracia ABAD QUINTANAL <i>Royal Holloway, University of London</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@yahoo.es
Prof. Antonio ALONSO MARCOS <i>"Ángel Ayala" Institute of Humanities, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Central Asia	aalonso@ceu.es
Prof. Carlos CORRAL SALVADOR <i>Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@upcomillas.es
Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA <i>Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	djgarcia@pdi.ucm.es dgarcia@wanadoo.es dmarquis95@gmail.com
Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ <i>Department of Juridical, Economic and Social Sciences, IE University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	Javier.Garcia@ie.edu
Prof. Mercedes GUINEA <i>Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	European Union	mmguinea@cps.ucm.es
Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO <i>Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ <i>Arms Control and Disarmament Expert</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	mbelen.lara@gmail.com
Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER <i>Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es
Prof. Alberto PRIEGO MORENO <i>Comillas University, Madrid</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
Dr. Xira RUIZ CAMPILLO <i>Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	ESDP, Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Reconstruction	xiraxirorum@yahoo.es



Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdpl@hotmail.com
Dr. Javier MORALES HERNÁNDEZ <i>European University, Madrid</i>	Russia, International Security	javier.morales@uem.es
Dr. Gustavo DÍAZ MATEY <i>Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	Intelligence	gdiazmat@cps.ucm.es
Dr. Nieva MACHÍN OSÉS <i>Juan Carlos I University, Madrid</i>	Human security, Food security, European Union	nieva@hotmail.es
Dr. Eric PARDO SAUVAGEOT <i>Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	Energy Geopolitics, Post-soviet Space, Asia-Pacific	epardosauvageot@hotmail.com

JUNIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS <i>Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos_h@hotmail.com
Ms. Raquel BARRAS <i>Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
Ms. Mónica MIRANZO <i>Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	Food Security	mmiranzop@yahoo.es
Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ <i>Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	Migrations	gloriainesospinas@gmail.com
Ms. Beatriz TOMÉ ALONSO <i>Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	Islam	beatriz.tome@hotmail.com
Ms. Patricia RODRIGUEZ	Islam	prodriguez@elpais.es
Mr. Carlos DEL RIO <i>Department of International Studies, Complutense University, Madrid</i>	International Security	carlos_rio86@hotmail.com





INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de la Revista UNISCI son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico unisuci@cps.ucm.es, en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las reseñas de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.⁶¹ En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg).

Evaluación y selección

La revista UNISCI es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, www.ucm.es/info/unisuci. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en la revista UNISCI.

⁶¹ Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.



Formato

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: "1.", "2." ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados "1.1.", "1.2."... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de "op. cit.", y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, op. cit. y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de "et al."

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por "ibid." más las páginas correspondientes, si varían.

Ejemplos:

⁶ Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making*, *op. cit.*, pp. 51-52.

A) Libros

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Libros colectivos

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

C) Libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

D) Capítulos de libros

Apellido, Nombre (Año): "Título del capítulo", en *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: "Título del capítulo", en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.



F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista*, vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en <http://dirección.página/web>."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Otros recursos de Internet

Título del documento, en <http://dirección.página.web>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, en <http://www.ln.mid.ru>.

Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

Revista UNISCI/UNISCI Journal, ISSN 2386-9453
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, España

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Tel.: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655





INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Journal* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to unisci@cps.ucm.es. The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.⁶² On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg).

Refereeing and selection

UNISCI Discussion Papers is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at www.ucm.es/info/unisci. Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Journal* must be clearly stated.

Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered "1.", "2." ... etc., and subheadings "1.1.", "1.2."... etc.

⁶² If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.



All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author's surname, "*op. cit.*", and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author's surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author's or editor's surname, followed by "*et al.*".

When the source is the same as that of the previous citation, "*ibid.*" is used, followed by the page numbers (if different).

Examples:

⁶ See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Books

Surname, First Name (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Collective Books

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

C) Edited Books

Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

D) Book Chapters

Surname, First Name (Year): "Chapter Title", in *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5th ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.



Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

G) Press Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding "at <http://www.xxxxx.yyy>".

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Other On-Line Sources

Document Title, at <http://www.xxxxx.yyy>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, at <http://www.ln.mid.ru>.

Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

Revista UNISCI/UNISCI Journal, ISSN 2386-9453
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Phone: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655