

Capítulo cuarto

La acción de la Unión Europea en el Magreb y el Sahel

Antonio Javier Romera Pintor

Resumen

Abordamos en esta reflexión la acción de la Unión Europea¹ en el Magreb² y el Sahel³ incidiendo especialmente en el *cómo* se lleva a cabo. El *qué* y el *cómo* de la acción de la UE en esta amplia zona de la Vecindad Sur («*EU SOUTHERN NEIGHBOURHOOD*») y países contiguos («*NEIGHBOURS OF THE EU'S NEIGHBOURS*») se desenvuelve dentro de unos parámetros que entendemos operan como *limitaciones* (inherentes a la propia Unión Europea) y *límites* (que le vienen dados en la interacción de otros actores con los países de este ámbito geográfico). Una de estas limitaciones viene impuesta por la necesidad –no superada por el Tratado de Lisboa– de delimitar la acción exterior PESC de la no-PESC o propiamente comunitaria. Antes de proponer

¹ A lo largo del texto, en general, emplearemos el término Unión o Unión Europea con independencia de que para los periodos anteriores al Tratado de Lisboa lo correcto fuere especificar según los casos, Comunidad Europea o las Comunidades Europeas o Comunidad Económica Europea.

² A nuestros efectos, es decir, desde el punto de vista de la acción de la UE, por Magreb entendemos Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, sin incluir Mauritania por cuanto este país se inscribe en la órbita del Acuerdo de Cotonou (y no en la Política Europea de Vecindad), y desde marzo de 2011 en la Estrategia UE para el Sahel.

³ En la revisión en marzo de 2014 de su primera Estrategia UE para el Sahel (marzo de 2011) la UE amplió el ámbito de la Estrategia a Burkina Faso y Chad, (añadiéndose a los inicialmente contemplados en la Estrategia UE para Sahel de 2011: Mali, Mauritania, y Níger).

algunas conclusiones, examinaremos con cierto detalle los antecedentes y la respuesta («*MIGRATION COMPACTS*» y el «*EXTERNAL INVESTMENT PLAN*») que está articulando Bruselas en sus relaciones exteriores para hacer frente al desafío abierto por la crisis de refugiados y migratoria que comenzara en verano de 2015.

Summary

A reflection on the EU's external action in the Maghreb and Sahel area is proposed, with a special reference to the method this action is carried out. *What and how* the EU's external action in this vast area of the *EU Southern Neighbourhood* and *Neighbours of the EU'S Neighbours* countries is implemented has to be referred to a set of parameters, which operate as *limitations* (inherent to the EU), and *limits* (to the action of the EU in this geographic area). An important share of these *limitations* pertains to the need to still –in spite of the Lisbon Treaty– draw boundaries between CFSP and non-CFSP EU external action. Before we conclude, we will examine with some degree of detail the background and concrete Brussel's proposals –namely the “*Migration Compacts*” as an essential element of a “*A new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*” and the recently announced “*External Investment Plan*”– to tackle the challenge triggered by the refugee and migration crisis that started last summer 2015.

Introducción

La UE como «multiplicidad de procedimientos»

A la hora de tratar de definir, desde el prisma de su acción y política exterior, qué sea lo esencial o característico de la Unión Europea son varias las formulaciones que analistas y estudiosos nos proponen. Así, una de las que haría fortuna sería la que caracteriza a la UE como un «*soft power*»⁴, o bien la que aludiendo a imágenes mitológicas la presenta como una «*Venus*» por oposición al «*Marte*» de allende el Atlántico⁵.

A los efectos de este estudio, proponemos asumir como rasgos definitorios de nuestro sujeto de la acción exterior en el Magreb y Sahel, los identificados por Christophe Reveillard⁶. Consta el estudioso francés como rasgos definitorios y característicos de la Unión «*la búsqueda de la multiplicidad y complejidad de los procedimientos*»⁷.

Es teniendo en cuenta esta diversidad y complejidad de los procedimientos cómo nos proponemos examinar la acción exterior de la Unión en los países más próximos de la Vecindad Sur, y en los países de la franja del Sahel, cada vez menos alejados de las preocupaciones de Bruselas, en tanto que Estados «*vecinos de los vecinos*».

Como doble advertencia inicial, por una parte excluimos de nuestro estudio un instrumento importante de la PESC, los regímenes de sanciones (adoptados en 2011 para Túnez y Libia). En tanto suponen una *patología* en el normal acontecer de las relaciones exteriores con terceros países, entendemos que no son de especial relevancia a la hora de reflejar lo que verdaderamente caracteriza la acción exterior de la Unión en el Magreb. Por otra parte, adelantamos que nos vamos a centrar, en lo que a la acción exterior no-PESC o propiamente comunitaria se refiere, en las líneas presupuestarias e Instrumentos Financieros de la rúbrica cuatro «*EUROPA GLOBAL*»⁸ del presupuesto de la Unión.

⁴ JOSEPH NYE, «*Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*», Basic Books, 1991, y «*Soft Power: The Means to Success in World Politics*», Public Affairs, 2004.

⁵ ROBERT KAGAN, «*Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*», Alfred A. Knopf (2003).

⁶ Christophe REVEILLARD, «*Identité, puissance et gouvernance européenne: les conflits de l'Union Européenne*», en *Géostratégiques n.º 20 - Les crises en Europe Juillet 2008* - Institut International d'Études Stratégiques, París. Disponible en: http://www.strategicinternationnal.com/20_05.pdf. Artículo citado en Jérôme KOEHLIN, «*La politique étrangère de l'Europe. Entre puissance et conscience*», Editeur Infolio Collection Illico, Août 2009.

⁷ En artículo citado: «*Les caractéristiques principales et immédiatement perceptibles de l'évolution constatée sont la recherche de la multiplicité et de la complexité des procédures, la désincarnation du pouvoir et sa dépolitisation, la fuite de toute définition identitaire européenne*».

⁸ Marco financiero plurianual para 2014-2020. «Europa global»: acción exterior de la UE. Dentro de la rúbrica 4 («Europa global»), la UE puede gastar hasta 58.700 millones de

Comenzaremos explorando cuáles son las *limitaciones* propias de la Unión en su acción exterior. Es decir, aquellas que derivan de su funcionamiento o configuración característica como actor en la escena internacional. Examinaremos también lo que entendemos son *límites* determinados por la acción exterior de otros actores en la zona. Nos centraremos en aquellos –China, Rusia, Arabia Saudí, y Emiratos del Golfo– que suponen una forma de acción exterior entendida desde parámetros exentos de las limitaciones, procedimentales y sustantivas, de la Unión.

Nos centraremos con cierto detenimiento en el desafío que ha supuesto para la Unión la crisis de refugiados y migratoria de verano de 2015, y las medidas a que ha dado lugar –Plan de Inversión Exterior– en el ámbito de la acción exterior europea.

Por último, concluiremos tratando de apuntar alguna línea de actuación o de reflexión que pueda ser de utilidad en el planteamiento de las relaciones exteriores de la Unión con el Magreb y Sahel.

Limitaciones de la acción exterior de la Unión

Limitaciones Institucionales – Competenciales

El ámbito de las relaciones exteriores no escapa al modo en el que se ha ido construyendo la Unión Europea. Es decir, por un proceso que podríamos calificar de «acumulación competencial», en el que no todo el protagonismo ha recaído en los Estados miembros y los sucesivos tratados.

Así, la acción exterior de la Unión estaba inicialmente (Tratado de Roma⁹) limitada a la política comercial y a la celebración de Acuerdos de Asociación, entre los que destacan los fundamentalmente vinculados a la esfera de la cooperación al desarrollo con los países que habían sido colonias o tenían una especial vinculación histórica con algunos de los países fundadores¹⁰.

A estas competencias exteriores expresamente atribuidas por los tratados, por vía de interpretación por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo se fue-

euros. La mayor parte de este gasto está dedicado a las acciones de la UE a escala internacional. <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/multiannual-financial-framework/mff-2014-2020/>

⁹ En el Tratado de Roma de 1957 la Comunidad Económica Europea (CEE) solo podía concluir acuerdos de tres tipos: (1) Comerciales (art. 113 Tratado CEE, Tratado Ámsterdam art.133 CE, y con Tratado de Lisboa art. 207 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - TFUE); (2) Asociación (art. 238 Tratado CEE, Tratado de Ámsterdam art. 310 CE y con Tratado de Lisboa art. 217 TFUE), y Asociación con los países y territorios de ultramar (arts. 131-136 Tratado CEE, Tratado de Ámsterdam art. 181 CE, y con Tratado de Lisboa art. 209 y 211 TFUE); y (3) Cooperación con otras OO. II. (art. 229 Tratado CEE, Tratado de Ámsterdam art. 302 a 304 CE, y con Tratado de Lisboa art. 220 TFUE).

¹⁰ Convenciones de Yaundé (1963; 1969), Lomé (1975-2000), y Acuerdo de Cotonou (2000-2020).

ron añadiendo otras, «*competencias implícitas*», correlato de las que la Unión tenía en el ámbito interno¹¹.

Por su parte, los Estados miembros mediante sucesivos tratados (Maastricht 1992, Ámsterdam 1997, Niza 2001, Lisboa 2007) van aumentando los ámbitos de atribución de competencias externas expresas (acuerdos de cooperación monetaria, medioambiente, investigación y desarrollo «I+D», cooperación al desarrollo, cultura, etc.) a la Unión.

Desde los años sesenta y setenta, en paralelo a la acción exterior propia de la entonces Comunidad (comercio y cooperación al desarrollo), los Estados miembros habían ido elaborando unos mecanismos de concertación y cooperación en su política exterior¹² a fin de lograr una cierta complementariedad entre sus políticas exteriores y la de estas con la acción exterior de la Comunidad.

Este proceso de concertación y colaboración en política exterior fue finalmente formalizado como «*Cooperación Política Europea*» (CPE) en el Acta Única Europea de febrero de 1986. Llamada «Acta Única» porque en un solo tratado y acto jurídico se adoptan dos tratados de distinta naturaleza: un tratado de reforma de los tratados «Comunitarios» (CEE, CECA y EURATOM) y un «acuerdo político» entre los Estados miembros (formalmente el título III del Acta Única) en el que recogen y sistematizan¹³ los arreglos prácticos de la CPE.

Es el Tratado de Maastricht (1992) el que opera la transformación definitiva de la Cooperación Política Europea en una «Política Exterior Europea y de Seguridad» (PESC), que superando la CPE engloba una «Política Europea de Seguridad y Defensa» (PESD), y que da lugar a que ulteriormente, con el Tratado de Ámsterdam (1997), se establezca la figura de *Mr. PESC*¹⁴.

¹¹ Sentencia Tribunal de Justicia de la CEE de 31 marzo 1971, AETR (*Accord Européen Transport Routier*) / ERTA (*European Road Transport Agreement*), estableció que a las competencias de la Comunidad *in foro interno*, es decir, allí donde tuviera competencia exclusiva debiera tener también *in foro externo* competencias para actuar. Opinión 1/76 (compatibilidad conclusión un Acuerdo con Suiza – navegación Rin / Mosela) en la que el Tribunal de Justicia de la CEE estableció que incluso en ausencia de disposición expresa interna, si el compromiso internacional era necesario a la realización de objetivos de la CEE, podía entenderse que aquella gozaba de competencias en el ámbito exterior en la medida necesaria para la consecución de aquellos.

¹² Cumbre Europea de La Haya de 1969, Informe *Davignon* adoptado en Cumbre Europea de Luxemburgo (1970), y Cumbre Europea de Copenhague (1973), establecen la estructura básica de la «*Cooperación Política Europea*» - CPE (reuniones semestrales de los ministros de Asuntos Exteriores, reuniones trimestrales de los *directores Políticos* en el Comité Político o *COPO*, y expresa exclusión de las cuestiones de Seguridad y Defensa del ámbito de la CPE).

¹³ Cabe destacar la mención expresa del «*Consejo Europeo*» como reunión de jefes de Gobierno y de Estado de los Estados miembros. No obstante, tan temprano reconocimiento formal no sería hasta el Tratado de Lisboa, veinte años después de la entrada en vigor del Acta Única, cuando se vea configurado como «institución» plena de la Unión Europea.

¹⁴ Poco después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam (1 de mayo de 1999) se nombraría al entonces secretario general de la OTAN y anterior ministro de Asuntos Ex-

Este *Mr. PESC*, formalmente alto representante de la Unión Europea para la PESC, es al mismo tiempo secretario general del Consejo (en tanto que tal institución).

Con ello tenemos en la acción exterior de la Unión dos ámbitos diferenciados. Uno de ellos es el «comunitario», en el que la iniciativa y «centro de gravedad» reside en la Comisión, y es por tanto de carácter supranacional. Es un ámbito marcado por unas prioridades y objetivos que o bien tienen una dinámica propia (comerciales, política de cooperación al desarrollo) o bien son corolario exterior de unas políticas internas (transportes, medio ambiente, prestaciones sociales, etc.), y que no siempre o necesariamente son complementarios de la «*política exterior común*» que acuerdan los Estados miembros vía la PESC.

En el otro ámbito de acción exterior, el de la PESC, el «centro de gravedad» reside en los Estados miembros. Es de un carácter marcadamente intergubernamental, en el que los «*propietarios*» –por así decir– de la política exterior de la Unión son los Estados miembros, al tiempo que el alto representante vehicula la «*palabra*» de la Unión en política exterior, «*palabra*» que han conformado los «*propietarios*».

A su vez, dada la tardía puesta en marcha de la PESD¹⁵ que hasta diez años después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht no pudo lograr poner sobre el terreno misiones (civiles y militares) europeas de gestión de crisis, la PESC va a ser percibida como esencialmente *declarativa* y centrada en el «*diálogo político*» en la relación con terceros países.

Es el otro ámbito de la acción exterior, el «comunitario», el que con independencia de la realidad de los –menos conocidos y publicitados– logros del «*diálogo político*» (gestiones o «*démarches*» en favor de presos políticos, cooperación en la lucha antiterrorista, seguimiento del respeto de los derechos humanos), va a beneficiarse del carácter más inmediato y tangible de la cooperación económica y comercial.

El Tratado de Lisboa trata de superar esta situación y lograr una *unidad política* en la acción exterior de la Unión. Para ello, el cambio más visible es que el alto representante para la PESC por un lado pasa a ser alto representante para *Asuntos Exteriores y Política de Seguridad*; y por otro deja de ser secre-

teriores de España, Javier Solana, como primer *Mr. PESC* de la Unión (lo sería durante diez años, hasta que el 1 de diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, le sustituyera Catherine Ashton como alta representante y vicepresidenta de la Comisión).

¹⁵ Es la Cumbre Franco-Británica de St. Malo del 3-4 diciembre de 1998, la que despeja las dificultades políticas y abre paso a que en los Consejos Europeos de Colonia (junio de 1999), Helsinki (diciembre de 1999), Feira (junio de 2000), se sienten las bases y objetivos operativos de la PESD, y finalmente en el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) se declare la PESD plenamente operativa y por tanto se constate que la Unión es capaz de llevar a cabo operaciones de gestión de crisis (civiles y militares). No obstante, no será hasta el año 2003 cuando la Unión lance sus primeras operaciones (en los Balcanes y en la República Democrática del Congo).

tario general del Consejo para pasar a ser miembro del Colegio de Comisarios con rango de vicepresidente de la Comisión. Se aúna, pues, en una sola figura la potencialidad de lograr articular el formidable peso que tendría en la escena internacional una Unión que lograra hablar con un sola voz política que estuviese acompañada de forma efectiva con todos los instrumentos (económicos, comerciales, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, etc.) de los que dispone la Unión.

Ahora bien, ¿es realmente así? ¿Ha despejado el Tratado de Lisboa las dificultades de la unidad política en la toma de decisiones en los dos ámbitos: la PESC bajo el Tratado de la Unión Europea (TUE) y la acción exterior bajo el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)?

Por nuestra parte nos aventuraríamos a decir que con el Tratado de Lisboa no solo no ha quedado superada la diferenciación entre los dos ámbitos de acción exterior, sino que con Lisboa –más allá de la acción exterior de la Unión– se delimitan dos grandes áreas competenciales (con implicación institucional y procedimientos de toma de decisión específicos): PESC y no-PESC¹⁶.

En todo caso, la superación del sistema de pilares no ha supuesto la desaparición de las especificidades institucionales de la PESC que cabe sintetizar como sigue:

1. Del artículo 2 del TUE¹⁷ se deduce la configuración de la PESC como una competencia específica, no subsumible en la categorización general de competencias exclusivas, compartidas, y de apoyo o complementarias. Es decir, viene a ser consagrada como una competencia *sui generis*.

2. Por su parte, a tenor de las Declaraciones 13¹⁸ y 14¹⁹, los Estados miembros «*en el estado actual*» de la PESC, y aun cuando haya de interpretarse a

¹⁶ En última instancia, véase TUE artículo 40.

¹⁷ Artículo 2.4 TFUE: «*La Unión dispondrá de competencia, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea, para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política común de defensa*».

¹⁸ 13. Declaración relativa a la política exterior y de seguridad común. «*La Conferencia destaca que las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, como la creación del cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y la creación de un servicio europeo de acción exterior, se entenderán sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros, en su estado actual, para la formulación y dirección de su política exterior y sin perjuicio de su representación nacional en terceros países y organizaciones internacionales.*

La Conferencia recuerda asimismo que las disposiciones por las que se rige la política común de seguridad y defensa se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros.

Pone de relieve que la Unión Europea y sus Estados miembros seguirán vinculados por las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, por la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad y de sus Estados miembros de mantener la paz y la seguridad internacionales».

¹⁹ 14. Declaración relativa a la política exterior y de seguridad común. «*Además de las normas y procedimientos específicos a que se hace referencia en el apartado 1 del artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, la Conferencia subraya que las disposiciones referentes a la*

la luz del deber de cooperación leal²⁰, retienen plena capacidad y competencia para actuar en *“la formulación y dirección de su política exterior”*.

3. En el ámbito de la PESC queda excluida la adopción de «actos legislativos» (artículo 24, párrafo 1 del TUE), lo que no obsta a la adopción de «actos jurídicos»²¹ (*Decisiones PESC*).

4. Queda también expresamente excluido de la PESC el alcance de la llamada «cláusula de competencias subsidiarias» del artículo 352 TFUE²².

política exterior y de seguridad común, incluido lo relativo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al servicio europeo de acción exterior, no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La Conferencia observa por otro lado que las disposiciones correspondientes a la política exterior y de seguridad común no confieren nuevos poderes de iniciativa de decisiones a la Comisión ni amplían la función del Parlamento Europeo.

La Conferencia también recuerda que las disposiciones por las que se rige la política común de seguridad y defensa se entienden sin menoscabo del carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros».

²⁰ TUE Artículo 4, párrafo 3. *«Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados.*

Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión.

Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión».

TUE Artículo 24, párrafo 3. *«Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua y respetarán la acción de la Unión en este ámbito.*

Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales.

El Consejo y el Alto Representante velarán por que se respeten estos principios».

²¹ El artículo 288 TFUE enumera los «actos jurídicos» de la Unión («Para ejercer las competencias de la Unión, las instituciones adoptarán reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes»), y en el párrafo 3 del artículo 289 TFUE se identifica como «actos legislativos» los adoptados mediante procedimiento legislativo («Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos»).

²² Art. 352 TFUE Lisboa (art. 235 TCEE; art. 308 TCE Ámsterdam), párrafo 1. *«Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo»*, y párrafo 4. *«El presente artículo no podrá servir de base para alcanzar objetivos del ámbito de la política exterior y de seguridad común y todo acto adoptado*

5. Los métodos de toma de decisión en la PESC difieren de los que rigen para el resto de las políticas de la Unión en que la Comisión no tiene, no ya el monopolio de la iniciativa (como es la regla general), sino que no tiene derecho alguno de iniciativa en este ámbito (salvo en la medida en que apoye una iniciativa del alto representante²³, que como vimos es también miembro del Colegio de Comisarios como vicepresidente).

El papel del Parlamento Europeo, al excluirse de la PESC la adopción de «actos legislativos», es limitado²⁴. Además, si bien el procedimiento general previsto para la negociación y conclusión de tratados por parte de la UE, con carácter general contempla la participación del Parlamento, para los tratados del ámbito PESC exceptúa toda participación del mismo²⁵.

Con alguna excepción²⁶ la regla general es la unanimidad, que para «*las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa*» no admite derogación²⁷.

de conformidad con el presente artículo respetará los límites fijados en el párrafo segundo del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea».

²³ TUE Artículo 30, párrafo 1. «*Cualquier Estado miembro, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, o el Alto Representante con el apoyo de la Comisión, podrá plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la política exterior y de seguridad común y presentar, respectivamente, iniciativas o propuestas al Consejo*».

²⁴ Prácticamente en este ámbito PESC para el Parlamento Europeo solo se contempla el «derecho a ser informado». Véase TUE artículo 36. «*El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad consultará periódicamente al Parlamento Europeo sobre los aspectos principales y las opciones fundamentales de la política exterior y de seguridad común y de la política común de seguridad y defensa y le informará de la evolución de dichas políticas. Velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo. Los representantes especiales podrán estar asociados a la información al Parlamento Europeo*».

²⁵ Véase TFUE artículo 218, párrafo 6. «*Con excepción de los acuerdos que se refieran exclusivamente a la política exterior y de seguridad común...*», y TUE artículo 37. «*La Unión podrá celebrar acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales en los ámbitos comprendidos en el presente capítulo*».

²⁶ Básicamente se exceptúa la adopción por el Consejo de medidas de ejecución previstas en otras Decisiones PESC o por el Consejo Europeo, y el nombramiento de los Representantes Especiales de la Unión. Véase TUE artículo 31 párrafo 2. «*Como excepción a lo dispuesto en el apartado 1, el Consejo adoptará por mayoría cualificada: - una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los intereses y objetivos estratégicos de la Unión prevista en el apartado 1 del artículo 22; - una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del Alto Representante; - cualquier decisión por la que se aplique una decisión que establezca una acción o una posición de la Unión; - la designación de un representante especial de conformidad con el artículo 33*».

²⁷ TUE artículo 48, párrafo 7. «*Cuando el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o el título V del presente Tratado dispongan que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso. El presente*

6. El Tribunal de Justicia de la Unión no tiene competencia para pronunciarse sobre actos jurídicos adoptados en el ámbito PESC (y por tanto respecto de las Decisiones PESC queda excluido el control jurisdiccional), «con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo 40 del presente Tratado y para controlar la legalidad de determinadas decisiones contempladas en el párrafo segundo del artículo 275 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» (artículo 24, párrafo 1 del TUE).

7. Por último, en el ámbito PESC se ve reconocida una especificidad propia en el artículo 40 TUE, tanto en lo que respecta a unos procedimientos propios como respecto del alcance de las atribuciones de las diferentes instituciones de la Unión para el ejercicio de sus competencias en este ámbito.

La jurisprudencia pre-Lisboa interpretaba el anterior artículo 47 del Tratado de la Unión²⁸ otorgando una clara preferencia a favor del ámbito de acción exterior «comunitario» (no-PESC)²⁹. El Tratado de Lisboa en su artículo 40 del TUE³⁰ «protege» la especificidad de la PESC. Ahora bien, es verdad que ha cambiado la naturaleza de esa especificidad.

párrafo no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa».

²⁸ Tratado Unión Europea, Título VIII Disposiciones finales, Artículo 47. «Sin perjuicio de las disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y de las presentes disposiciones finales, ninguna disposición del presente Tratado afectará a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea ni a los Tratados y actos subsiguientes que los hayan modificado o completado».

²⁹ Sentencia TJUE de 20 de mayo de 2008 en el caso C-91/05 Comisión contra Consejo. La Comisión cuestionó que el Consejo pudiera adoptar mediante un «acto jurídico» PESC (una «Acción Común») una medida propia de un ámbito de la «acción exterior comunitaria» (no PESC) –cooperación al desarrollo– como podía entenderse era una contribución de la Unión a la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO / ECOWAS). El Tribunal anuló el acto jurídico PESC sobre la base que «el artículo 47 UE se opone a que la Unión, basándose en el Tratado UE, adopte una medida que habría podido ser adoptada válidamente tomando como fundamento el Tratado CE», (párrafo 77 de la sentencia). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0091> Véase también el comunicado de prensa del Tribunal n.º 31/08: «El Tribunal de Justicia recuerda jurisprudencia según la cual, con arreglo al artículo 47 del Tratado UE, una medida que pueda adoptarse en virtud del Tratado CE no puede tener como base jurídica el Tratado UE. Aun cuando una medida persiga a la vez varios objetivos o tenga varios componentes, sin que uno sea accesorio del otro, dicha medida no puede, por lo tanto, adoptarse sobre la base del Tratado UE cuando pertenezca igualmente al ámbito de una competencia atribuida por el Tratado CE». <http://curia.europa.eu/es/actu/communiques/cp08/aff/cp080031es.pdf>

³⁰ TUE Artículo 40. «La ejecución de la política exterior y de seguridad común no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión mencionadas en los artículos 3 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Asimismo, la ejecución de las políticas mencionadas en dichos artículos no afectará a la aplicación de los procedimientos y al alcance respectivo de las atribuciones de las instituciones

Antes de Lisboa, con la estructura de pilares del Tratado, se daba una «*coexistencia de la Unión y de la Comunidad como ordenamientos jurídicos integrados pero distintos*» sobre la base de «*la arquitectura constitucional de los pilares*»³¹. Es decir, antes de Lisboa, se daba una clara separación entre la PESC y la «acción exterior comunitaria» (no-PESC), junto con una preferencia por esta última siempre que fuera posible.

Con Lisboa, la especificidad de la PESC es ahora una excepción (sobre todo *procedimental*), una competencia *sui generis*, con respecto a la acción exterior de la Unión. La PESC no está ya en otro pilar separado del «paraguas comunitario» sino que aparece configurada un capítulo bajo las disposiciones comunes a la acción exterior de la Unión³², sujeto por tanto a un marco común de la acción exterior de la Unión, bajo un único orden jurídico (frente a la anterior contraposición entre el orden jurídico de la Unión y el de la Comunidad) que rige para una única entidad –la Unión– con una única personalidad jurídica³³.

Ahora bien, ¿cómo determinar entonces, o delimitar, el *perímetro* competencial propio de la PESC frente a la acción exterior «comunitaria» de la Unión?

El tratado, en lo que se refiere a cuál sea el ámbito y objetivos de la PESC³⁴, remite a los principios (párrafo 1 del artículo 21 del TUE³⁵) y objetivos generales (párrafo 2 del artículo 21 del TUE³⁶) de (toda) la acción exterior de la Unión.

establecidos en los Tratados para el ejercicio de las competencias de la Unión en virtud del presente capítulo».

³¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 3 de septiembre de 2008. Asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation contra Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas, párrafo 202 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0402>

³² TUE, TÍTULO V «DISPOSICIONES GENERALES RELATIVAS A LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN Y DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RELATIVAS A LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN».

³³ TUE Artículo 47 «La Unión tiene personalidad jurídica».

³⁴ TUE, Título V, Capítulo 2 Disposiciones específicas sobre la Política Exterior y de Seguridad Común, Artículo 23. «La acción de la Unión en la escena internacional, en virtud del presente capítulo, se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo 1».

³⁵ TUE Artículo 21 1. «La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional».

³⁶ TUE Artículo 21 2. «La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; c) mantener la paz, prevenir los conflictos

Por otra parte, a la ya mencionada desaparición de la primacía comunitaria sobre la PESC en la elección de las bases jurídicas para la adopción de una medida de acción exterior (antiguo artículo 47 TUE y jurisprudencia ECOWAS), se suma que los Tratados TUE y TFUE no establecen *jerarquía formal* alguna entre los diferentes ámbitos competenciales de las políticas de la Unión o entre los objetivos de la acción exterior de la Unión, (respecto de los que de alguno de ellos pudiera –de cierta manera– entenderse sería *más propio* de la PESC).

Pese a esta ausencia de *jerarquía formal* entre políticas y objetivos de la Unión en su acción exterior, el tratado sí establece en el ámbito de la política comercial que «*los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Unión*» (párrafo 3 del artículo 207 del TFUE). Además, con carácter general, algunos principios y objetivos especialmente importantes para la Unión sí deben ser tenidos en cuenta en todas sus políticas, así «*las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible*» (artículo 11 TFUE), o la reducción de la pobreza en el ámbito de la política de cooperación al desarrollo³⁷.

La forma por tanto de delimitar el perímetro entre la PESC y la acción exterior «comunitaria», es decir, los límites entre una y otra nos vendrán dados, más que por un ámbito sustantivo o competencial, por los *instrumentos* (y *procedimientos*) de una y otra.

Básicamente, la acción exterior «comunitaria» tiene a su disposición instrumentos que supongan su adopción mediante el «procedimiento legislativo ordinario» (así por ejemplo, los *Instrumentos Financieros RELEX*³⁸), mientras

y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores; d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza; e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional; f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible; g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial».

³⁷ TFUE, Artículo 208, segundo apartado, párrafo 1: «*El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo*».

³⁸ Para una sucinta exposición y útil esquema de los ocho instrumentos financieros de acción exterior de la UE para el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, véase en «Fichas técnicas sobre la Unión Europea» del Parlamento Europeo la Ficha sobre «La política de desarrollo: resumen general» (septiembre de 2016). http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.3.1.html

que la PESC tiene expresamente vedado el acceso a tales instrumentos. Y en estos instrumentos autónomos de la Unión la jurisprudencia del TJUE ha estatuido que no es compatible el uso de bases jurídicas de uno y otro ámbito, ya que «no cabe acudir a una base jurídica doble cuando los procedimientos previstos para una y otra base son incompatibles»³⁹. En efecto, mientras en un caso (acción exterior «comunitaria») «la aplicación del procedimiento legislativo ordinario (...) exige el voto por mayoría cualificada en el Consejo y la plena participación del Parlamento», en el otro (PESC) «sólo exige que se informe al Parlamento» y «una votación en el Consejo... por unanimidad». Estas «diferencias hacen que dichos procedimientos resulten incompatibles».

¿Quién decide entonces qué base jurídica e instrumento usar? ¿Hay autonomía? Hasta la fecha no se ha planteado directamente la cuestión en estos términos ante el Tribunal de Luxemburgo. En el caso más relevante⁴⁰ el Tribunal no cuestionó que el instrumento elegido (un Acuerdo Internacional sobre base PESC) no fuera el adecuado, ya que tampoco había un desacuerdo entre las partes (Parlamento y Consejo) sobre la consideración del instrumento como propio del ámbito PESC. Lo que se planteó por el Parlamento era su derecho a ser informado de todos los pasos de la negociación (de un acuerdo entre la Unión e Islas Mauricio para la entrega de sospechosos de piratería), según la disposición general del artículo 218 TFUE⁴¹, sin cuestionar la base jurídica sustantiva PESC del artículo 37 TUE como la adecuada para el acuerdo.

De las Conclusiones del abogado general⁴² se deduce claramente que del Tratado de Lisboa no se puede inferir una delimitación de un ámbito competencial propio o exclusivo de la PESC. El abogado general para justificar que el instrumento elegido (Acuerdo de Transferencia de Piratas) «pertenece» a la PESC no puede sino invocar que lo es porque en la situación pre-Lisboa este tipo de acuerdos se inscribía en el ámbito de las tareas tradicionalmente adscritas a la PESC⁴³.

³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de julio de 2012 en el asunto C-130/10, párrafo 45 para el primer entrecorillado, párrafo 47 para el segundo y tercer entrecorillado, y párrafo 48 para el último entrecorillado. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d598b05d40e2eb4c9984d98ae1e0e485ed.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbn4Pa3yPe0?text=&docid=125222&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=32689>

⁴⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 24 de junio de 2014 en el asunto C-658/11. Para una sucinta exposición y pertinente análisis véase: ANDREA OTT *The legal bases for international agreements post-Lisbon - Of Pirates and The Philippines - Case C-377/12 European Commission v. Council (PCA with the Philippines)*, Judgment of 11 June 2014 and Case C-658/11 *European Parliament v. Council (Pirate Transfer Agreement with Mauritius)*, Judgment of 24 June 2014. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (2014 Vol. 21, págs. 739-752). www.maastrichtjournal.eu/pdf_file/ITS/MJ_21_04_0739.pdf

⁴¹ TFUE Artículo 218, párrafo 10. «Se informará cumplida e inmediatamente al Parlamento Europeo en todas las fases del procedimiento».

⁴² Resumidas en el artículo citado de ANDREA OTT.

⁴³ Conclusiones del abogado general, Sr. YVES BOT presentadas el 30 de enero de 2014, Asunto C-658/11 Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea. Concretamente:

Del razonamiento del Tribunal⁴⁴ se desprende una aproximación a la delimitación del perímetro entre la acción exterior PESC y la «comunitaria» centrada en la salvaguarda del «*equilibrio institucional*» previsto en los tratados, y evitando así pronunciarse sobre una asignación competencial sustantiva de ámbitos propios de actuación.

Limitaciones: El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Ahora bien, la Unión, ya desde sus comienzos, se ha impuesto a sí misma una limitación en su acción exterior poco común en otros actores de la escena internacional. Un control jurisdiccional propio, interno y adicional a los comunes a la Comunidad Internacional que puedan establecerse por vía del Derecho Internacional (Tribunal de La Haya, etc.).

Este control de la legalidad de la acción exterior de la Unión en sus relaciones con terceros se manifiesta, sobre todo, en el ámbito de los acuerdos o tratados internacionales que celebra la Unión, y el Tribunal Europeo de Justicia puede llevarlo a cabo o bien *ex ante* o bien *ex post*. En el primer supuesto mediante la posibilidad de que un actor procesal privilegiado («*Un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión*», art. 218, párrafo

85. «Es cierto que los objetivos enumerados en el artículo 21 TUE, apartado 2, son objetivos horizontales de la acción exterior de la Unión, sin que unos u otros sean atribuidos expresamente a la PESC. La identificación de los objetivos de la PESC resulta aún más difícil porque, por una parte, el artículo 23 TUE, que figura en el capítulo 2 relativo a las disposiciones específicas sobre la PESC, se remite a los objetivos horizontales de la acción exterior de la Unión mencionados en el artículo 21 TUE, apartado 2, y, por otra parte, porque el artículo 24 TUE, apartado 1, define el ámbito de la PESC de forma particularmente amplia y general. En efecto, según los términos de esta disposición, "la competencia de la Unión en materia de [PESC] abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común"».

86. «Sin embargo, es indispensable definir los límites existentes entre la PESC y las otras políticas de la Unión. Esta obligación resulta de la aplicación recíproca de la cláusula de no afectación entre las competencias de la Unión en materia de PESC y las derivadas de otras políticas de la Unión, prevista en el artículo 40 TUE».

87. «A este respecto es preciso, ante todo, observar que los objetivos de la acción exterior de la Unión mencionados anteriormente, a saber, los enumerados en el artículo 21 TUE, apartado 2, letras a), b), c) y h), forman parte de los que tradicionalmente se asignan a la PESC. Observo que, a este respecto, los objetivos indicados en esta disposición corresponden, en esencia, a los que estaban asignados a la PESC, en virtud del artículo 11 TUE, apartado 1».

⁴⁴ Véase el párrafo 86: «Pues bien, en la medida en que no se informó cumplida e inmediatamente al Parlamento en todas las fases del procedimiento según exige el artículo 218 TFUE, apartado 10, incluida la fase precedente a la celebración del acuerdo, no se permitió a esa institución ejercer la facultad de supervisión que en materia de PESC le han atribuido los Tratados y, en su caso, exponer su punto de vista en lo referente, en particular, a la base jurídica adecuada que debe fundamentar el acto en cuestión. En estas circunstancias, la inobservancia de este requisito de información afecta negativamente a las condiciones del ejercicio por parte del Parlamento de sus funciones en el ámbito de la PESC».

11 TFUE) solicite dictamen «sobre la compatibilidad con los Tratados de cualquier acuerdo previsto». El acuerdo debe estar «previsto», es decir, que habrá de solicitarse antes de la firma, y en caso de que el dictamen fuere negativo «el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo modificación de éste o revisión de los Tratados» (art. 218, párrafo 11 TFUE).

En el segundo supuesto mediante el control de la legalidad de la Decisión del Consejo que autorice la conclusión del acuerdo que pueden llevar a cabo Comisión, Parlamento o un Estado miembro. En este caso, si el Tribunal determina la nulidad de la Decisión del Consejo –por el motivo que fuere (uso de una base jurídica inadecuada, violación de un elemento procedimental esencial, etc.)– no afecta a la validez y obligatoriedad del acuerdo internacional. Es decir, en estos casos las eventuales anulaciones de Decisiones suponen que los acuerdos afectados en tanto que Derecho de la Unión ya no «vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros» (art. 216, párrafo 2 TFUE), pero ello no implica que dejen de ser válidos y vinculantes en la esfera del Derecho internacional.

Hasta aquí unas limitaciones que pueden tener su paralelo en otros procedimientos constitucionales a la hora de autorizar o controlar la celebración de acuerdos internacionales por el ejecutivo (piénsese por ejemplo en los largos e inciertos debates en el Senado estadounidense o en la concesión del «FAST TRACK» para algunos acuerdos comerciales, también en los EE. UU.).

El elemento diferenciador y propio de la Unión radica en la posibilidad de que actores procesales no privilegiados (personas naturales o jurídicas) puedan cuestionar estas Decisiones del Consejo donde se pueden plantear situaciones que afecten a la acción y política exterior de la Unión. En la práctica no es frecuente que estos actores procesales no privilegiados cumplan el requisito de legitimación procesal activa del artículo 263, párrafo del TFUE («actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente»).

No es frecuente, pero ha ocurrido. Así el pasado 10 de diciembre de 2015, el Tribunal General en su sentencia sobre el caso T-512/12 –*Frente Popular para la Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro (Frente Polisario) contra el Consejo*– anuló la Decisión del Consejo 2012/497/UE, de 8 de marzo de 2012 por la que se concluye el acuerdo de liberalización de productos agrícolas entre la UE y Marruecos «en lo que se refiere a la aplicación de dicho acuerdo al Sahara Occidental».

El Tribunal General no solo consideró que el Frente Polisario tenía legitimación procesal a los efectos del art. 263 TFUE, sino que anuló la Decisión del Consejo porque estimó que no se establecían en el Acuerdo Agrícola las medidas pertinentes para asegurarse de que la explotación de los recursos naturales del Sáhara Occidental (SO) se hacían en beneficio de la población local. En definitiva, se trataría del *grado de diligencia exigible al Consejo* para asegurar que la explotación de los recursos naturales del SO se hace en beneficio de la población local (como exigiría la doctrina de NN. UU.).

La sentencia provocó una grave crisis en las relaciones entre la Unión y Marruecos habida cuenta de la extremada sensibilidad política para Rabat de todo lo referente al Sáhara Occidental. De nada sirvió que a los pocos días de conocido el fallo judicial el Consejo recurriera la sentencia de forma unánime y que la legalidad del Acuerdo Agrícola no se viera afectada⁴⁵. Rabat consideró que se trataba de una cuestión que incidía en un asunto sensible para su soberanía sobre un territorio de Marruecos y «congeló» sus relaciones con la Unión⁴⁶, y así se lo trasladó a la propia alta representante, Mogherini, con ocasión de su viaje a Marruecos para tratar de reconducir la relación⁴⁷.

Limitaciones: El Tribunal de Cuentas

Sin entrar en la legítima labor de control de la ejecución del gasto, sí consideramos que la publicación de informes en áreas sensibles de la acción exterior puede suponer una limitación, de la que carecen el resto de los actores de la Comunidad Internacional.

Es cierto que hasta ahora la institución fiscalizadora del gasto comunitario ha sido reticente a la hora de elaborar *ad extra*, y por ende publicar, informes sobre el gasto de la Unión en el ámbito PESC de su acción exterior.

No así en el ámbito comunitario, o no-PESC, de su acción exterior. Ello puede tener su lógica respecto de aquellas actuaciones más propias del perímetro competencial de las políticas de cooperación al desarrollo (Fondo Europeo de Desarrollo, etc.).

Cabe constar que cada vez más estos informes públicos se adentran más en zonas de la actuación exterior no desprovistas de una cada vez mayor sensibilidad. Así el recientemente (marzo 2016) informe especial sobre «*Gasto en la política de migración exterior de la UE en los países de la vecindad oriental y del Mediterráneo meridional hasta 2014*»⁴⁸.

⁴⁵ El Acuerdo Agrícola, como acuerdo internacional entre la UE y Marruecos, sigue plenamente vigente. En principio a tenor de la sentencia del Tribunal General la Comisión estaba obligada a presentar para su adopción (por el Consejo y Parlamento Europeo) las medidas necesarias para ejecutar y hacer operativa la sentencia. Ahora bien, por un lado el TFUE no establece un plazo para la adopción de medidas de ejecución de la sentencias (el art. 266 TFUE no fija plazo, que habrá de entenderse debiera ser «razonable», y puede dar lugar a recurso por omisión de actuación «*manquement*»), y por otra parte el Consejo recurrió (Consejo de Asuntos Exteriores del 14 de diciembre 2015) y solicitó la suspensión de los efectos de la sentencia.

⁴⁶ Véase referencia de prensa marroquí <http://www.yabiladi.com/articles/details/42758/malgre-recours-depose-bruxelles-maroc.html>

⁴⁷ Véase *ticket* de agencia EFE: <http://www.efe.com/efe/espana/mundo/marruecos-explica-a-mogherini-la-gravedad-de-su-crisis-con-ue/10001-2858845>

⁴⁸ Disponible en la página web del Tribunal de Cuentas: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_09/SR_MIGRATION_ES.pdf

El informe no aborda las acciones ni decisiones tomadas en relación con la actual crisis migratoria, puesto que se refiere a la dimensión exterior de la política migratoria de 2007 a 2013. El Tribunal indica que se ha basado en el estudio de 23 proyectos en seis países de la Vecindad oriental (Moldavia, Georgia y Ucrania) y Vecindad sur (Argelia, Marruecos, Libia). Concluye que el importe total de gastos imputados al presupuesto de la UE no pudo determinarse durante la fiscalización, ni tampoco determinar con certeza que dicho gasto hubiera sido asignado con arreglo a las prioridades geográficas y temáticas previstas. La eficacia en el gasto se analiza en relación a tres ámbitos clave:

- El vínculo entre migración y desarrollo (el impacto positivo de la migración en el desarrollo). Cuestión especialmente complicada, dado que, si bien no hay duda de que tal nexo existe, reforzarlo y ponerlo en práctica parece resultar muy difícil, a pesar de ser una de las prioridades de la Comisión.
- Las medidas de apoyo al retorno y la readmisión. Deja patente que tampoco los proyectos que tenían este objetivo de mejorar el retorno y reintegración tuvieron mucho éxito. Los terceros países ven los esfuerzos de la UE en esta materia como un interés propio referido al ámbito de seguridad, que ellos no comparten.
- La protección de los Derechos Humanos, objetivo transversal aplicable a todos los proyectos, y que siendo una prioridad es cierto que se recoge en los proyectos, pero en la práctica parece no ser muy tenido en cuenta. También se llega a la conclusión de que es necesaria una coordinación UE más estrecha, a todos los niveles, en Bruselas y localmente en los terceros países.

Limitaciones: La publicidad

Esta publicidad, que va más allá de la que Kant en su «Paz Perpetua» reclamara para los tratados entre las potencias como condición indispensable para evitar las guerras, en ocasiones alcanza también a las posiciones negociadoras de la Unión en el ámbito comercial.

Así por ejemplo, en la reciente comunicación conjunta de la alta representante y la Comisión sobre Túnez⁴⁹ en la referencia a las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo (DCFTA en sus siglas en inglés), cuyas directrices de negociación del Consejo a la Comisión no son públicas, y como medida de apoyo a Túnez no se duda en afirmar que la Comisión propondrá al Consejo adelantar las concesiones en agricultura⁵⁰ y en reglas de origen⁵¹.

⁴⁹ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo «EL REFUERZO DEL APOYO DE LA UE A TÚNEZ», de 29 de septiembre de 2009 - JOIN (2016) 47 final.

⁵⁰ Véase página 8 de la citada Comunicación: «Agricultura: La Comisión propondrá adelantar la entrada en vigor de concesiones comerciales de la UE de una futura ZLCAP (Zona de Libre Comercio de Alcance Amplio y Profundo) con carácter temporal».

⁵¹ Véase página 8 de la citada Comunicación: «Normas de origen: Prestar apoyo a la pronta revisión del Convenio regional sobre las normas de origen preferenciales pan euro mediterrá-

Limitaciones sustantivas: La «buena gobernanza»

Quizá la limitación más conocida que se impone a sí misma la Unión Europea sea la de la *condicionalidad* ligada a la «buena gobernanza»⁵². Un concepto este último entendido por Bruselas en un sentido amplio que abarca tanto la buena gestión de las finanzas públicas como la «*gobernanza democrática*»⁵³.

Esta condicionalidad queda ligada a la exigencia de «buena gobernanza» de la que solo quedaría exenta la Ayuda Humanitaria y de emergencia, y sería especialmente exigible⁵⁴ en la ayuda que proporciona la Unión mediante apoyo presupuestario⁵⁵.

Desde el Tratado de Maastricht⁵⁶ la «buena gobernanza» es un objetivo en la acción exterior de la Unión⁵⁷, y la Comisión la ha consagrado⁵⁸ como

neas (PEM), que aporte normas de origen modernas y más simples y flexibles que generen nuevas oportunidades para que Túnez se beneficie de un acceso preferencial al mercado de la UE y a la integración regional. Teniendo en el horizonte la revisión del Convenio PEM y la ZLCAP, la UE explorará con Túnez la aplicación anticipada de las normas PEM, así como flexibilidades temporales para ciertos productos que deberán aplicarse lo antes posible para dar a las exportaciones tunecinas un impulso inmediato».

⁵² Para un estudio (con abundante bibliografía) sobre la condicionalidad política en la Acción Exterior de la Unión, véase: KOCH, S. «A Typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union», en revista WORLD DEVELOPMENT, Volume 75, November 2015, Págs 97-108. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15000078>

⁵³ Para un estudio sobre la evolución del término y sus implicaciones en la acción exterior de la Unión, véase estudio del Parlamento Europeo de julio de 2016 por Dr. Christine HACKENESCH, «GOOD GOVERNANCE IN EU EXTERNAL RELATIONS: WHAT ROLE FOR DEVELOPMENT POLICY IN A CHANGING INTERNATIONAL CONTEXT?» Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU\(2016\)578012_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578012/EXPO_STU(2016)578012_EN.pdf)

⁵⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «PERSPECTIVA FUTURA DEL APOYO PRESUPUESTARIO DE LA UE A TERCEROS PAÍSES» de 13 de octubre de 2011 – COM (2011) 638 final.

⁵⁵ Sobre el porcentaje de ayuda concedida como apoyo presupuestario en el Magreb y en los países del Sahel, véase Informe de la DG DEVCO: «Budget Support - Financial Implementation, Risk Assessment, and Selected Poverty, Macroeconomic and Fiscal Results – 2015».

⁵⁶ Tratado de la Unión Europea, Título V Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común, Artículo J.1, párrafo 2. «Los objetivos de la política exterior y de seguridad común son los siguientes: (...) el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales».

⁵⁷ Tratado de la Unión Europea, Título V Disposiciones Generales relativas a la Acción Exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común, art. 21, párrafo 2. «La Unión (...) se esforzará por lograr (...) en todos los ámbitos de las relaciones internacionales (...) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos».

⁵⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones «INCREMENTO DEL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UE: PROGRAMA PARA EL CAMBIO» de 13 de octubre de 2011 – COM (2011) 637 final.

una de las dos prioridades⁵⁹ de la política de ayuda al desarrollo de la Unión⁶⁰.

Esta prioridad ha sido, pues, tenida en cuenta por la Comisión en la programación de todos sus Instrumentos de Acción Exterior para el periodo 2014-2020 (Instrumento Europeo de Vecindad especialmente relevante para el Magreb, y XI Fondo Europeo de Desarrollo, especialmente relevante para los países del Sahel). En África sub-sahariana solo en el caso de algunos países de renta media (Angola, Gabón, Islas Mauricio, Namibia) la «buena gobernanza» o «gobernanza democrática» no ha sido identificada como uno de los sectores focales de la ayuda de la Unión. En el Magreb el país que más ayuda recibe para esta prioridad es Marruecos (fundamentalmente programas centrados de apoyo a la reforma del sector público y de la administración judicial).

Límites de la acción exterior de la Unión

*Quod tibi non licet, aliis licet*⁶¹ (lo que a ti no te está permitido, a otros sí lo está...).

Hemos visto lo que entendemos son las principales limitaciones –formales o procedimentales así como sustantivas– que condicionan la acción de la Unión en el Magreb y el Sahel.

Junto a estas limitaciones entendemos que operan también unos límites, que vienen dados por las realidades de un escenario o *tablero* internacional en el que actúan o *juegan* asimismo otros actores. Evidentemente nos interesan aquellos que tienen una capacidad de proyección de sus intereses y prioridades en su acción exterior al menos equiparable a la de la Unión. Los consideramos como límites, en cuanto condicionante esencialmente determinado por situaciones exógenas a la propia Unión, y sobre las que –por venir determinadas por actores con un peso estratégico similar– no tiene capacidad de influir de forma determinante. En definitiva, se trata de examinar, aún de forma somera, lo que hacen sus pares. Ello nos proporcionará a su vez una idea relativa de la capacidad de acción e influencia de la Unión.

⁵⁹ Véase página 4 de la citada Comunicación COM (2011) 637 final: «(...) la UE debe intentar centrar su oferta en países socios en donde pueda tener mayor repercusión y debería concentrar su cooperación al desarrollo en apoyo de: – los derechos humanos, la democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza; – un crecimiento integrador y sostenible en aras del desarrollo humano».

⁶⁰ Véase página 5 de la citada Comunicación COM (2011) 637 final: «El apoyo de la UE a la gobernanza debería tener más relevancia en todas las cooperaciones, en particular mediante incentivos para reformas orientadas hacia los resultados y una atención especial a los compromisos de los socios en pro de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho y de respuesta a las demandas y necesidades de los pueblos».

⁶¹ Inversión de la conocida cita «*immo si aliis licet, tibi non licet*» (Terencio, *Heautontimorumenos*, Acto IV, Escena V, verso 797).

A fin de subrayar mejor el contraste, nos centraremos en aquellos que consideramos tienen menos limitaciones, tanto formales como sustantivas, en su acción exterior (China, Rusia, Arabia Saudí, Emiratos Árabes del Golfo).

El actor que probablemente sea el más discreto en su proyección y actuación en la zona, es China. Su proyección en África⁶² ha venido impulsada por su crecimiento demográfico y económico, que en las últimas décadas le ha venido exigiendo una gran disponibilidad de recursos energéticos. En efecto, dado que el acceso a una energía barata es el motor imprescindible para el crecimiento económico, y por ende el bienestar social, la seguridad energética es una prioridad geopolítica que para Pekín tiene pocos condicionantes.

Para alcanzar sus fines y vehicular su presencia en el sector energético, China se vale de empresas públicas –*CHINA NATIONAL PETROLEUM CORPORATION* (CNPC), *CHINA PETROCHEMICAL CORPORATION* (SINOPEC) y la *CHINA NATIONAL OFFSHORE OIL CORPORATION* (CNOOC)–, con las ventajas que ello supone (financiación pública, apoyo político, decisiones no necesariamente motivadas por la lógica del beneficio, rendición de cuentas, decisiones comerciales ante juntas de accionistas, etc.) frente a otros operadores económicos.

En África estas tres compañías nacionales chinas están muy presentes en los tres mayores productores de petróleo y gas africanos (Argelia, Angola y Nigeria), así como en otros países con menores volúmenes de producción (Camerún, Chad, Gabón, Uganda, Mozambique).

En Níger, donde se había subestimado el volumen de las reservas de petróleo⁶³, la CNPC opera dos bloques de exploración (Bilma al 100 % y Ténéré junto con la empresa petrolera canadiense TG WORLD⁶⁴, al este del país), así como una refinería (en la ciudad de Zinder, la segunda ciudad más grande, a 850 km al este de Niamey, en el sur del país).

El interés de Pekín se centra también en otros recursos minerales en los que es rica la zona, como el uranio y el hierro.

Níger es el quinto país con mayores reservas de uranio del mundo, además de ser el cuarto productor de uranio del planeta con una producción de 4.667 toneladas según datos de 2012. Las operaciones de la minería del uranio se concentran, sobre todo, en torno a las ciudades mineras gemelas de Arlit y

⁶² Para la recopilación de esta información se han utilizado «fuentes abiertas», de las que –aparte de las páginas web de las empresas mencionadas– cabe destacar en lo que concierne al sector nuclear y al uranio, la página <http://www.world-nuclear-news.org>

⁶³ https://en.wikipedia.org/wiki/Petroleum_industry_in_Niger «*Since the beginning of the oil extraction, it appears that the reserves have been underestimated: from an estimate of 324 million barrel reserves in 2008, it is believed that reserves are three times higher, near 1 billion barrels in 2013*».

⁶⁴ <http://www.tgworldenergy.com/niger.html> «*TG Niger holds a 20% carried interest in an oil and gas exploration licence with Chinese National Petroleum Company International TÉNÉRÉ Ltd. ("CNPCIT"), a subsidiary of CNPC, that allows for the partners to drill in the TÉNÉRÉ Block*».

Akokan. La gestión de estos recursos es llevada a cabo por varias sociedades estatales (siendo las más importantes COMINAK y SOMAÏR), en las que el Estado participa a través de SOPAMIN (la agencia estatal que gestiona los intereses mineros de Níger).

COMPAGNIE MINIÈRE D'AKOUTA (COMINAK) es una empresa estatal mixta –en la que tiene participación España⁶⁵– y está liderada por AREVA (sociedad anónima francesa, de la que el Estado francés controla –directa o indirectamente– el 86,52 % del capital⁶⁶). La *SOCIÉTÉ DES MINES DE L'AÏR* (SOMAR) está participada por SOPAMIN (empresa estatal nigerina) y dirigida por AREVA (detenta cerca del 64 % del capital⁶⁷).

Desde 2007 es a través de la empresa mixta SOMINA (*SOCIÉTÉ DES MINES D'AZELIK SA*) como China canaliza su inversión y explotación de la mina de uranio de Azelik (situada en la región de Agadez, a 160 Km al suroeste de Arlit y 150 km al noroeste de Agadez). Pekín participa mediante su empresa estatal *CHINA NATIONAL NUCLEAR CORPORATION* (CNNC) en un 37 % del capital de SOMINA⁶⁸.

En el Magreb, en general, China se está convirtiendo en los últimos años en un muy importante socio comercial y de cooperación. Así por ejemplo, respecto de Mauritania el comercio con Pekín acapara ya el 61 % de las importaciones mauritanas, a lo que el socio asiático corresponde concediendo importantes créditos en condiciones muy favorables para el desarrollo del plan de infraestructuras mauritano⁶⁹ (fundamentalmente construcción de edificios gubernamentales, puertos, saneamiento, carreteras).

⁶⁵ <http://www.aveva.com/EN/operations-602/cominak-operator-of-the-largest-underground-uranium-mine.html> «COMINAK (COMPAGNIE MINIÈRE D'AKOUTA) was founded in 1974. AREVA holds 34% of its capital: SOPAMIN (Niger) 31%, OURD (OVERSEAS URANIUM RESOURCES DEVELOPMENT COMPANY LTD, JAPAN) 25%, and ENUSA (EMPRESA NACIONAL DES URANIO S.A, ESPAGNE) 10%».

⁶⁶ <http://www.aveva.com/EN/finance-1166/shareholding-structure-of-the-world-leader-in-the-nuclear-industry-and-major-player-in-bioenergies.html> «The French State controls directly or indirectly 86, 52% of AREVA's capital. The main shareholder is a public organization, the CEA (COMMISSARIAT À L'ENERGIE ATOMIQUE ET AUX ÉNERGIES ALTERNATIVES). The BPI-FRANCE Participations SA (BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT) represents also a public shareholder of the company».

⁶⁷ <http://www.aveva.com/EN/operations-675/somair-seeking-greater-competitive-ness.html> «SOMAÏR (SOCIÉTÉ DES MINES DE L'AÏR) was created in 1968. Its capital is held 63.6% by AREVA and 36.4% by SOPAMIN (SOCIÉTÉ DU PATRIMOINE DES MINES DU NIGER)».

⁶⁸ <http://www.world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-g-n/niger.aspx> «SOMINA is a joint venture established in 2007. Its equity is 37.2% China's CNNC International, 33% Niger government, 24.8% ZXJOY Invest (Chinese) and 5% TRENDFIELD HOLDINGS LTD. In 2009 TRENDFIELD sold its 5% of the Teguidda / Azelik deposit to Korea Resources Corp (KORES)».

⁶⁹ Ver «FICHA PAÍS» de Mauritania en la página web del MAEC: http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/Mauritania_FICHA%20PAIS.pdf

De la buena relación de Pekín con Argel⁷⁰ da idea el mega-proyecto del puerto⁷¹ de *El Hamdania* –al este de la ciudad de *Cherchell*⁷²– con un coste estimado de unos 3.300 millones USD (financiados mediante un crédito blando chino) acordado en enero de 2016⁷³ entre el Grupo público argelino de gestión de servicios portuarios y las dos empresas chinas: CSCEC (*CHINA STATE CONSTRUCTION CORPORATION*) y CHEC (*CHINA HARBOUR ENGINEERING COMPANY*).

A su vez la compañía china CSCEC es la misma que comenzara en 2013 la «Gran Mezquita de Argel», en principio la mayor de África y la tercera en el mundo⁷⁴, que en el caso de cumplirse lo previsto y estar acabada antes de finales de año, se habría tardado solo tres años en construir.

Como botón de muestra de la buena relación entre ambos países, China ha regalado a Argel la construcción de un edificio para la ópera (con capacidad para 1.400 personas y un coste de 28 millones €).

Como señala algún analista de la Unión Europea⁷⁵, «*En el coste de la mano de obra es donde las empresas occidentales no podemos competir*» (...) «¿Cómo les pagan a sus empleados? Pues eso es un misterio. También es un gran misterio saber la contrapartida que saca China de estos regalos. En realidad, no regalan nada. *Es evidente que obtienen beneficio al comprar en Argelia materias primas y energía. Pero las condiciones de esos contratos nunca se conocen*».

Por su parte, Rusia ha ido incrementando su presencia y relación con los países del Magreb, destacando su «apuesta» por Marruecos y Argelia.

Con Rabat, Moscú pasó de una inicial «Declaración Bilateral de Asociación Estratégica» –con ocasión de la primera visita del Rey Mohamed VI a Moscú en el año 2002– a una serie de acuerdos sectoriales (sobre todo en el ámbito pesquero y el turismo) en 2006 (con ocasión de la visita del presidente Putin a Marruecos en septiembre de ese año). A partir de ahí, diez años después de la Declaración bilateral, la relación da un salto cualitativo en 2012 para comenzar a abarcar también el –siempre más sensible– ámbito militar, con

⁷⁰ «China es el primer suministrador de Argelia, por delante de Francia, Italia y España. En Argelia viven 30.000 chinos que se han encargado de levantar las principales infraestructuras construidas en la última década en el país». En artículo de Francisco Peregil en «El País»: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/15/actualidad/1463349579_929203.html

⁷¹ Ver referencia en la prensa: <http://www.challenge.ma/le-futur-port-dalgerie-un-concurrent-de-taille-pour-tanger-med-63209/>

⁷² Ciudad argelina conocida sobre todo por su Academia Militar, ver: https://fr.wikipedia.org/wiki/Acad%C3%A9mie_militaire_interarmes_de_Cherchell

⁷³ Ver referencia de prensa: <http://www.tsa-algerie.com/20160117/80336/>

⁷⁴ Ver referencia de prensa: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/29/actualidad/1454069666_476184.html

⁷⁵ Citado por el periodista de «El País» Francisco Peregil en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/29/actualidad/1454069666_476184.html

la firma de un Acuerdo de Cooperación Militar y Técnica. Recientemente, en marzo de 2016, con ocasión de la visita del rey Mohammed VI a Moscú se firmó un Acuerdo de Cooperación Bilateral en materia de Defensa⁷⁶. Este acuerdo no solo suponía facilidades para la adquisición de un submarino y helicópteros rusos por parte de la Marina real marroquí, sino que también contemplaba como contrapartida para Rabat⁷⁷ facilidades para la exportación de frutas y hortalizas marroquíes al mercado ruso.

En Argelia, desde la época de la «Guerra Fría» Rusia ha estado muy presente en el mercado de compras de armas argelino (más del 80 % del armamento argelino es de fabricación rusa⁷⁸) y desde 2006 GAZPROM ha empezado a estar presente en el sector energético argelino. Es en ese año cuando el gigante ruso firma con la empresa pública argelina de petróleo y gas, SONATRACH, un Acuerdo (Memorando de Entendimiento) que abarca ámbitos estratégicos de interés como exploración geológica, producción, transporte, sistemas de transmisión y distribución de gas y marketing en Argelia, Rusia y países terceros. A este memorando le seguirían en los años 2008 y 2009 importantes contratos de exploración y explotación en el área de *El Assel*⁷⁹.

La ayuda y cooperación financiera de Arabia Saudí y los Emiratos del Golfo en África se centra, sobre todo, en el Magreb. En 2012 cuatro monarquías del Golfo –Arabia Saudí, Qatar, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos– acordaron proporcionar una ayuda por un total de cinco millardos USD a Marruecos en el periodo 2012-2017 (Rabat recibe 1 millardo USD anual, y cada uno de los cuatro países del Golfo ha comprometido 1,25 Millardos USD para todo el periodo de 5 años)⁸⁰. Así, en abril de este año Arabia Saudí firmó un acuerdo de ayuda financiera por importe de 230 millones USD⁸¹ (imputables al tramo anual 2016 de 1,25 millardos USD).

⁷⁶ Ver referencias en la prensa: <http://www.mil21.es/noticia/478/claves/mohamed-vi-firma-con-putin-en-moscu-un-gran-acuerdo-estrategico.html>

⁷⁷ Para un análisis desde el punto de vista marroquí sobre las ventajas políticas, económicas y estratégicas de este acercamiento a Moscú, ver: <https://ledesk.ma/grandangle/mohammed-vi-joue-la-carte-poutine/>

⁷⁸ Ver artículo en «El País» de Francisco Peregil «Marruecos se acerca a Rusia y China para depender menos de Occidente» en: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/15/actualidad/1463349579_929203.html

⁷⁹ «As of April 2016, nine exploration wells have been drilled in the El Assel area. The research data confirmed the existence of productive hydrocarbon reserves», en la página web de GAZPROM: <http://www.gazprom.com/about/production/projects/deposits/algeria/>

⁸⁰ Ver referencias de prensa en: <http://tradedarabia.com> y <http://www.thenational.ae/business/industry-insights/economics/arabian-gulf-aid-and-investment-give-new-depth-to-morocco-ties>

⁸¹ El acuerdo se firmó en Bahrein, por el ministro de Marruecos, Mohammed Boussaid, y el ministro de Finanzas Saudí Ibrahim bin Abdulaziz al-Assaf. La ayuda de \$ 230 millones se dividirá de la siguiente manera: 100 millones USD de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME), 80 millones USD de ayuda a la agricultura y 50 millones USD para el Ministerio de Salud. <http://tradedarabia.com>

Gran parte de esta ayuda se canaliza como inversión externa de las empresas del Golfo y se focaliza en los sectores de telecomunicaciones, energía, comercio minorista, propiedad y turismo. Este último sector en particular es fundamental para la estrategia de desarrollo de Marruecos, ya que es la principal fuente de ingresos de divisas y representa alrededor del 5 por ciento del empleo total del país.

Ahora bien, el mayor ámbito –en volumen y ambición– de la cooperación entre Arabia Saudí y Marruecos es el militar. En diciembre de 2015, en el marco de una visita a Rabat del viceministro de Defensa Saudí, Mohammed bin Abdullah Al Ayesb, se firmó un Acuerdo de Cooperación Militar y Técnica. El acuerdo tiene como objetivo, además de la formación y ejercicios conjuntos de las Fuerzas Armadas de ambos países, financiar la adquisición de armamento y el desarrollo de la industria de defensa en Marruecos. Según algunas fuentes, al amparo de este acuerdo está previsto que Riad invierta algo más de 20 millardos USD en el desarrollo de las capacidades de defensa alauitas en el periodo de cuatro años (2015-2019)⁸².

La acción exterior de la Unión en el Magreb

Marco contractual general

Las relaciones de la Unión con Marruecos, Argelia, Túnez y Libia se desarrollan en el marco más amplio de la «**Política Europea de Vecindad**» (PEV), que, sobre la base del art. 8.1 TUE⁸³, fuera planteada por la Comisión⁸⁴ en el año 2003⁸⁵ como un nuevo modelo de asociación política y de integración económica con sus 16 vecinos, divididos en dos dimensiones, Este y Sur⁸⁶. Ha sido revisada en dos ocasiones: en 2011⁸⁷ (con las llamadas «Primaveras

⁸² Ver referencia de prensa en: <https://www.moroccoworldnews.com/2015/12/175515/saudi-arabia-to-help-finance-moroccos-military-industry/>

⁸³ TUE, artículo 8, párrafo 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».

⁸⁴ En el contexto de la entonces inminente (mayo de 2004) ampliación de la Unión a diez países de Europa del Este (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Malta, Chipre, Lituania, Letonia, Estonia).

⁸⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 11 de marzo de 2003, «WIDER EUROPE – NEIGHBOURHOOD: A NEW FRAMEWORK FOR RELATIONS WITH OUR EASTERN AND SOUTHERN NEIGHBOURS». COM (2003) 104 final.

⁸⁶ Vecindad Este: Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán. Vecindad Sur: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Palestina, Jordania, Líbano y Siria.

⁸⁷ Comunicación Conjunta de la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 25 de mayo de 2011, «A NEW RESPONSE TO A CHANGING NEIGHBOURHOOD». COM (2011) 303.

Árabes» como trasfondo) y, más recientemente, en 2015⁸⁸ (con énfasis en estabilidad y bajo principios directores de diferenciación y apropiación).

La PEV se desarrolla sobre la base de acuerdos bilaterales que firma la UE con cada uno de sus socios en virtud del art. 8.2 TUE⁸⁹. En general, estos acuerdos han revestido la forma de **Acuerdos de Asociación**⁹⁰ (AA), así los firmados con:

- Túnez, de 17 de julio de 1995, entró en vigor el 1 de marzo de 1998⁹¹.
- Marruecos, de 26 de febrero de 1996, entró en vigor el 1 de marzo de 2000⁹².
- Argelia, de 22 de abril de 2002, entró en vigor el 1 de septiembre de 2005⁹³.
- Con Libia nunca se llegó a firmar un AA: tras abrirse en noviembre de 2008, las negociaciones para cerrar un acuerdo se suspendieron en febrero de 2011.

Estos acuerdos prevén la creación de un **Consejo de Asociación**, de nivel ministerial, que se reúne cada año para examinar las cuestiones que se planteen en el marco del acuerdo, así como cualquier otra cuestión bilateral o internacional de interés mutuo.

Además, hasta ahora, los AA eran desarrollados de manera pormenorizada en los **«Planes de Acción»**⁹⁴, negociados y acordados entre ambas partes:

- Plan de Acción 2013-2017 por el que se aplica la Relación Privilegiada con Túnez⁹⁵.
- Plan de Acción 2013-2017 de ejecución del Estatuto Avanzado con Marruecos⁹⁶.
- Argelia, sin embargo, nunca ha pactado un Plan de Acción que desarrolle su Acuerdo de Asociación.

⁸⁸ Comunicación Conjunta de la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 18 de noviembre de 2015, «*REVIEW OF THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY*». JOIN (2015) 50 final.

⁸⁹ TUE, artículo 8, párrafo 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*».

⁹⁰ Basados en el art. 217 TFUE: «*La Unión podrá celebrar con uno o varios terceros países o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares*».

⁹¹ Diario Oficial n.º L 097 de 30/03/1998, pp. 0002-0183.

⁹² Diario Oficial n.º L 070 de 18/03/2000, pp. 0002-0204.

⁹³ Diario Oficial n.º L 265 de 10/10/2005, pp. 0002-0228.

⁹⁴ Disponibles en la página web del SEAE (Servicio Europeo de Acción Exterior): https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp/8398/-enp-action-plans_en

⁹⁵ Anexo 2 al documento 15164/14 ADD 1, de 12 de noviembre de 2014. Ver tabla de objetivos en Anexo I.

⁹⁶ Documento ST 17584/13, de 9 de diciembre de 2013. Ver tabla de objetivos en Anexo II.

Uno de los objetivos de la reciente revisión de la PEV en noviembre de 2015 ha sido la simplificación de documentos de programación, a fin de facilitar su negociación y adopción conjunta. Así, se pretende sustituir los antiguos Planes de Acción por nuevas **Prioridades de Asociación** (*PARTNERSHIP PRIORITIES*, PP), que se plasmarán en documentos mucho más cortos y generales, centrados en identificar áreas concretas de cooperación. Sin embargo, Túnez y Marruecos han manifestado su voluntad de continuar aplicando sus respectivos Planes de Acción. Con Argelia se ha comenzado ya a negociar un documento de Prioridades, que se encuentra bastante avanzado⁹⁷.

Más allá de este marco contractual general, hay que tener en cuenta las siguientes situaciones específicas:

- Túnez: la UE está volcada en apoyar a Túnez a llevar a cabo con éxito su transición democrática, tal y como se recoge en la Comunicación Conjunta «*El refuerzo del apoyo de la UE a Túnez*», de 29 de septiembre de 2016⁹⁸. En la misma se propone un conjunto de medidas financieras y no financieras: se espera aumentar la ayuda bilateral a 300 millones de euros en 2017 y se barajan posibilidades como la aplicación anticipada de concesiones comerciales (acordadas en el seno de las negociaciones para establecer un DCFTA) o negociar un ambicioso tratado de facilitación de visados. En definitiva, la comunicación pretende ser un punto de partida que sirva de catalizador para un apoyo reforzado a Túnez por parte de la Unión y sus Estados miembros. El Consejo de Asuntos Exteriores (CAE) celebrado el 17 de octubre de 2016 adoptó unas conclusiones sobre Túnez en las que se «*renueva su firme compromiso con el pueblo tunecino*» y endosa la comunicación conjunta de la alta representante y Comisión.
- Marruecos: las relaciones con Marruecos pasan por un momento delicado, derivado de la publicación el 10 de diciembre de 2015 de la Sentencia del Tribunal General (TG) relativa al acuerdo sobre medidas de liberalización recíproca de productos agrícolas⁹⁹, por la que el Tribunal decide la anulación de la decisión del Consejo de la Unión por la que se autoriza a concluir dicho acuerdo¹⁰⁰ en la medida en que establece su aplicación para el Sáhara Occidental. Pese a la rapidez del Consejo en decidir la presentación de un recurso¹⁰¹, Marruecos llegó a suspender oficialmente relaciones con la UE, que pudieron recuperarse a partir de marzo de

⁹⁷ En los últimos borradores se identificaban cinco prioridades: 1. Gobernanza, Estado de Derecho y promoción de los derechos fundamentales; 2. Cooperación estratégica y de seguridad; 3. Desarrollo socio-económico inclusivo, intercambios comerciales y acceso al mercado único europeo; 4. Seguridad energética, medio ambiente y desarrollo sostenible; y 5. Migración y movilidad.

⁹⁸ JOIN(2016) 47 final.

⁹⁹ Caso T512/12, Frente Polisario v. Consejo. Acuerdo publicado en DO L 241 de 7.9.2012, pág. 2-47.

¹⁰⁰ Decisión 2012/497/UE, de 8 de marzo de 2012.

¹⁰¹ Consejo de Asuntos Exteriores de 14 de diciembre de 2015, solo 4 días después de la publicación de la Sentencia.

2016, toda vez que el recurso ya había sido sustanciado y varios Estados miembros (incluido España) se habían presentado en el procedimiento como coadyuvantes en apoyo de las tesis del Consejo.

- Argelia: el Acuerdo de Asociación con Argelia ha tenido varios problemas de aplicación, derivados fundamentalmente de la propia indecisión interna de las autoridades argelinas¹⁰². Es más, a petición de Argelia, se ha iniciado un ejercicio de reevaluación del acuerdo con el objetivo de mejorar su implementación, especialmente en los apartados económico y de cooperación. Así, durante la sesión especial del Comité de Asociación de 25 de febrero de 2016 en Bruselas, se decidió entablar una serie de diálogos informales a tal efecto.
- Libia: como se ha dicho, Libia es el único país de la Vecindad Sur (junto a Siria) que nunca ha firmado un Acuerdo de Asociación y, por tanto, no participa de la mayoría de estructuras de la PEV, aunque es país elegible para obtener fondos del *Instrumento Europeo de Vecindad* (ENI, en sus siglas en inglés). En cualquier caso, la situación de crisis que vive el país provoca que el grueso de las relaciones UE-Libia se centren más bien en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Ayuda financiera: Los instrumentos de acción exterior

- Instrumento Europeo de Vecindad (IEV / ENI).

El Instrumento Europeo de Vecindad (*European Neighbourhood Instrument*, ENI)¹⁰³ es el principal instrumento financiero de la Política Europea de Vecindad. Está dotado con unos 15.400 millones de euros¹⁰⁴ para el periodo presupuestario 2014-2020. La gestión y programación del ENI está encomendada a la DG de Ampliación y Vecindad de la Comisión (*DG NEAR*).

La aprobación de los distintos documentos de programación por parte de la Comisión está sometida al procedimiento de examen por el Comité ENI¹⁰⁵.

¹⁰² Recuérdese, en este sentido, el revuelo causado justo antes del último Comité de Asociación (febrero de 2016) por la aparición en la prensa argelina de una noticia sobre la voluntad de sus autoridades de suspender la parte comercial del Acuerdo de Asociación. Finalmente, la cuestión quedó en un «malentendido» y el Comité pudo desarrollarse con normalidad, acordando ambas partes discutir en profundidad durante los próximos meses las posibilidades de la relación comercial.

¹⁰³ Reglamento (UE) n.º 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, pág. 27-43.

¹⁰⁴ Exactamente, 15.432.634.000 €, según el art. 17.1 del Reglamento (UE) n.º 232/2014.

¹⁰⁵ Comité y procedimiento en el sentido del Reglamento (UE) n.º 182/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

Programas bilaterales

La programación de la ayuda bilateral se realiza primero de forma plurianual, mediante la adopción de un **Marco Único de Ayuda** (*Single Support Framework, SSF*)¹⁰⁶ que, basándose en los Planes de Acción pactados (si los hubiera), fija los objetivos y prioridades de la ayuda, indica los resultados esperados y establece un nivel indicativo de financiación dividido entre las prioridades. En caso de no haberse firmado un Acuerdo de Asociación, no se adoptará un SSF, sino un **Programa Indicativo Plurianual** (*Multi-annual Indicative Plan, MIP*)¹⁰⁷, de contenido análogo. Así, la Comisión ha adoptado los siguientes documentos de programación (se indican los porcentajes asignados a las prioridades del Plan de Acción):

- **SSF 2014-2017 para Argelia:** 121.000.000 € - 148.000.000 €
 - o Reforma de la justicia y participación ciudadana (25 %).
 - o Mercado de trabajo y empleo (30 %).
 - o Apoyo a la gestión y diversificación de la economía (30 %).
 - o Apoyo complementario a la sociedad civil y desarrollo de capacidades (15 %).
- **SSF 2014-2017 para Marruecos:** 728.000.000 € - 890.000.000 €
 - o Igualdad de acceso a los servicios sociales básicos (30 %).
 - o Gobernanza democrática, Estado de Derecho y movilidad (25 %).
 - o Crecimiento sostenible y empleo (25 %).
 - o Apoyo complementario a acuerdos UE y sociedad civil (20 %).
- **SSF 2014-2016 para Túnez**¹⁰⁸: 299.000.000 € - 364.000.000 €
 - o Reformas socioeconómicas para el crecimiento integrador, la competitividad y la integración (40 %).
 - o Consolidación de elementos fundamentales de la democracia (15 %).
 - o Desarrollo regional y local sostenible (30 %).
 - o Apoyo complementario a la capacitación y a la sociedad civil (15 %).
- **MIP 2014-2016 para Libia**¹⁰⁹: 53.000.000 € - 65.000.000 €
 - o Gobernanza democrática (45 %).
 - o Juventud: ciudadanía activa e integración socioeconómica (28 %).
 - o Salud (16 %).
 - o Apoyo complementario a la capacitación y a la sociedad civil (11 %).

Sobre la base de los SSF / MIP, la Comisión adopta cada año un **Plan Anual de Acción** (*Annual Action Plan, AAP*)¹¹⁰, en el que se fija cada una

¹⁰⁶ Art. 7.2 del Reglamento (UE) n.º 232/2014.

¹⁰⁷ Art. 7.3 del Reglamento (UE) n.º 232/2014.

¹⁰⁸ Inicialmente adoptado por dos años (2014-2015), para adaptarse a las circunstancias políticas tunecinas, se ha extendido un año más, a 2016.

¹⁰⁹ Igual que el anterior, fue inicialmente adoptado por dos años (2014-2015), para adaptarse a evolución sobre el terreno, y se ha extendido un año más, a 2016.

¹¹⁰ Art. 2.1 del Reglamento (UE) n.º 236/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establecen normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la Unión para la financiación de la acción exterior.

de las acciones, los objetivos que persigue, los resultados que se espera conseguir y las principales actividades, los métodos de ejecución, el presupuesto y un calendario indicativo. Además, en caso de necesidades o circunstancias imprevistas y debidamente justificadas, la Comisión podrá adoptar **medidas especiales** no previstas en los documentos indicativos de programación.

En concreto, para 2015, se adoptaron los siguientes AAP:

- **AAP 2015 para Argelia**¹¹¹: 25.000.000 €
 - o Acción 1: Programa de refuerzo de capacidades de los actores del desarrollo local (*CapDeL*): democracia participativa y desarrollo local (8.000.000 €).
 - o Acción 2: Programa de apoyo a la diversificación industrial y económica y a la mejora del entorno de los negocios en Argelia (*PADICA*) (17.000.000 €).
- **AAP 2015 y AAP 2016 (Parte I) para Marruecos**¹¹²: 165.000.000 € (150.000.000 € en 2015 y 15.000.000 € en 2016)
 - o Acción 1: Reforma del sistema penitenciario (5.000.000 €).
 - o Acción 2: Apoyo al crecimiento y la competitividad (90.000.000 €).
 - o Acción 3: Apoyo a la formación profesional (45.000.000 € en 2015 y 15.000.000 € en 2016).
- **AAP 2015 para Túnez**¹¹³: 186.800.000 €
 - o Acción 1: Apoyo al sector privado, formación vocacional y empleo (*IRADA*) (32.000.000 €).
 - o Acción 2: Apoyo a la reforma del sector seguridad (23.000.000 €).
 - o Acción 3: Descentralización y desarrollo integrado de las regiones (*CAP 2D*), (43.000.000 €).
 - o Acción 4: Apoyo al Acuerdo de Asociación y al Progreso de Integración (*P3AI*), (12.800.000 €).
 - o Acción 5: Apoyo al sector cultural en Túnez (6.000.000 €).
 - o Acción 6: Quinto Programa de Apoyo a la Recuperación (*PAR V*) (70.000.000 €).
- **AAP 2015 y AAP 2016 (Parte I) para Libia**¹¹⁴: 8.000.000 € (4.400.000 € en 2015 y 3.600.000 € en 2016)
 - o Acción 1: Mejorando el sistema de información de salud y la gestión de la cadena de suministros en Libia (5.000.000 €).
 - o Acción 2: Proyecto Piloto: hacia la resiliencia y la inclusión social de adolescentes y jóvenes en Libia (3.000.000 €).

¹¹¹ C (2015) 6984 final, de 9 de octubre de 2015.

¹¹² C (2015) 6983 final, de 9 de octubre de 2015.

¹¹³ Aprobado en dos partes: C (2015) 5527 final, de 30 de julio de 2015, y C (2015) 9065 final, de 9 de diciembre de 2015.

¹¹⁴ C (2015) 8483 final, de 30 de noviembre de 2015.

Programas regionales

La programación regional, en beneficio de varios países vecinos a la vez, se plasma también en MIP¹¹⁵, desarrollados cada año por su correspondiente AAP. Así, para la Vecindad Sur se ha aprobado:

- **MIP 2014-2017 Región Sur:** 371.000.000 € - 453.000.000 €
 - o Construyendo una asociación para la libertad, democracia y seguridad (20 %).
 - o Construyendo una asociación para el desarrollo económico integrador y sostenible (20 %).
 - o Construyendo una asociación entre la gente (25 %).
 - o Apoyo regional y subregional a la cooperación institucional (15 %).
 - o Ayuda suplementaria (20 %).
- **AAP 2015 Región Sur**¹¹⁶: 73.710.000 €
 - o Acción 1: Iniciativa en favor de la resiliencia colectiva para apoyar el Programa de desarrollo y protección regional en el norte de África (3.000.000 €).
 - o Acción 2: Aumentar la inversión, la innovación y el crecimiento en los países vecinos del Sur (10.000.000 €).
 - o Acción 3: Apoyo al Plan de acción regional en materia de transporte (marítimo y ferroviario) (9.000.000 €).
 - o Acción 4: Instrumento para la Sociedad Civil de la Vecindad Meridional 2015 (3.000.000 €).
 - o Acción 5: Iniciativa de consolidación de la paz de la UE 2015 (5.000.000 €).
 - o Acción 6: Programa regional *Med - Film* (4.500.000 €).
 - o Acción 7: Apoyo de la UE a la Secretaría de la Unión por el Mediterráneo en 2016 (4.200.000 €).
 - o Acción 8: Asignación global a los países de la Vecindad meridional en 2015-2017 (35.000.000 €).

Programas para toda la Vecindad

Existen también documentos de programación que se extienden a todo el ámbito geográfico de la Vecindad:

- **Prioridades estratégicas 2014-2020:**
 - o Prioridad 1: Construyendo una asociación para el desarrollo económico sostenible e integrador (55 %).
 - o Prioridad 2: Construyendo una asociación entre la gente (40 %).
 - o Prioridad 3: Desarrollo de capacidades (5 %).
 - o Prioridad 4: Enfoque basado en incentivos (programa «umbrella»¹¹⁷).

¹¹⁵ Art. 7.4 del Reglamento (UE) n.º 232/2014.

¹¹⁶ C (2015) 6146 final, de 1 de septiembre de 2015. Marruecos, Argelia, Túnez y Libia se benefician de todas las acciones, salvo de la acción 5 (prevista para Israel y Palestina).

¹¹⁷ Asignación individual adicional para aquellos países con mejor ritmo de cumplimiento de objetivos, según valoración de la Comisión Europea. La base jurídica se encuentra en el

La acción de la Unión Europea en el Magreb y el Sahel

- **MIP 2014-2017 «Neighbourhood-Wide»:** 1.675.000.000 € - 1.876.000.000 €
 - o Prioridad 1: 595.000.000 € para financiar proyectos a través del Instrumento de Inversión en la Vecindad (*Neighbourhood Investment Facility, NIF*)¹¹⁸.
 - o Prioridad 2: 400.000.000 € para financiar el programa ERASMUS+.
 - o Prioridad 3: 37.000.000 € para **TAIEX**¹¹⁹ y otros instrumentos.
 - o Prioridad 4: 770.000.000 € para el sobre «umbrella».

Si analizamos el impacto de estas prioridades en los países del Magreb, encontramos lo siguiente:

- Se han acometido varios proyectos en el Magreb a través del **NIF**: a 31 de diciembre de 2014, el NIF había invertido 609 millones € en la Vecindad Sur, de los cuales 218 millones € corresponden a 12 proyectos en Marruecos; 75 millones €, a 6 proyectos en Túnez; y más de 140 millones € corresponden a 10 proyectos regionales de los que se benefician todos los países magrebíes.
- En cambio, los países del Magreb han hecho relativamente poco uso del programa **TAIEX**: del total de 1.247 actividades programadas en 2015, solo 38 (un 3 %) han tenido lugar en el Magreb: 15 en Argelia, 12 en Túnez y 11 en Marruecos (Libia no es elegible), muy lejos de las 174 actividades en Montenegro, 137 en Serbia o 110 en Ucrania.
- Túnez y Marruecos se han beneficiado del **Programa Umbrella**: Túnez ha recibido 50 millones de euros adicionales en 2014 y 71,8 millones en 2015; Marruecos, por su parte, 20 millones en 2014 y 30 millones en

artículo 7, párrafo 6 del Reglamento (UE) n.º 232/2014: «Para facilitar la aplicación del planteamiento basado en los incentivos a que hace referencia el artículo 4, apartado 2, se asignará un importe del 10 % de la dotación financiera establecida en el artículo 17, apartado 1 a programas plurinacionales genéricos que complementarán las asignaciones financieras por país mencionadas en el artículo 7, apartados 2 y 3. Las respectivas decisiones de la Comisión que creen dichos programas genéricos especificarán los países que podrán recibir asignaciones, decidiéndose las asignaciones reales en función de los avances hacia una democracia arraigada y sostenible, y la aplicación de objetivos de reforma acordados que contribuyan a la consecución de tal fin».

¹¹⁸ Mecanismo de la Comisión puesto en marcha en 2008 con el objetivo de movilizar financiación adicional para llevar a cabo proyectos de infraestructuras en los países de la Vecindad. Así, el NIF obtiene recursos del presupuesto europeo (para lo cual se necesita una decisión de financiación, en línea con el Reglamento Delegado 1268/2012, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento UE 966/2012, sobre normas financieras aplicables al presupuesto General de la UE «Reglamento Financiero») que concede al beneficiario financiación en forma de subvención para respaldar los préstamos de Instituciones Europeas reconocidas (entre las que se encuentra la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo – AECID y la empresa pública Compañía Española de Financiación al Desarrollo – COFIDES SA).

¹¹⁹ *TECHNICAL ASSISTANCE AND INFORMATION EXCHANGE*. Instrumento de la Comisión Europea que tiene por objetivo el apoyo a las Administraciones Públicas beneficiarias (esencialmente, de países Vecindad y Ampliación) a la hora de incorporar la legislación de la Unión.

2015. Este año, 2016, se han aprobado 87 millones adicionales para Túnez (Marruecos no ha recibido fondos adicionales este año).

Cooperación Transfronteriza

Además de los programas bilaterales y regionales, el ENI puede adoptar también programas de **Cooperación Transfronteriza** (*Cross-Border Cooperation, CBC*) entre uno o más Estados miembros y un país de la Vecindad (y/o la Federación Rusa)¹²⁰.

Según el **Documento de Programación CBC 2014-2020**, la UE destinará 489.000.000 € - 598.000.000 € a estos programas. De los 17 proyectos identificados, tres afectan a los países del Magreb:

- **Programa de frontera marítima Italia - Túnez**¹²¹: con un presupuesto de 33 millones de euros.
- **Programa Cuenca Mediterránea (ENI CBC-MED)**¹²²: con 209 millones de euros, constituye el programa de mayor importancia de los 17 existentes. En él participan, entre otras, las regiones mediterráneas de Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, así como las regiones mediterráneas de España.
- **Programa Atlántico Medio**: dotado, en principio, con 100 millones de euros, no ha podido ser aprobado todavía¹²³. En él participarían las regiones atlánticas de Marruecos y Portugal, así como Andalucía y las islas Canarias por España.

Programas de hermanamiento (TWINNINGS)

La ejecución de varios programas bilaterales o regionales reviste la forma final de un programa de hermanamiento o *twinning*. Se trata de proyectos de cooperación institucional que tienen por objetivo que las Administraciones Públicas de los países beneficiarios incorporen el acervo de la UE y, para ello, son las propias Administraciones de los Estados miembros las que ejecutan el proyecto: la Comisión circula el proyecto a través de la red de Puntos Nacionales de Contacto¹²⁴ y solicita propuestas, que pueden formularse en forma de consorcio (un Estado miembro lidera el proyecto y otro u otros acompañan como socios *junior*); el proyecto se adjudica al Estado miembro que, a juicio de Comisión y tercer Estado beneficiario, haya presentado la mejor propuesta. Los proyectos suelen tener 2 años de duración, un presupuesto que oscila entre 1 y 2 millones de euros y exigen el desplazamiento

¹²⁰ Art. 6.1.c) del Reglamento (UE) n.º 232/2014. El Título III de este Reglamento establece los procedimientos particulares de programación.

¹²¹ C (2015) 9131 final.

¹²² C (2015) 9133 final.

¹²³ Cuando se estaba negociando su aprobación se produjo la publicación de la sentencia del Tribunal General de 10 de diciembre de 2015, caso T-512/12 sobre el acuerdo de liberalización de productos agrícolas, paralizando la negociación.

¹²⁴ En España, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), la SDG RELEX UE (Secretaría de Estado para la Unión Europea – SEUE).

permanente de un funcionario del Estado miembro al país beneficiario (el llamado *Resident Twinning Adviser* o RTA). También existe una modalidad *light*, con un presupuesto y duración inferior (hasta 200.000 € y menos de 1 año) y que no requiere desplazamiento de RTA.

– Otros instrumentos de la acción exterior

Aunque el grueso de la financiación que reciben los países del Magreb proviene del ENI, existen también fuentes adicionales, destacando el **Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para abordar las causas subyacentes de la migración irregular en África**. Aprobado a raíz de la Cumbre de La Valeta de noviembre de 2015, cuenta con una dotación de 1.800 millones € a cargo del Presupuesto General de la UE, complementado por aportaciones particulares de los Estados miembros. Su actuación está prevista en tres «ventanas»: *Sahel, Cuerno de África y Norte de África*. Es en esta «**ventana Norte de África**» en la que participan Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, además de Egipto.

El 16 de junio de 2016 se aprobó el primer paquete de proyectos para esta ventana, incluyendo los siguientes proyectos:

- Apoyo al pilar de desarrollo del Programa de Desarrollo Regional y Protección (10 millones €).
- Fortalecimiento de la protección y resiliencia de poblaciones desplazadas en Libia (6 millones €).
- Mejora de la respuesta a los desafíos migratorios en Egipto (11,5 millones €).

Otro instrumento Financiero del ámbito RELEX (o acción exterior no-PESC de la Unión) es el **Instrumento en Pro de la Estabilidad y la Paz** (IcSP, en sus siglas en inglés) dotado con 2.300 millones € para el periodo 2014-2020¹²⁵, que se centra en proyectos y programas dirigidos a la prevención de conflictos y situaciones de crisis.

Algunos países del Magreb se benefician de los siguientes proyectos plurinacionales:

- *Strengthening Resilience in MENA* (2015-2017), 3.300.000 €, con el objetivo de combatir el extremismo violento en Túnez, Marruecos y el Líbano.
- *EU/MENA Counter-terrorism Training Partnership* (2015-2017), 2.500.000 €, con el objetivo de mejorar las capacidades de lucha contra el terrorismo de Túnez, Jordania, Líbano y Turquía.

Además, hay 5 proyectos de los que Libia es el único país beneficiario:

- *Repatriation Assistance for Vulnerable Migrants Stranded inside Libya & Promoting Stability in Libya's Southern Regions* (2016-2017), 3.500.000 €.

¹²⁵ Reglamento (UE) n.º 230/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz.

- *Immediate Assistance to the Libyan Political Dialogue and Government of National Accord* (2015-2017), 3.875.000 €.
- *Security, Stabilization and Development programme, Libya* (2015-2016), 2.175.000 €.
- *Community Safety and Humanitarian Mine Action in Libya* (2015-2016), 2.000.000 €.
- *Building Capacities for Security Governance and Community Safety in Libya* (2014-2015), 2.400.000 €.

Por último, los países del Magreb pueden beneficiarse también de algunos **programas temáticos** aprobados bajo el **Instrumento de Cooperación al Desarrollo** (*Development Cooperation Instrument, DCI*)¹²⁶.

Asistencia macrofinanciera (Macro financial assistance - MFA)

La Unión ha puesto en marcha una serie de programas excepcionales para terceros Estados que presentan dificultades en su balanza de pagos. Estos programas, siguiendo los llamados criterios de Genvál¹²⁷, exigen una serie de pre-requisitos políticos (democracia y respeto por los Derechos Humanos) y están basados en los principios de complementariedad (con los Programas del Fondo Monetario Internacional), excepcionalidad y condicionalidad, de manera que su desembolso depende de la realización por parte del beneficiario de una serie de reformas acordadas conjuntamente en un Memorando de Entendimiento (*Memorandum of Understanding - MoU*).

En el Magreb, solo **Túnez** es beneficiario de estos programas, por un valor agregado de **800 millones de euros**:

- El Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron en mayo de 2014 un programa MFA por valor de **300 millones de euros**¹²⁸ pagaderos en tres tramos de 100 millones, según el MoU firmado en julio-septiembre de 2014 y ratificado por Túnez en marzo de 2015. Los dos primeros tramos se han hecho efectivos en mayo y diciembre de 2015, respectivamente.
- Además, teniendo en cuenta las dificultades económicas de Túnez, especialmente a raíz de los atentados terroristas de 2015, Consejo y Parlamento han aprobado en julio de 2016 un **nuevo programa MFA por valor**

¹²⁶ Reglamento (UE) n.º 233/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020.

¹²⁷ Adoptados en las conclusiones del ECOFIN informal que se celebró en Genvál (Bélgica) el 9 de octubre de 1993, revisados después el 20 de marzo de 1995 y, por última vez, el 8 de octubre de 2002.

¹²⁸ Decisión n.º 534/2014/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se concede una ayuda macro-financiera a la República de Túnez. DO L 151 de 21.5.2014, págs. 9-15.

de 500 millones de euros¹²⁹ en forma de préstamos, lo que permitirá a Túnez cubrir sus necesidades de financiación para 2016 y 2017. Ahora se deberán negociar las condiciones exactas en un nuevo MoU.

*Relaciones comerciales*¹³⁰

a. Marruecos

La UE es el primer socio comercial de Marruecos: el **comercio de mercancías** presentó en 2015 un **volumen global de más de 30.500 millones** de euros (12.400 millones de importaciones –un 12,6 % más que el año anterior– y 18.100 millones de exportaciones –tan sólo un 0,1 % menos–, lo que arroja un **superávit de 5.700 millones**). Además, ello representa más del 55 % de todo el comercio marroquí. Marruecos, por su parte, es el 26.º socio comercial de la UE, absorbiendo el 0,9 % de su comercio exterior.

El **comercio de servicios**, por su parte, ascendió en total a 8.600 millones de euros en 2014: 5.100 millones de importaciones y 3.500 millones de exportaciones, lo que supone un **déficit para la UE de 1.600 millones**.

Por último, el peso de la UE también es notorio en el ámbito de **inversiones**, con un stock agregado por valor de 14.500 millones de euros en 2014.

Los acuerdos comerciales concluidos en materia comercial son los siguientes:

- **Área de Libre Comercio (ALC)**: el Acuerdo de Asociación prevé el establecimiento progresivo en un plazo de 12 años desde la entrada en vigor del mismo, (marzo de 2000), de una ALC para bienes industriales. Efectivamente, esta área arancelaria culminó en marzo de 2012¹³¹.
- **Liberalización recíproca de productos agrícolas**¹³²: formalmente una enmienda de los protocolos y anexos del Acuerdo de Asociación, que prevé una liberalización adicional de productos agrícolas, productos agrícolas transformados y productos de la pesca. Fue firmado en diciembre de 2010 y entró en vigor en octubre de 2012. Hay que tener en cuenta que el

¹²⁹ Decisión (UE) 2016/1112, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, por la que se concede una ayuda macro-financiera adicional a Túnez. DO L 186 de 9.7.2016, págs. 1-8.

¹³⁰ Cifras según las últimas estadísticas publicadas por DG TRADE, con fecha 21 de junio de 2016. Ver cuadro-resumen en Anexo III.

¹³¹ Ver Título II (arts. 6 y ss) del Acuerdo de Asociación.

¹³² Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre medidas recíprocas de liberalización del comercio de productos agrícolas, productos agrícolas transformados, pescado y productos de la pesca, sustitución de los Protocolos 1, 2 y 3 y los anexos de estos Protocolos, y modificación del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra; DO L 241 de 7.9.2012.

Tribunal General ha anulado la Decisión del Consejo que autoriza su firma en lo que se refiere a su aplicación del Sáhara Occidental (*vid supra*).

- **Mecanismo de solución de diferencias**¹³³: en vigor desde noviembre de 2012, establece que para solucionar sus diferencias en materia comercial, la UE y Marruecos intentarán primero entablar consultas, después recurrir a mediación y, por último, someter la cuestión a un procedimiento arbitral cuyas normas se detallan en el acuerdo.

Además, resulta fundamental la negociación en curso de un **Acuerdo de Libre Comercio de alcance Amplio y Profundo** (más conocido por las siglas en inglés DCFTA – *DEEP AND COMPREHENSIVE FREE TRADE AREA*), un área que va mucho más allá del Acuerdo de Asociación, al incluir barreras no arancelarias (sanitarias/fitosanitarias, técnicas, reglamentarias), servicios y establecimiento, compras públicas, propiedad intelectual (incluidas indicaciones geográficas) y protección de inversiones. El 1 de marzo de 2013 se lanzaron oficialmente las negociaciones, siendo las primeras de este tipo que se abrían con un país de la Vecindad Sur. La cuarta ronda de negociaciones, última celebrada, tuvo lugar en Bruselas el 7 de abril de 2014. La siguiente ronda se pospuso entonces a petición de la parte marroquí (por estar llevando a cabo una serie de estudios de impacto) y, teniendo en cuenta la situación actual de las relaciones UE-Marruecos, la quinta ronda todavía no tiene fecha.

Por último, la UE anima a Marruecos a avanzar en la preparación de un **Acuerdo sobre Evaluación de la Conformidad y Aceptación de productos industriales** (*Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of industrial products, ACAA*).

b. Argelia

La UE y Argelia mantienen relaciones comerciales de primer orden: las cifras sobre **comercio de mercancías** en 2015 arrojan un **flujo total de casi 43.000 millones** de euros (20.700 millones importados –un 30 % menos que el año anterior, explicado principalmente por la evolución del mercado de hidrocarburos– y 22.300 millones exportados –un 5 % menos que el año anterior–, logrando por primera vez en la última década un **superávit, que asciende a casi 1.600 millones**). Así, la UE es con diferencia el primer socio comercial de Argelia, absorbiendo el 54,4 % de su comercio total. Para la UE, Argelia es su 19.º socio comercial (1,2 %), siendo especialmente destacable su papel de suministrador de energía (el 3.º para la UE).

El **comercio de servicios** con Argelia arrojó en 2014 un total de 5.200 millones de euros: 1.800 millones de importaciones y 3.400 millones de exportaciones, dando lugar a un superávit de 1.600 millones de euros.

El stock agregado de **inversiones** de la UE en Argelia se eleva a 14.100 millones de euros en 2014.

¹³³ Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos que establece un mecanismo de solución de diferencias; DO L 176 de 5.7.2011.

El Acuerdo de Asociación con Argelia también prevé la creación de un Área de Libre Comercio con un periodo transitorio de 12 años, que debiera culminar por tanto en 2017¹³⁴. No se ha suscrito ningún otro tipo de acuerdo comercial adicional.

Además, Argelia todavía no es miembro de la OMC. La UE reitera su voluntad de apoyar a Argelia en su adhesión a dicha organización, si bien **lamenta la falta de avances (cuando no retrocesos) en materia de liberalización**. Por ejemplo, Argelia no parece dispuesta a modificar su legislación interna, que limita la inversión extranjera a un máximo del 49% de capital extranjero en cualquier empresa del país. Además, ha tomado recientemente una serie de medidas unilaterales (discutiblemente amparadas por el Acuerdo de Asociación¹³⁵) que limitan el comercio y suspenden de facto las concesiones arancelarias previstas, como el establecimiento de **licencias y cuotas en la importación de cemento, acero para construcción y vehículos**.

Argelia justifica esta actitud en la complicada situación económica en la que se encuentra, debido fundamentalmente a la situación del mercado de hidrocarburos. También considera que la aplicación del Acuerdo de Asociación ha tenido un resultado desigual, beneficiando mucho más a la UE que a Argelia; de ahí su voluntad de reevaluar el Acuerdo (*vid supra*).

c. Túnez

La UE es también el principal socio comercial de Túnez: el **comercio de mercancías** se situó en 2015 en los **20.250 millones de euros** (9.500 millones de importaciones –un 1,5 % más que el año anterior–, frente a 10.750 millones de exportaciones –un 2,2 % menos–, arrojando un **superávit de 1.250 millones** de euros), lo que representa el 63 % del comercio de Túnez. Por su parte, Túnez es el 32.º socio de la UE, absorbiendo un 0,6 % del comercio europeo.

El **comercio de servicios** en 2014 alcanzó los 4.800 millones de euros: 3.300 millones de importaciones y 1.500 millones de exportaciones, configurando un **déficit de 1.700 millones** de euros.

El stock de **inversión** extranjera directa de la UE en Túnez se eleva a los 4.000 millones de euros en 2014.

En materia de acuerdos comerciales, la UE y Túnez han concluido lo siguiente:

- Área de Libre Comercio¹³⁶: también prevista en el AA, a establecer en 12 años tras su entrada en vigor, que se produjo en 1998.

¹³⁴ Ver Título II (arts. 6 y ss) del AA.

¹³⁵ El art. 40 del AA, en el que se apoya Argelia, prevé esta posibilidad para casos de urgencia cuando haya dificultades de balanza de pagos. La COM y varios Estados miembros cuestionan que pueda aplicarse a la coyuntura actual, pues el aumento del déficit experimentado por Argelia no ha creado aún tales dificultades.

¹³⁶ Ver Título II (arts. 6 y ss) del AA.

- **Mecanismo de solución de diferencias**¹³⁷: similar al de Marruecos, entró en vigor en septiembre de 2011.

Existe voluntad de profundizar en el desarrollo de las relaciones comerciales mediante la firma de un **DCFTA**. El Consejo adoptó las directivas de negociación en diciembre de 2011 y, tras el proceso de preparación que concluyó en 2014, las **negociaciones comenzaron formalmente el 13 de octubre de 2015**. Se conducirán paso a paso, bajo un enfoque asimétrico y progresivo, especialmente en lo que se refiere a la aproximación legislativa. La **primera ronda completa de negociaciones se celebró la semana del 18 al 21 de abril de 2016** en Bruselas. Se espera que la segunda ronda se celebre este segundo semestre de 2016.

Además, la comisaria de Comercio, Cecilia Malmström, anunció que las negociaciones podrían ir acompañadas de otras medidas suplementarias de apoyo en sectores clave de la economía tunecina. La primera de estas medidas suplementarias ha sido la concesión de preferencias comerciales autónomas a fin de facilitar un **mayor acceso al mercado de la UE para el aceite de oliva tunecino**¹³⁸, abriendo un contingente arancelario adicional libre de derechos de 35.000 toneladas anuales para 2016 y 2017.

Por otro lado, la Unión ha mostrado también su voluntad de acelerar la preparación para la negociación de un **ACAA** (Acuerdo sobre Evaluación de la Conformidad y Aceptación de productos industriales), que facilitará el acceso a los respectivos mercados de sectores considerados prioritarios para Túnez, como los productos eléctricos y los materiales de construcción.

d. Libia

Libia es, junto con Siria, el único país de la Vecindad que aún no ha establecido un Área de Libre Comercio con la UE. Por tanto, el volumen del **comercio de mercancías** es relativamente menor, salvado solo por el sector de los hidrocarburos: **11.600 millones de euros en 2015** (7.400 millones de importaciones –un 40,5 % menos que el año anterior– y 4.200 millones de exportaciones –un 21,6 % menos–, dando lugar a un **déficit comercial de 3.200 millones** de euros), de los cuales los productos combustibles, especialmente petróleo, representan el 91,1 %. Así, la UE es el principal socio comercial de Libia, absorbiendo el 51,7 % de su comercio, mientras que Libia es el 43.º socio de la UE, con un 0,3 %.

¹³⁷ Protocolo entre la Unión Europea y la República de Túnez que establece un mecanismo de solución de diferencias relativas a las disposiciones comerciales del Acuerdo euro-mediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra; DO L 40 de 13.2.2010.

¹³⁸ Reglamento (UE) 2016/580, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2016, sobre la introducción de medidas comerciales autónomas de emergencia para la República de Túnez. DO L 102 de 18.4.2016, págs. 1-4.

El **comercio de servicios** apenas asciende en 2014 a los 1.400 millones de euros (600 millones importados y 800 millones exportados, con superávit de 200 millones de euros).

El stock agregado de **IED** de la UE en Libia se sitúa en los 7.000 millones de euros.

Cooperación sectorial

a. Migración y movilidad

La **Estrategia Global de la Migración y Movilidad** (*Global Approach to Migration and Mobility*, **GAMM**)¹³⁹ establece el marco fundamental de la política de la UE en materia migratoria, basado en cuatro pilares de igual importancia: 1) organizar y facilitar la migración legal y la movilidad; 2) prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos; 3) promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo; y 4) maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

Uno de los instrumentos principales del GAMM en sus relaciones bilaterales con terceros Estados es la firma de **Asociaciones de Movilidad** (*Mobility Partnerships*, **MP**), establecidas de manera equilibrada en torno a los cuatro pilares del GAMM, con compromisos sobre todo en lo relativo a los acuerdos de movilidad, facilitación de los visados y readmisión. En el Magreb, se han firmado con Marruecos y Túnez:

- **Marruecos**¹⁴⁰: firmada en 2013, en ella participan la UE junto con Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Suecia y Reino Unido.

Una consecuencia importante es que las negociaciones de los **Acuerdos de facilitación de visados y de readmisiones**, lanzadas en 2003 pero paralizadas desde 2010 por diversos motivos, continuarán en el marco de esta Asociación de Movilidad.

La primera reunión en este nuevo marco se celebró en Bruselas, los días 19 y 20 de enero de este 2015. Sin embargo, la negociación está paralizada desde entonces. La UE ha animado a retomar las negociaciones en varias ocasiones, pero Marruecos ha ido posponiendo cada una de las fechas propuestas. Los principales escollos en la negociación serían la voluntad de Marruecos de reiniciar la negociación «desde cero» en materia de readmisiones y su exigencia de vincular esta negociación de

¹³⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «*Enfoque Global de la Migración y la Movilidad*». COM/2011/0743 final, de 18 de diciembre de 2011.

¹⁴⁰ Declaración conjunta por la que se establece una Asociación de Movilidad entre el Reino de Marruecos y la Unión Europea y sus Estados miembros, de 3 de junio de 2013. Doc. 6139/1/13.

visados de larga duración a los resultados de las negociaciones sobre servicios en el DCFTA (Acuerdo de Libre Comercio de alcance Amplio y Profundo).

- **Túnez**¹⁴¹: firmada en 2014 con participación de la UE junto a Bélgica, Dinamarca, Alemania, España, Francia, Italia, Polonia, Suecia y Reino Unido. En este contexto, la UE se ha ofrecido ya a iniciar negociaciones para concluir sendos acuerdos de facilitación de visados y de readmisiones. Hay que tener en cuenta que, en el contexto de la Agenda Europea de Migración¹⁴², se ha presentado una nueva **Comunicación sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países**¹⁴³, que propone la negociación de nuevos paquetes nacionales personalizados con 16 socios prioritarios, entre los que se encuentran Marruecos, Argelia y Túnez¹⁴⁴ (*vid infra*).

A nivel regional, es de destacar la participación de estos países en el **Proceso de Rabat**, que se puso en marcha en la primera Conferencia Ministerial Euroafricana sobre migración y desarrollo de julio de 2006, y que reúne a los gobiernos de 55 países europeos y africanos con el objetivo de reforzar el diálogo y la cooperación en materia de migración e identificar las prioridades comunes con el fin de desarrollar una cooperación práctica y operativa.

b. Energía

Argelia es el tercer suministrador de energía a la UE, mientras que la UE es el primer comprador de gas argelino. Es de especial relevancia la firma en 2013 de un Memorando de Entendimiento para la **Asociación Estratégica en materia de Energía**¹⁴⁵. Esta Asociación desarrolla el artículo 61 del Acuerdo de Asociación, generando una cooperación especial en los siguientes ámbitos: energías renovables, identificación de infraestructuras de interés común, acceso al mercado europeo/argelino de la energía en base al principio de no discriminación, integración del mercado magrebí de la electricidad, participación en el programa marco *UE I+D+i*; intercambio de información y consultas antes de la adopción de nueva legislación energética.

Aunque no crea obligaciones jurídicas para las partes, prevé reuniones anuales entre el ministro argelino de energía y el comisario de energía de la UE. Así, en mayo de 2015, el comisario Arias Cañete y el ministro de Energía argelino inauguraron el **Diálogo de Alto nivel en materia energética**, estableciendo dos grupos de expertos: uno sobre «gas» y otro sobre «electricidad».

¹⁴¹ Declaración conjunta por la que se establece una Asociación de Movilidad entre Túnez y la Unión Europea y los Estados miembros participantes, de 3 de marzo de 2014.

¹⁴² COM (2015) 240 final de 13 de mayo de 2015.

¹⁴³ COM (2016) 385 final de 7 de junio de 2016.

¹⁴⁴ Completan la lista Etiopía, Eritrea, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudán, Ghana, Costa de Marfil, Afganistán, Bangladesh y Paquistán.

¹⁴⁵ MoU de 7 de julio de 2013. Accesible en página web de la Comisión: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130707_signed_mou_fr.pdf.

dad, energías renovables y eficiencia energética». También se prevé la celebración anual de un **Foro Empresarial UE-Argelia** en materia de energía, cuya primera edición se celebró en mayo de 2016, con participación unas 500 empresas europeas y argelinas, y con asistencia del comisario Arias Cañete y del ministro de Energía Khebri.

c. Cooperación científica y tecnológica

La UE ha firmado varios **Acuerdos de cooperación científica y tecnológica** con terceros Estados, entre los que se encuentran Argelia¹⁴⁶, Marruecos¹⁴⁷ y Túnez¹⁴⁸.

Además, las autoridades tunecinas solicitaron formalmente participar como «país asociado» en el programa **Horizonte 2020**¹⁴⁹. En la Declaración de la UE con motivo del XI Consejo de Asociación UE-Túnez, la Unión «acoge favorablemente la petición de las autoridades tunecinas», comprometiéndose a examinar la cuestión en el más breve plazo. Así, las negociaciones para la participación de Túnez se lanzaron en junio de 2015 y concluyeron en octubre. Finalmente, el **1 de diciembre de 2015** se firmó el acuerdo que permite que, desde el 1 de enero de 2016, las entidades tunecinas puedan participar en el programa. **Túnez** se convierte así en el **primer país magrebí** en tener un acuerdo de estas características y en el segundo de la Vecindad Sur, tras Israel, que participa desde 2014.

d. Seguridad (PCSD)

En el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa, se han establecido las siguientes misiones que afectan a países del Magreb:

- EUBAM LIBIA¹⁵⁰: el 22 de mayo de 2013, el Consejo dio luz verde a establecer una **misión civil** en apoyo de las autoridades libias, con el objetivo de mejorar y **desarrollar la seguridad de las fronteras del país**. El 4 de agosto de 2016 se ha decidido extender su mandato hasta el 21 de agosto de 2017. Está ubicada en Túnez, hasta que la situación permita

¹⁴⁶ Acuerdo entre la Unión Europea y la República Argelina Democrática y Popular sobre cooperación científica y tecnológica, DO L 99 de 5.4.2012. En vigor desde el 11 de junio de 2013.

¹⁴⁷ Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos, DO L 37 de 10.2.2004. En vigor desde el 14 de marzo de 2005.

¹⁴⁸ Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y la República de Túnez, DO L 37 de 10.2.2004. En vigor desde el 13 de abril de 2004.

¹⁴⁹ Horizonte 2020 es el *Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea* para el periodo 2014-2020. Cuenta con un presupuesto total de casi 80.000 millones de euros para financiar iniciativas y proyectos de investigación, desarrollo tecnológico, demostración e innovación de claro valor añadido europeo. Se centra en tres pilares: ciencia excelente, liderazgo industrial y retos sociales. Pueden participar entidades jurídicas residentes en los países de la Unión; en determinados casos, podrán participar también entidades de terceros países, especialmente de aquellos que hayan firmado un convenio que les reconozca como «país asociado».

¹⁵⁰ Decisión 2013/233/PESC del Consejo, de 22 de mayo de 2013, sobre la Misión de la Unión Europea de asistencia y gestión integrada de las fronteras en Libia (EUBAM Libia); DO L 138 de 24.5.2013, págs. 15-18.

volver a Libia. Su presupuesto para este año es de 17 millones de euros. Dispone en la actualidad de 14 efectivos, dos de ellos españoles. El jefe de Misión es el (policía) italiano Vincenzo Tagliaferri.

- EUNAVFOR MED SOPHIA¹⁵¹: establecida el 18 de mayo de 2015 con cuartel general en Roma, se trata de una **operación militar de gestión de crisis**, cuyo objetivo es contribuir a **desarticular el modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas** en el Mediterráneo, realizando esfuerzos sistemáticos para detectar, capturar y eliminar los buques y medios que utilizan o que se sospeche que utilizan los pasadores de fronteras o los tratantes de personas. El comandante de la Operación es el almirante (italiano) Enrico Credendino.

La Operación SOPHIA se puso en marcha en junio de 2015¹⁵². Desde el 7 de octubre de 2015¹⁵³, se ha pasado a la segunda fase (parte a), por lo que la misión procederá a visitar, registrar, apresar y desviar en alta mar los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos¹⁵⁴.

Además, el 20 de junio de 2016¹⁵⁵ se ha decidido extender la misión de la Operación hasta el 27 de julio de 2017, dotándola con otros 6,7 millones € de presupuesto y **ampliando sus funciones**, añadiendo las dos siguientes:

- o Desarrollo de capacidades y formación de la guardia costera y la Armada libias.
- o Contribución al intercambio de información y a la aplicación del embargo de armas de las Naciones Unidas en alta mar frente a las costas de Libia.

¹⁵¹ Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo, de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED); DO L 122 de 19.5.2015, págs. 31-35. Cambio de nombre añadiendo «SOPHIA» por Decisión (PESC) 2015/1926 del Consejo, de 26 de octubre de 2015.

¹⁵² Decisión (PESC) 2015/972 del Consejo, de 22 de junio de 2015, por la que se pone en marcha la operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED); DO L 157 de 23.6.2015, págs. 51-51.

¹⁵³ Decisión (PESC) 2015/1772 del Comité Político y de Seguridad, de 28 de septiembre de 2015 relativa a la transición de EUNAVFOR MED a la segunda fase de la operación, con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra b), inciso i), de la Decisión (PESC) 2015/778, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED) (EUNAVFOR MED/2/2015).

¹⁵⁴ La primera fase se limitaba a la recopilación de información y patrullas en alta mar para apoyar la detección y seguimiento de las redes criminales; la segunda fase de la operación tiene una «parte b», en la que, de conformidad con una Resolución del CSNU o el consentimiento del Estado ribereño concernido, se podrá abordar, registrar, incautar y desviar en alta mar, mar territorial o aguas interiores de ese Estado, las embarcaciones sospechosas; en una tercera fase la misión adoptará todas las medidas necesarias, incluso la eliminación o inutilización, contra un buque y los medios relacionados que se sospeche que se utilizan para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos (ver art. 2 de la Decisión).

¹⁵⁵ Decisión (PESC) 2016/993 del Consejo, de 20 de junio de 2016, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2015/778, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (operación EUNAVFOR MED SOPHIA) DO L 162 de 21.6.2016, págs. 18-20.

La acción de la Unión Europea en el Magreb y el Sahel

La Operación tiene actualmente desplegados 1.078 efectivos, con contribuciones de 24 Estados miembros. España, con 249 efectivos, es el segundo contribuyente, solo detrás de Italia (534).

La Operación ha rescatado desde su inicio a más de 21.000 personas, destruido 255 embarcaciones usadas para el tráfico ilegal de migrantes y cooperado para la detención y puesta a disposición de las autoridades italianas de 87 presuntos traficantes.

La acción exterior de la Unión en el Sahel

Los cinco países del Sahel se encuentran en una de las regiones más pobres del planeta. Las cifras de PIB (2014) oscilan entre los 5,4 millardos USD de Mauritania y los 13,7 Millardos USD de Chad¹⁵⁶. La población total es de unos 66 millones de habitantes (2014)¹⁵⁷ distribuidos en una extensión de más de 5 millones de km², por lo que es una zona con una densidad débil. La tasa de natalidad es alta (entre 5 y 6 niños por mujer). Por todo ello, se estima que en 2050 la población se multiplicará por tres hasta alcanzar los 194 millones de habitantes.

Esta difícil situación económica se ha visto agravada por crisis políticas e intervenciones militares que han contribuido a un aumento de la inestabilidad de todo el Sahel.

No cabe duda de que la intervención aliada en Libia (2011) tuvo como indeseado «*efecto colateral*» una mayor desestabilización de los países del Sahel, en la medida en que eran receptores de financiación por parte del régimen del coronel Gadafi¹⁵⁸.

Por otra parte, los Gobiernos de los países del Sahel no solo dejaron de percibir ingresos de la «*cooperación libia*», sino que el desmantelamiento del aparato de seguridad e inteligencia, unido a la dispersión de los arsenales del ejército y milicias libias, coadyuvó al notable deterioro de la situación de seguridad en el Sahel, que llevaría a Francia a intervenir militarmente en Mali en enero de 2013 (Operación *SERVAL*).

Por su parte, la Unión Europea en su acción en el Sahel combina varios instrumentos. Algunos de ellos son de acción exterior PESC – PCSD: (1) Estrategias, (2)

¹⁵⁶ Burkina Faso (2014) contaba con un PIB de 12,6 millardos USD, Mali 11,8 millardos USD y Níger 7,8 millardos USD.

¹⁵⁷ Los datos de población y económicos provienen del «*AFRICAN STATISTICAL YEARBOOK*» (publicación del Banco Africano de Desarrollo) de 2015 (proporciona datos de 2014). http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African_Statistical_Yearbook_2015.pdf

¹⁵⁸ Para un ameno relato –con anécdotas significativas– sobre las consecuencias para los países del Sahel de la caída del régimen del coronel Gadafi, véase: JEAN PING, «Éclipse sur l'Afrique. Fallait-il tuer Kadhafi?», Ed. Michalon, 2014.

diálogos políticos regionales y (3) bilaterales, (4) Misiones y Operaciones PCSD. Otros instrumentos son de acción exterior no-PESC, así: (5) Ayuda financiera y fondos de cooperación al desarrollo (Fondo Europeo de Desarrollo, Fondo Fiduciario, Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz), (6) Ayuda humanitaria, y (7) régimen de la relación comercial entre la Unión y los países del Sahel.

Estrategia de la Unión Europea para el Sahel

En marzo de 2011 la Unión Europea adoptó la *Estrategia para el Sahel*, inicialmente para Mali, Mauritania y Níger, y ampliada en la revisión de la misma en marzo de 2014 a Burkina Faso y Chad. La Estrategia se articula en torno a cuatro pilares:

- desarrollo, buen gobierno y resolución de conflictos internos;
- acción política y diplomática;
- seguridad y Estado de derecho;
- lucha y prevención del extremismo violento y la radicalización.

La Estrategia parte de la base de que la seguridad y desarrollo en el Sahel no se pueden separar, y de que solo se pueden alcanzar a través de una cooperación regional más estrecha, sobre la base que a todos los Estados de la región les beneficiaría el desarrollo de sus capacidades de gobernanza, incluyendo la seguridad y la cooperación al desarrollo.

La Estrategia se concretó en un **Plan de Acción Regional** («RAP» en su acrónimo en inglés), adoptado por el Consejo el 20 de abril de 2015 y actualizado en junio de 2016. Las prioridades del RAP son las siguientes:

- La prevención de la radicalización: se traduce en la coordinación de la actuación de los Estados miembros en zonas / comunidades donde hay una alta concentración de radicalización y reclutamiento, e incluyen medidas concretas para combatirlo. También se prevé estudiar la penetración del salafismo en la región y apoyar a organizaciones que promueven un Islam moderado.
- Creación de condiciones apropiadas para la juventud: busca promover la educación y la formación profesional, así como el empleo, e incluir la demografía en los diálogos políticos.
- Migración y movilidad: se prevé reforzar el nexo desarrollo-migración basándose en el Enfoque Global para la Migración y la Movilidad y el proceso de Rabat, así como afrontar los desafíos demográficos.
- Gestión de fronteras, lucha contra los tráficó ilcitos y el crimen transnacional organizado: para ello se busca promover la cooperación transfronteriza, promoviendo la aplicación de proyectos de control de fronteras integrados. Se propone, específicamente, reforzar los esfuerzos en las regiones de Agadez (ciudad situada en el desierto del Sáhara, en el centro de Níger) y Diffa (ciudad en el extremo sureste de Níger, cerca de la frontera del país con Nigeria).

Diálogo político regional: Unión Europea - G5 Sahel

Como consecuencia de la intervención militar francesa en Mali¹⁵⁹ e inicialmente, en última instancia, como articulación de una interlocución con la Operación Barkhane¹⁶⁰, el 16 de febrero de 2014 se formó el *G5 Sahel*. Se constituyó como un foro de diálogo político y coordinación, de los cinco países del Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritania, Níger, Chad), acordándose la creación de un secretariado permanente, con sede en Nuakchot (Mauritania).

A partir de 2015 se fue estableciendo un «diálogo político» regular entre la Unión y el G5 del Sahel, siendo el último encuentro en Bruselas el 17 de junio de 2016 (reunión de la AR / VP Sra. Mogherini y comisarios de Ayuda humanitaria, Sr. Stylianides, comisario Ayuda al Desarrollo, Sr. Mimica, comisario para Migración y Asuntos Interior, Sr. Avramopoulos, representante especial para el Sahel, Sr. Losada, y los cinco ministros de Asuntos Exteriores del G5 Sahel)¹⁶¹.

En diciembre de 2015 el diplomático español Ángel Losada sustituyó como representante especial de la UE (REUE)¹⁶² para el Sahel al diplomático francés Michel Reveyard de Menthon (que fuera el primero en este puesto desde marzo de 2013). Su mandato cubre al interacción con Gobiernos (incluyendo a los de los países del Lago Chad y del Magreb), Organizaciones Internacionales, ONG y diásporas. También incluye la participación en el Comité de seguimiento del Acuerdo de Paz de Mali, así como la función de garantizar la visibilidad de la gestión de crisis de la UE y prevención de conflictos (Misiones y Operaciones de la PCSD: EUTM Mali, EUCAP Sahel, EUCAP Sahel Níger).

¹⁵⁹ Operación SERVAL, lanzada por Francia el 13 de enero de 2013.

¹⁶⁰ Concluida la Operación SERVAL el 13 de julio de 2014, fue reemplazada por la OPERACIÓN BARKHANE con el objetivo de luchar contra el terrorismo en toda la región del Sahel. La Operación cuenta con cuatro bases regionales: (1) Grupo de Combate en Gao (Mali); (2) base fuerzas aéreas en N'Djamena (Chad); (3) Fuerzas Especiales en Uagadugú (Burkina Faso), y (4) Puesto o Centro de Inteligencia en Niamey (Níger). Cuenta también con «bases temporales avanzadas» en Madama (norte de Níger), Tessalit (norte de Mali) y en el norte de Chad.

¹⁶¹ Comunicado Conjunto disponible en: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160617_01_en.htm

¹⁶² Los primeros REUE se establecen (como «Enviados Especiales», SPEACIAL ENVOY) en 1996 mediante «Acciones Comunes» al amparo del Tratado de Maastricht (que no obstante no preveía específicamente esta figura). El Tratado de Ámsterdam (de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999) consagra esta figura, a la que denomina «Representante Especial de la UE» («EU SPECIAL REPRESENTATIVE») – REUE, en el nuevo párrafo 5 del artículo J («Siempre que lo considere necesario, el Consejo podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas»). En el Tratado de Lisboa, y pese a la novación de la figura de Mr. PESC en AR / VP y la creación del SEAE (artículos 18 y 27 TUE) se mantiene la figura de los REUE (bajo el capítulo II, Disposiciones específicas sobre la PESC, artículo 33 TUE: «A propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, el Consejo podrá designar un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas. El representante especial ejercerá su mandato bajo la autoridad del Alto Representante»).

En la línea de reforzar la cooperación institucional, el Fondo Fiduciario de Emergencia para África ha aprobado recientemente un proyecto, dotado con 7 millones € durante 24 meses, para reforzar las capacidades del Secretariado Permanente del G5 Sahel, con objeto de permitir una mejor cooperación de sus Estados miembros en la gestión integrada de fronteras y migración, así como de acompañar la creación de la Universidad de Seguridad del Sahel (*COLLÈGE SAHÉLIEN DE SÉCURITÉ, vid infra*), tras la decisión de transferirlo bajo la dirección del Secretariado Permanente y establecerlo en la Universidad de Mantenimiento de la Paz de Bamako (*BAMAKO PEACEKEEPING COLLEGE*).

Diálogo político bilateral (Art. 8 y 96 Cotonou)

Las relaciones de la Unión con los países de África Subsahariana se enmarcan en el Acuerdo de Cotonou (*vid infra*), del que son parte los cinco Estados del Sahel.

El acuerdo prevé un «diálogo político» (artículo 8) bilateral muy amplio (no está limitado a cuestiones y objetivos del acuerdo, sino que puede abarcar «todas las cuestiones de interés común general o regional») entre la Unión y los países parte del acuerdo.

En el artículo 8 también se identifican como «elementos esenciales»¹⁶³ del acuerdo, sobre los que mediante el «diálogo político» se llevará a cabo una evaluación regular, el respeto de los Derechos Humanos, los principios democráticos y del Estado de derecho, así como la buena gestión de las finanzas públicas (párrafo 4 del art. 8, y artículo 9). En el caso de violación de estos «elementos esenciales» el acuerdo prevé un procedimiento de consultas (art. 96¹⁶⁴ y 97), que en última instancia podrían acarrear la suspensión de la aplicación del acuerdo.

Desde la entrada en vigor de Cotonou el procedimiento de consultas del art. 96 se ha utilizado una quincena de veces.

En el Sahel, la crisis política y constitucional desencadenada por el golpe de Estado en Níger a principios de 2010, dio lugar a la celebración de consultas realizadas en el marco del art. 96, y se llegó a suspender por parte de la Unión el desembolso de fondos de cooperación. Una vez superado el golpe mediante un proceso de transición que culminaría en la primera mitad de

¹⁶³ Es a mediados de los 90, en el Acuerdo Lomé IV bis (1994-1995) cuando por primera vez la Unión en un acuerdo con terceros Estados declara el respeto a los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de derecho como «cláusula o elemento esencial» de un acuerdo.

¹⁶⁴ Acuerdo de Cotonou. Artículo 96. *Elementos esenciales: procedimiento de consulta y medidas pertinentes respecto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho*. Se puede consultar en página web del Consejo: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-africa/text-article-96/>

2011 mediante la celebración de elecciones locales, parlamentarias y presidenciales en un retorno al orden constitucional, la Unión reanudaría sus programas de cooperación bilateral en junio de 2011.

Misiones / Operaciones PCSD

En la zona hay tres misiones PCSD, de las que una es una Operación militar (EUTM MALI) y las otras dos son Misiones Civiles (EUCAP SAHEL NÍGER y EUCAP SAHEL MALI). Todas ellas en respuesta a la invitación a la Unión por parte de las respectivas autoridades malienses y nigerinas de establecer esta Operación y Misiones.

EUTM MALI (EUROPEAN UNION TRAINING MISSION IN MALI)

Esta Operación Militar fue establecida por el Consejo el 17 de enero de 2103 (Decisión 2013/34/PESC) y autorizado el comienzo de la misma el 18 de febrero de 2013 (Decisión 2013/87/PESC), en respuesta a la carta de invitación del presidente de Mali de 24 de diciembre de 2012 por la que solicitara a la AR / VP Ashton el «despliegue de una misión militar de formación de la UE en Mali».

El mandato de la Operación ha sido sucesivamente prorrogado y a fecha de hoy la duración prevista es hasta el 18 de mayo 2018. El objetivo es apoyar la formación las fuerzas armadas malienses, incluyendo el asesoramiento y entrenamiento en aspectos logísticos y de combate. El total de la fuerza es de unos 500 efectivos. España contribuye con 108 soldados, siendo actualmente el segundo Estado miembro contribuyente después de Bélgica (que proporciona 114 soldados). Francia llegó a proporcionar 200 soldados. Cabe destacar que Alemania proporciona el hospital militar («ROLE 2») desplegado en Koulikoro.

EUCAP SAHEL NÍGER (EU CAPACITY-BUILDING MISSION IN NIGER)

Esta Misión Civil fue establecida el 16 de julio de 2012 (Decisión 2012/392/PEC) y recientemente (Decisión 2016/1172/PESC, de 18 de julio) prorrogada hasta el 15 de julio de 2018.

El objetivo de la misión es «reforzar las capacidades de los actores de la seguridad nigerinos en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada» entrenando las instituciones de policía nigerina. El máximo de efectivos autorizado por el Plan de Operaciones (OPLAN) es de 165 (de los que 55 son personal local). España aporta actualmente cuatro efectivos (tres oficiales de policía y un guardia civil).

EUCAP SAHEL MALI (EU CAPACITY-BUILDING MISSION IN MALI)

Esta Misión Civil fue establecida el 15 de abril de 2014 (Decisión 2014/219/PESC) y autorizado el comienzo de la misma el 19 de enero de 2015 (Decisión 2015/76/PESC). El mandato de la misión es de veinticuatro meses a partir del comienzo de la misma (es decir, hasta el 14 de enero de 2017).

El objetivo de la misión es dar «*apoyo a las fuerzas de seguridad interior (policía, gendarmería y guardia nacional) malienses*» a fin de «... permitir a las autoridades malienses restaurar y mantener el orden constitucional y democrático,...» y «... mantener la autoridad y la legitimidad del Estado en el conjunto del territorio maliense».

La misión cuenta con un total de 100 efectivos europeos (y 40 malienses), y España aporta actualmente tres oficiales en esta misión (un miembro del Cuerpo Nacional de Policía y dos de la Guardia Civil).

Cooperación al desarrollo

FONDO EUROPEO DE DESARROLLO («*sobres nacionales*» o programas bilaterales y «*sobres regionales*» o programas regionales¹⁶⁵).

Cabe recordar que el Fondo Europeo de Desarrollo (FED)¹⁶⁶ es el instrumento a través del que se vehicula la cooperación al desarrollo a los llamados países ACP (África, Caribe, Pacífico). El FED se financia con aportaciones de los Estados miembros. Está sujeto a sus propias normas financieras y se dirige mediante un Comité específico («*Comité FED*»)¹⁶⁷.

El presupuesto del XI FED (para el periodo 2014-2020) es de 29.100 millones € (de los que 24.300 millones € para cooperación nacional y regional, 3.600 millones € para cooperación intra-ACP, y 1.100 millones € para la «Facilidad de Inversión ACP» – *ACP INVESTMENT FACILITY*, que gestiona el Banco de Inversiones Europeo – *BEI*)¹⁶⁸.

Ayuda o programas bilaterales

El principal documento de programación de ayuda bilateral –que se negocia y acuerda entre la Unión (por la Comisión) y cada país beneficiario– son los

¹⁶⁵ Dados sus orígenes, está muy presente en la Unión la influencia de la terminología francesa («*enveloppe nationale*» y «*enveloppe régionale*») para designar la ayuda al desarrollo bilateral y regional.

¹⁶⁶ Establecido por el Tratado de Roma de 1957, para articular la concesión de ayuda técnica y financiera, en un principio, a los países africanos excolonias de los seis países fundadores (Francia y Bélgica).

¹⁶⁷ El Acuerdo Constitutivo del XI FED (2014-2020) en su artículo 8 establece que las decisiones del Comité FED se adoptarán por mayoría cualificada de 720 votos (sobre 1.000) siempre que sean favorables 14 Estados miembros. El mismo artículo señala la «minoría de bloqueo» en 279 votos. España es el quinto contribuyente del FED, por lo que cuenta con 79 votos.

¹⁶⁸ A esta Facilidad habría que sumarle la establecida en agosto de 2015 y operativa en noviembre de ese año, Facilidad para Inversiones en África 2014-2020 (AfIF – *AFRICAN INVESTMENT FACILITY*) que sustituye a la anterior Facilidad EU-AITF – *EU AFRICA INFRASTRUCTURE TRUST FUND* 2007-2013. Se trata de facilidades llamadas *BLENDING* en alusión a que combinan (*blend*) subvenciones de la UE con préstamos o activos procedentes de entidades públicas y privadas. En estas Facilidades apenas se han aprobado proyectos vinculados a los países del Sahel. El más significativo es el de la interconexión eléctrica entre Mali y Guinea-Conakry, por valor de 30 millones de euros.

llamados «**Planes Indicativos Nacionales**» (*PIN*). Para los cinco países del Sahel, las cifras del volumen de fondos de ayuda a la cooperación para el período 2014-2020 son las siguientes (se indican entre paréntesis los sectores negociados en los «PIN»):

- **Mauritania**¹⁶⁹: 195 millones € (de los cuales 78 millones € para Seguridad alimentaria y agricultura sostenible; 59 millones € para Estado de derecho; 44 millones € para Salud y 14 millones € para medidas apoyo gestión / cooperación técnica). Anteriormente, del X FED (período 2008-2013) recibió 159 millones €.
- **Mali**¹⁷⁰: 615 millones € (de los cuales 280 millones € para reformas del Estado y Estado de derecho; 100 millones € para desarrollo rural y seguridad alimentaria; 100 millones € para educación; 110 millones € para transporte por carreteras y 25 millones € para apoyo a la sociedad civil y medidas apoyo gestión / cooperación técnica). El X FED asignaba a Mali 559 millones €.
- **Burkina Faso**¹⁷¹: 623 millones € (de los cuales 325 millones € para Gobernanza; 80 millones € para salud; 190 millones € para seguridad alimentaria; 21 millones € para medidas de apoyo a la sociedad civil y 7 millones € para medidas apoyo gestión / cooperación técnica). En el X FED contó con 537 millones €.
- **Níger**¹⁷²: 596 millones € (de los cuales 180 millones € para seguridad alimentaria; 200 millones € para reforzamiento de las capacidades estatales para la puesta en práctica de políticas sociales; 100 millones € para seguridad, gobernanza y consolidación de la paz; 90 millones € para des-enclavamiento de zonas aisladas mediante medidas apoyo intercambios comerciales; y 26 millones € para medidas de apoyo a la sociedad civil y medidas apoyo gestión / cooperación técnica). En el anterior período 2008-2013 se acordó un monto de 473 millones €.
- **Chad**¹⁷³: 442 millones € (de los cuales 297 millones € para seguridad alimentaria y desarrollo rural; 53 millones € para gestión de los recursos naturales; 65 millones € para consolidación del Estado de derecho; y 27 millones € para medidas de apoyo a la sociedad civil y medidas apoyo gestión / cooperación técnica). El X FED le reservaba 311 millones €.

¹⁶⁹ PIN UE – Mauritania 2014-2020 disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/programme-indicatif-national-mauritanie-2014-2020_en

¹⁷⁰ PIN UE – Mali 2014-2020 disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/programme-indicatif-national-ue-mali-2014-2020_fr

¹⁷¹ PIN UE – Burkina Faso 2014-2020 disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/programme-indicatif-national-ue-burkina-faso-2014-2020_fr

¹⁷² PIN UE - Níger 2014-2020 disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/programme-indicatif-national-niger-2014-2020_en

¹⁷³ PIN UE – Chad 2014-2020 disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/programme-indicatif-national-tchad-ue-2014-2020_fr

Ello supone para los cinco países del Sahel un monto total de 2.471 millones € en programas de ayuda bilateral para el periodo 2014-2020, lo que supuso un aumento de 432 millones € respecto de comparados los 2.039 millones € del periodo anterior 2008-2013.

Ayuda o programas regionales

El **Programa Indicativo Regional** (2014-2020)¹⁷⁴ acordado con la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO / ECOWAS)¹⁷⁵ prevé un total de 1.150 millones € para los quince Estados miembros. De los países del Sahel, cabe recordar que Chad y Mauritania no forman parte de la CEDEAO.

El programa, según el **Plan de Acción Regional**, incluye el apoyo al llamado *proceso de Nuakhot* de coordinación de Directores de Inteligencia y Servicios de Seguridad, así como el apoyo a la *ECOWAS STANDBY FORCE*.

La Unión financia el proyecto WAPIS (*WEST AFRICAN POLICE INFORMATION SYSTEM*) a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el Programa Indicativo regional con la CEDEAO / ECOWAS. En 2015 el proyecto recibió una contribución de cinco millones € a través del Fondo Fiduciario de La Valeta. Forman parte del proyecto los cinco países del Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritania, Níger y Chad), junto con Benín y Ghana. El objetivo global es modernizar y armonizar la gestión de la información policial a nivel regional. Está previsto que, una vez el programa esté en funcionamiento, se coordine con la «*SAHEL INFORMATION PLATFORM*»¹⁷⁶ y el «*COLLÈGE SAHÉLIEN DE SÉCURITÉ*».

El «*COLLÈGE SAHÉLIEN DE SÉCURITÉ*» es una iniciativa de la Unión Europea inicialmente propuesta en noviembre de 2011 a Mauritania, Mali y Níger, y posteriormente ampliada a Chad y Burkina Faso. Se trata de un colegio «nómada», con una presidencia rotatoria. La presidencia dispone de un Consejo de Administración en cada país, encargado de proponer los proyectos de estudio o formación, susceptibles de ser transformados en «*stages*» de formación para personal de los Estados miembros, reforzando así las capacidades y la cooperación en materia de seguridad. Cuenta con financiación a cargo del Fondo Fiduciario de La Valeta, que aporta siete millones de euros a la iniciativa.

¹⁷⁴ Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/west-africa-regional-indicative-programme-2014-2020_en

¹⁷⁵ Negociado por la Comisión europea con la CEDEAO sobre la base del ANEJO IV (*PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN*) del Acuerdo de Cotonou. Ver CAPÍTULO 2 *PROGRAMACIÓN Y PREPARACIÓN (REGIONALES)*, artículo 7 (Programas regionales), artículo 8 (Programación regional) y artículo 9 (Programas Indicativos Regionales).

¹⁷⁶ Se trata de un proyecto lanzado en 2010 por la UNODC (*UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME*), cuyo objetivo es reforzar la cooperación judicial en asuntos criminales. Participan Burkina Faso, Mali, Mauritania y Níger. Chad y Senegal son observadores. Consta de puntos focales en cada país, un Secretariado rotatorio, un Comité Técnico y un Consejo de Ministros (de Justicia).

FONDO FIDUCIARIO DE LA VALETA

En el contexto de la Cumbre de La Valeta sobre Migración (noviembre de 2015)¹⁷⁷ entre la Unión y África, y como contribución a la misma, la Comisión adoptó la decisión de establecer un «*Fondo Fiduciario¹⁷⁸ de emergencia de la Unión Europea para la estabilidad, que permita hacer frente a las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África*» (más conocido como Fondo Fiduciario de La Valeta, o por sus siglas en inglés: *EUTF – EU AFRICA TRUST FUND*).

Fue España (con una aportación de tres millones €) el Estado miembro en firmar con la Comisión el Acuerdo Constitutivo de este Fondo Fiduciario, dotado en La Valeta con un total de más 1.878 millones € (y de los que la Unión aportaba 1.800 millones €¹⁷⁹).

El Fondo tiene las siguientes prioridades¹⁸⁰: (1) *Programas económicos*: creación de oportunidades de empleo, especialmente para los jóvenes, con énfasis en la formación profesional y la creación de pequeñas y medianas empresas, apoyando el retorno de los emigrantes; (2) *Resiliencia*: apoyo a los servicios básicos para las poblaciones locales, en particular las más vulnerables; (3) *Gestión de migraciones*: mejora de la gestión de migraciones, contribuyendo a la gobernanza global, y la seguridad, incluyendo retorno efectivo y readmisión; y (4) *Estabilidad y gobernanza*: en particular promoviendo medidas de prevención de conflictos, respeto a los derechos humanos y promoción del Estado de derecho.

A efectos operativos y de adjudicación de proyectos con cargo al Fondo, este se articula en torno a tres ventanillas geográficas: (1) Sahel y Lago Chad: que incluye a Burkina Faso, Camerún, Chad, Gambia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria y Senegal; (2) Cuerno de África: Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Tanzania y Uganda; y (3) Norte de África: Argelia, Egipto, Libia, Marruecos y Túnez.

¹⁷⁷ La Cumbre aprobó un Plan de Acción con cinco pilares a fin de: (1) Primer pilar: abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento forzoso, (2) Segundo pilar: potenciar la cooperación en materia de migración legal y movilidad, (3) Tercer pilar: reforzar la protección de los migrantes y solicitantes de asilo, (4) Cuarto pilar: prevenir y combatir la migración irregular, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos, y (5) Quinto pilar: colaborar más estrechamente para mejorar la cooperación en materia de retorno, readmisión y reintegración.

¹⁷⁸ El Reglamento Financiero de la Unión (Reglamento UE 966/2012, de 25 de octubre) introdujo como novedad en su artículo 187 la posibilidad de que la Unión a iniciativa de la Comisión pudiera crear y gestionar Fondos Fiduciarios. Para constituir el Fondo la Comisión necesita al menos un donante (normalmente un Estado miembro) con el que celebrar el Acuerdo o Convenio constitutivo del Fondo.

¹⁷⁹ Para un desglose de las contribuciones de los Estados miembros y terceros Estados donantes, ver «FACT SHEET» de la Comisión, disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/factsheet-european-union-emergency-trust-fund-africa_en

¹⁸⁰ Para una descripción detallada del Fondo y su funcionamiento, véase presentación de la Comisión disponible en: http://ec.europa.eu/spain/actualidad-y-prensa/noticias/justicia-libertad-y-seguridad/cumbre-valeta-acuerdos_es.htm

Según la información proporcionada por la Comisión, en su ventanilla «Sahel-Lago Chad», para los cinco países del Sahel se han aprobado programas por un valor total de 318 millones €¹⁸¹.

INSTRUMENTO EN PRO DE LA ESTABILIDAD Y LA PAZ

La Unión ha contribuido, a través de este instrumento financiero (no geográfico sino ligado a situaciones de crisis y prevención de conflictos¹⁸²), a financiar más de treinta proyectos en los cinco países de la Estrategia G5-Sahel. El país que más proyectos y financiación ha obtenido con cargo a este instrumento ha sido Níger (26 millones €¹⁸³), seguido de Chad (11,3 millones €¹⁸⁴) y Mali (10,4 millones €¹⁸⁵).

Ayuda humanitaria

La vulnerabilidad de los países del Sahel los hace receptores de Ayuda Humanitaria. La Unión lleva a cabo sus acciones y programas en este ámbito a través de su Oficina ECHO¹⁸⁶ (*EUROPEAN COMMISSION'S HUMANITARIAN AID AND CIVIL PROTECTION*), que tiene dotación presupuestaria propia.

De las acciones llevadas a cabo por la DG ECHO en el Sahel cabe destacar su iniciativa *AGIR – SAHEL* durante la crisis alimentaria de 2012¹⁸⁷.

¹⁸¹ Distribuidos: Burkina Faso: 3 programas por valor de 55 millones €; Chad: 3 programas por valor de 55 millones €; Mali: 6 programas por valor de 97 millones €; Mauritania: 2 programas por valor de 6 millones €; y Níger: 6 programas por valor de 105 millones €.

¹⁸² Reglamento UE 230/2014, de 11 de marzo, por el que se establece este instrumento para el periodo del Marco Financiero plurianual 2014-2020.

¹⁸³ Entre los proyectos destacan los siguientes: proyecto de recuperación económica en 17 comunidades, centrándose en los jóvenes (2,7 millones €), reforzamiento de capacidades de la policía nigerina en sus fronteras (1,8 millones €), un proyecto en la región de Diffa de reforma del sector de seguridad (1,6 millones €) y otro de reforzamiento de los derechos de los niños y protección contra la violencia (4,9 millones €).

¹⁸⁴ Entre los proyectos se incluye uno de asistencia a migrantes y poblaciones de acogida (3,5 millones €) y otro para reforzar el control de fronteras fluviales y acuáticas para contrarrestar amenazas de seguridad para los habitantes (3,5 millones €).

¹⁸⁵ Entre los proyectos destacan los siguientes: un proyecto de creación de confianza tras la liberación del Norte de Mali, favoreciendo el diálogo entre comunidades (3 millones €), otro de reconstrucción y rehabilitación, para rehabilitar edificios y servicios públicos tras la guerra (5 millones €) y otro que busca limitar los conflictos a través del establecimiento de redes de asociaciones de mujeres (0,4 millones €).

¹⁸⁶ Originariamente European Commission Humanitarian Office (ECHO). Depende del Comisario para Ayuda Humanitaria y Gestión de Crisis, *Christos Stylianides*.

¹⁸⁷ «En 2012, una grave sequía y una mala cosecha dejaron sin suficientes alimentos a dieciocho millones de personas en toda la región del Sahel en África Occidental» «A instancias de la Comisión Europea, la iniciativa *AGIR-Sahel* se puso en marcha en junio de 2012, en colaboración con gobiernos, agencias de las Naciones Unidas y otros organismos humanitarios y de desarrollo. La iniciativa propone una hoja de ruta para coordinar mejor la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo con el fin de proteger a los más vulnerables del Sahel cuando haya una nueva sequía». «La iniciativa *AGIR-Sahel* se ha fijado el ambicioso objetivo de movilizar 750

La acción de la Unión Europea en el Magreb y el Sahel

En el año 2016 la Unión ha comprometido un total de 145 millones € en ayuda humanitaria para siete países del Sahel, de los que Chad con 41 millones € sería el mayor receptor, seguido de Níger (29 millones €), Mali (17,5 millones €), Burkina Faso (15,3 millones €), y Mauritania (10,7 millones €).

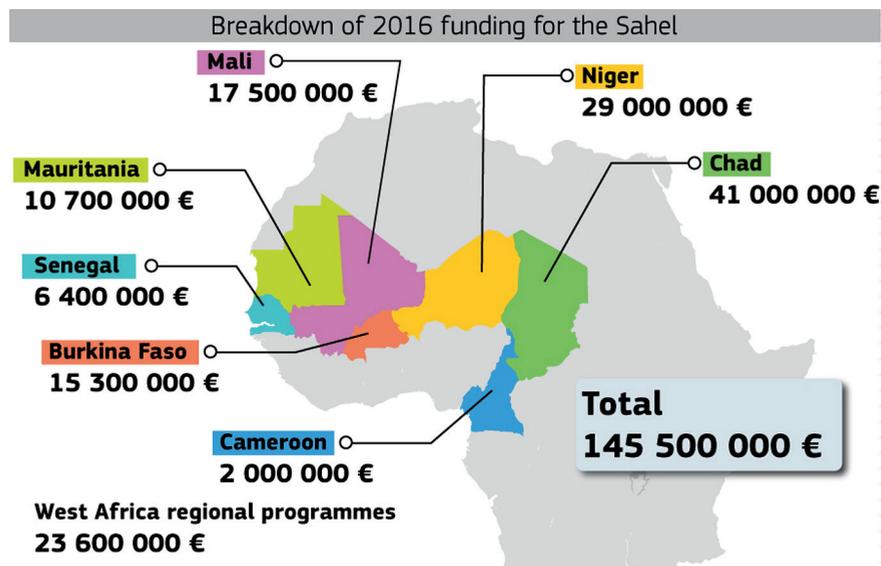


Fig. 4.1. Fuente: http://ec.europa.eu/echo/news/eu-announces-145-million-humanitarian-aid-seven-countries-sahel_en

Además, desde 2015 la Comisión Europea y el Reino Unido han acordado el programa «*PROVIDING HUMANITARIAN ASSISTANCE TO SAHEL EMERGENCIAS (PHASE)*», con un período inicial de cuatro años (hasta 2019), dotado con un presupuesto de 147 millones de libras, de los que hasta la fecha se han comprometido cien millones.

Relaciones comerciales UE - Sahel: De las preferencias autónomas a las contractuales (EPA UE – CEDEAO / UEMOA)

RÉGIMEN DE PREFERENCIAS COMERCIALES

En sus relaciones comerciales con la Unión los cinco países del Sahel disfrutan de las preferencias arancelarias autónomas¹⁸⁸ y de acceso al mer-

millones EUR a lo largo de los tres próximos años». Fuente Nota de la Comisión Europea de octubre de 2012 (actualizada a octubre de 2016) «EL PLANTEAMIENTO DE LA UE SOBRE LA RESILIENCIA: APRENDER DE LAS CRISIS ALIMENTARIAS», disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-733_es.htm?locale=FR

¹⁸⁸ El régimen preferencial autónomo de la Unión, sobre la base jurídica del art. 207 TFUE, viene establecido en el Reglamento 978/2012 (25.10.2012) que regula el comercio UE con

cado, comunes a la categoría de los países calificados por Naciones Unidas como «Países Menos Desarrollados o Avanzados» (LDC, «LEAST DEVELOPED COUNTRIES»)¹⁸⁹.

Para estos «PMD» o «PMA» la Unión introdujo en el año 2001 un régimen preferencial autónomo, extremadamente beneficioso, conocido como iniciativa «**Todo Menos Armas**» (TMA, o «*Everything But Arms*» – EBA), que supone la total suspensión de los derechos del arancel aduanero común sobre todos los productos (salvo las armas) para 49 países (de los que uno en el Caribe: Haití, cinco en el Pacífico; diez en Asia, entre ellos Afganistán y Bangladesh; y treinta y tres en África –entre los cuales los cinco países del Sahel–).

Se trata de un régimen preferencial plenamente compatible con la Organización Mundial de Comercio (OMC), que lo autorizó en 1999 hasta el 30 de junio de 2009¹⁹⁰, prorrogándose ese año la autorización por diez años más (hasta el 30 de junio de 2019)¹⁹¹.

Por su parte el Acuerdo de Cotonou entre la Unión y los llamados «países ACP» (África, Caribe Pacífico)¹⁹², del que también son parte los cinco países

un total de 90 países mediante un régimen general y dos especiales: régimen general: (SGP) «países elegibles» PVD / «países beneficiarios» PVD que el Banco Mundial no haya clasificado como países de renta alta / media-alta durante los tres años inmediatamente anteriores a la actualización de la lista de países beneficiarios o que no se beneficie de un acuerdo de acceso preferencial al mercado que ofrezca las mismas o mejores preferencias arancelarias que el Sistema –90 países a 27.1.2016; (2006) régimen especial de preferencias adicionales (SGP+) –9 países a 27.1.2016; y (2001) *Everything But Arms* (EBA) «Todo menos armas» – PVD clasificados por las NN. UU. como «país menos desarrollado» (PMA / LDC) –49 países a 27.1.2016.

¹⁸⁹ Según la terminología de NN. UU., que en 1971 estableció esta categoría de «Países Menos Desarrollados» (PMD) que comprende aquellos países en vías de desarrollo (PVD) que cumplan los siguientes requisitos: (1) PIB per cápita inferior a 905 USD durante tres años consecutivos; (2) bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) medido por indicadores de nutrición, salud, educación y alfabetización; y (3) vulnerabilidad económica (dependencia de unas exportaciones concentradas en pocos productos, materias primas o productos básicos).

¹⁹⁰ Decisión de exención WT/L/304, de 17 de junio de 1999, que autoriza «...suspender la aplicación de las disposiciones del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 hasta el 30 de junio del 2009, en la medida necesaria para permitir... trato arancelario preferencial a los productos de los países menos adelantados, designados como tales por las Naciones Unidas, sin que se les exija que hagan extensivos los mismos tipos arancelarios a los productos similares de otros Miembros»..

¹⁹¹ Decisión de exención WT/L/75, de 29 de mayo de 2009, por la que «... queda prorrogada hasta el 30 de junio de 2019 la exención que figura en la Decisión de 15 de junio de 1999 (WT/L/304)».

¹⁹² «Las relaciones entre la Unión y el África subsahariana se rigen actualmente por el Acuerdo de Cotonou, que sienta las bases para las relaciones entre la Unión y 79 países del grupo ACP. Sudán del Sur está en proceso de firma y ratificación del Acuerdo.

Las relaciones UE-ACP se remontan a los Convenios de Lomé I a IV (1975-2000) por los que se establecen las disposiciones en materia de cooperación al desarrollo y comercio, que concedieron un acceso libre al mercado europeo para el 99,5 % de los productos procedentes de países

del Sahel, regula los aspectos comerciales de las relaciones entre la Unión y los países ACP en los artículos 34 a 52 del Acuerdo, y su Anexo V.

En el art. 36 de Cotonou se establece la necesidad concluir acuerdos comerciales compatibles con la reglamentación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) –Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)– mediante la celebración de Acuerdos de Asociación Económica (EPA – *Economic Partnership Agreements*).

En efecto, si bien las reglas de la OMC permiten otorgar o conceder un tratamiento preferencial no recíproco a los «Países en Vías de Desarrollo» (PVD)¹⁹³, se prohibía que fueran discriminatorias. Las preferencias arancelarias no recíprocas suponían una excepción a la regla general del art. I, párrafo I del GATT –cláusula general o principio de la «Nación Más Favorecida» (NMF)¹⁹⁴– pero las derogaciones previstas por la «cláusula de habilitación»¹⁹⁵ no excluyen la aplicación del art. I, párrafo 1 a la concesión de las preferencias arancelarias¹⁹⁶.

ACP. El Acuerdo de Cotonou, firmado el 23 de junio de 2000, sucedió al de Lomé y es válido por 20 años. Se han producido dos revisiones: en 2005 y en 2010».

Ficha del Parlamento Europeo «África» septiembre 2016. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_6.6.5.pdf

¹⁹³ En 1964 se reconoció la no reciprocidad comercial a favor de los PVD mediante la incorporación al GATT de la (nueva) Parte IV «Comercio y Desarrollo» (ver párrafo 8 del art. XXXVI GATT «Las partes contratantes desarrolladas no esperan reciprocidad por los compromisos contraídos por ellas en negociaciones comerciales de reducir o suprimir los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de las partes contratantes poco desarrolladas»). En 1971, siguiendo las recomendaciones de la UNCTAD, el GATT autorizó la concesión generalizada de preferencias comerciales a los países en vías de desarrollo, mediante una derogación («WAIVER» al amparo del art. XXV, párrafo 5 del GATT) al principio Nación Más Favorecida (NMF) limitadas a diez años.

¹⁹⁴ GATT, art. I, párrafo 1. «...cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado».

¹⁹⁵ En 1979 (Ronda de Tokio), el GATT estableció (Decisión de 28.11.79) una exención permanente («cláusula de habilitación») a la obligación del trato NMF que permitió a las partes contratantes del GATT establecer sistemas de preferencias comerciales «generalizados, no discriminatorios –es decir, no limitadas solo a los PVD «amigos» / excolonias– y no recíprocos» con respecto a los países beneficiarios.

¹⁹⁶ Véase resolución sobre la disputa entre la India y las Comunidades Europeas ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC en 2004 (SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS: DIFERENCIA DS246 Comunidades Europeas – Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo): «... la Cláusula de Habilitación funciona como una excepción al párrafo 1 del artículo 1 del GATT...» pero «... no excluye la aplicabilidad del párrafo 1 del artículo 1 del GATT de 1994». Y por lo tanto, «... al otorgar un trato arancelario diferenciado, los países que conceden preferencias están obligados, en virtud de la expresión “sin discriminación”, a asegurar un trato idéntico a todos los beneficiarios del SGP que se hallen en una situación similar, esto es, a todos los beneficiarios del SGP que tengan las mismas “necesidades de desarrollo, financieras y comerciales». https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds246_s.htm

Es decir, estas preferencias arancelarias a los PVD deben ser *erga omnes* o no discriminatorias (siendo así que el régimen preferencial del Acuerdo anterior a Cotonou, la Convención de Lomé¹⁹⁷, suponía discriminación entre PVD), debiendo ser concedidas a todos los PVD que tengan las mismas «necesidades de desarrollo, financieras y comerciales»¹⁹⁸.

COTONOU Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA (EPA)

Con el Acuerdo de Cotonou se busca poner fin a esta situación de discriminación en la concesión de preferencias arancelarias autónomas a los países ACP, incompatible con la OMC, mediante la adopción de unas preferencias arancelarias contractuales –los EPA– que fueran compatibles con la OMC (al amparo del artículo XXIV del GATT, que contempla como excepciones a los principios generales de NMF y no discriminación los Acuerdos de Libre Comercio o Unión Aduanera¹⁹⁹).

Concluido el Acuerdo de Cotonou, la Unión y los Gobiernos de los países ACP solicitaron y obtuvieron en 2001 de la OMC un «WAIVER» o derogación que permitiera continuar aplicando las preferencias arancelarias autónomas en tanto no se arbitrara el régimen contractual (EPA)²⁰⁰. La derogación se con-

¹⁹⁷ Efectivamente, la llamada «cláusula de habilitación» de 1979 no podía entenderse que amparaba preferencias geográficamente delimitadas, es decir, específicas para grupos limitados de países en desarrollo, concedidas por determinados países desarrollados, como las otorgadas por la UE a los países ACP en el marco del Convenio de Lomé. Y así lo determinó el Grupo de expertos GATT que examinaba en 1993 el régimen de importaciones de la Unión, concluyendo que la «cláusula de habilitación» no ofrecía amparo a estas preferencias ACP por el hecho de que no se otorgaban a *todos* los países en desarrollo. Por lo que la UE solicitó a la OMC una exención, obtenida en el «Entendimiento de Marrakech», hasta el 31 de diciembre de 1996. Ese año la UE negoció una prórroga de la exención por toda la duración de Lomé (hasta el 29 de febrero de 2000). Véase Decisión de exención WT/L/186 de la OMC, de 18 de octubre de 1996.

¹⁹⁸ GATT, art. XXVII Compromisos: 4. «Cada parte contratante poco desarrollada conviene en tomar medidas apropiadas para la aplicación de las disposiciones de la Parte IV en beneficio del comercio de las demás partes contratantes poco desarrolladas, siempre que dichas medidas sean compatibles con las necesidades actuales y futuras de su desarrollo, de sus finanzas y de su comercio, teniendo en cuenta tanto la evolución anterior del intercambio como los intereses comerciales del conjunto de las partes contratantes poco desarrollada».

¹⁹⁹ GATT, art. XXIV. «Uniones Aduaneras (UA) y Zonas de Libre Comercio (ZLC)» «5. ...las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio (...) a condición de que: (...) los derechos de aduana (...) no sean en conjunto, con respecto al comercio con las partes contratantes que no formen parte (del acuerdo UA o ZLC) (...) de una incidencia general más elevada (...) (que antes) de la celebración del acuerdo (UA o ZLC)». y que «8 a) y b) ... (comprenda) lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos (de la UA o ZLC)».

²⁰⁰ Decisión de 14 de noviembre de 2001 – WT/MIN (01)/15. «... petición de las Comunidades Europeas (CE) y de los Gobiernos de los Estados ACP que también son Miembros de la OMC...» «... que exima a las Comunidades Europeas de las obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo I del Acuerdo General en lo concerniente a la concesión de trato arancelario preferencial a los productos originarios de los Estados ACP». «... se suspenderá la aplicación de las dispo-

cedió hasta el 31 de diciembre de 2007, que era la del periodo que las partes del Acuerdo de Cotonou habían acordado en la OMC que iban a necesitar para poner en marcha los EPA.

Los EPA al basarse en relaciones comerciales recíprocas e incluir en el ámbito del área de libre comercio lo esencial del comercio entre las partes se hacen compatibles con el sistema de la OMC (artículo XXIV del GATT). Si bien no hay consenso definitivo y universalmente aceptado sobre qué se haya de entender por «*lo esencial de los intercambios comerciales*», en la práctica general se admite que debe comprender una media de al menos el 90 % de los intercambios comerciales. Ello permite un margen para que la reciprocidad sea asimétrica, y de hecho la Unión ha ofrecido en sus EPA una apertura de acceso a sus mercados para el 100 % de los productos²⁰¹, mientras que la otra parte solo estaría obligada a liberalizar el acceso a sus mercados para el 80 % (de los productos de la Unión). Se establece además que la liberalización del acceso al mercado sea gradual, es decir con distintos periodos transitorios de liberalización según los productos.

En 2002 comenzaron las negociaciones de los EPA regionales, que debían entrar en vigor el 1 de enero de 2008, o –si no el Acuerdo completo– al menos el régimen de acceso al mercado para mercancías (Acuerdos interinos), pudiéndose completar el resto de capítulos comerciales en una segunda fase negociadora (EPA completo).

Como no se llegó a tiempo de concluir los EPA antes de la fecha negociada en la OMC (31 de diciembre de 2007), la Unión aprobó el Reglamento 1528/2007, de 20 de diciembre de 2007, conocido como Reglamento de Acceso al Mercado (MAR, *MARKET ACCESS REGULATION*) a fin de permitir la continuación del tratamiento preferencial arancelario en tanto que aplicación anticipada de la liberalización del acceso a los mercados de la Unión previsto en los EPA. Este Reglamento ha sido recientemente «refundido» en una versión que consolida y aclara de forma congruente las sucesivas modificaciones, en un nuevo Reglamento UE 2016/1076, de 8 de junio de 2016. En este Reglamento, igual que en el de 2007, se mantiene la delegación a la Comisión para que mediante actos delegados pueda excluir a países ACP del anejo de países beneficiarios del Reglamento a fin de incentivar la firma y ratificación de los EPA.

siciones del párrafo 1 del artículo I del Acuerdo General hasta el 31 de diciembre de 2007, en la medida necesaria para permitir que las Comunidades Europeas concedan el trato arancelario preferencial (...) conforme a lo exigido en el párrafo 3 del artículo 36 (...) del Acuerdo de Asociación ACP-CE ... » (los EPA) «... sin que estén (las Comunidades Europeas) obligadas a extender ese mismo trato preferencial a productos similares de cualquier otro Miembro». (de la OMC). https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_acp_ec_agre_s.htm

²⁰¹ Si bien los PMA ya se benefician bajo la iniciativa «Todo Menos Armas» (TMA) de un acceso 100 % DFQF –*DUTY FREE QUOTA FREE*– a los mercados de la Unión, para los países ACP más desarrollados supone una mejora respecto de las preferencias unilaterales de acceso al mercado UE que concedía Lomé, que era del 97 % de las exportaciones y excluían una serie de productos sensibles en agricultura.

Por lo que se refiere a los cinco países del Sahel, tres de ellos (Burkina Faso, Mali, Níger) pertenecen tanto a la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados de África Occidental) como a la UEMOA (Unión Económica y Monetario de África Occidental), que junto con Mauritania forman parte de los dieciséis²⁰² países de África del Oeste que son parte del EPA entre la Unión y los países de África del Oeste, la CEDEAO y la UEMOA.

El EPA con África del Oeste fue rubricado el 30 de junio de 2014, endosado para la firma por los jefes de Estado de la CEDEAO el 10 de julio de 2014, y desde entonces solo falta la firma de tres países africanos (Nigeria, Gambia y Mauritania)²⁰³, que se muestran reticentes alegando falta de claridad en cuanto a la bondad del acuerdo para sus procesos de industrialización e impacto en recaudación fiscal y aduanera²⁰⁴.

El Chad, pues, sería el único país del Sahel no incluido en el ámbito del EPA UE – CEDEAO, por pertenecer a otra organización regional, la Comunidad Económica y Monetaria de los Estados de África Central (CEMAC), con la que la Unión ha celebrado un EPA interino²⁰⁵.

En todo caso con los EPA, a los efectos de las preferencias arancelarias y acceso de sus productos a los mercados de la Unión, los cinco países del Sahel

²⁰² Dieciséis países de África del Oeste: los quince países miembros de la CEDEAO: Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo; a los que habría que sumar Mauritania. Ver mapa en Anexo V con los países de África parte del EPA.

²⁰³ Ver artículo de 11 de junio *GHANA NEWS*: «Three countries hold back West African regional EPAs with Europe». <https://www.newsghana.com.gh/three-countries-hold-back-west-african-regional-epas-with-europe/>

²⁰⁴ Para un análisis de los argumentos económicos de Nigeria para no firmar el EPA, véase: *COSTE, A. et VON UEXKULL, E.*, «Nigeria: au-delà du TEC et de l'APE, le vrai enjeu est la compétitivité», 29 juillet 2015. El artículo se encuentra disponible en la página web del «think-tank» «INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT» – ICTSD <http://www.ictsd.org/research> El artículo citado es a su vez una síntesis del estudio del BANCO MUNDIAL: «Benefits of the ECOWAS CET and EPA will outweigh costs in Nigeria, but competitiveness is the real issue», disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/104711468085439832/Benefits-of-the-ECOWAS-CET-and-EPA-will-outweigh-costs-in-Nigeria-but-competitiveness-is-the-real-issue> Básicamente el estudio concluye que la bondad del EPA para Nigeria (y lo mismo sería predicable de los otros dos países más avanzados de la región, Ghana y Costa de Marfil, que por su parte han firmado y ratificado recientemente –agosto de 2016– sendos EPA interinos con la Unión) dependerá de la manera en que se aplique y sobre todo se complete con la adopción de las necesarias reformas económicas.

²⁰⁵ «El AAE (Acuerdo de Asociación Económica o EPA) provisional del África Central fue firmado el 15 de enero de 2009 por Camerún y la Unión. El Parlamento aprobó el Acuerdo el 13 de junio de 2013. Camerún lo ratificó el 22 de julio de 2014 y se ha venido aplicando de forma provisional desde el 4 de agosto de 2014»

Ficha Técnica del Parlamento Europeo «REGÍMENES COMERCIALES APLICABLES A LOS PAÍSES EN DESARROLLO» de junio de 2016. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.2.3.html

no obtienen especial beneficio puesto que lo que los acuerdos contemplan²⁰⁶ es mantener el régimen preferencial de la Unión para los PMA, «Todo Menos Armas». No es, pues, en este ámbito estrictamente arancelario donde el EPA supondría una mejora en su relación comercial con la Unión, sino en el de las reglas de origen. La entrada en vigor del EPA de la Unión con África del Oeste, la CEDEAO, y la UEMOA supondría una relajación de estas reglas que permitirían la mayor utilización de componentes de países terceros sin que el producto perdiera su consideración de producto originario de uno de los países, beneficiario de libre acceso al mercado de la Unión.

VOLUMEN DE INTERCAMBIO COMERCIAL

En cuanto a volumen de comercio, en términos ACP, la región de África del Oeste supone un tercio del total de los intercambios comerciales de la Unión con los países ACP, situándose por el volumen total de intercambios con la Unión (56,4 millardos de € en 2015) como la segunda región comercial (después de la Comunidad de Desarrollo de África Austral o SADC en sus siglas en inglés)²⁰⁷.

Por productos, la región de África del Oeste se caracteriza por ser un exportador de productos primarios, que representan el 94 % de sus exportaciones a la Unión, y de las que un 68 % son carburantes, un 22 % productos agrícolas y un 4 % minerales.

Dentro de la región²⁰⁸, el volumen comercial entre la Unión y los países del Sahel alcanza (2015) un total de cerca de 4.100 millones €, con unas oscilaciones que van desde los 415 millones € con Chad a los 1.212 millones € con Mauritania. A pesar de las preferencias arancelarias para el acceso al mercado comunitario, la balanza comercial de la Unión con cuatro de los cinco países del Sahel es positiva, (con unos saldos que van desde los 192 millones €²⁰⁹ en el caso de Chad²¹⁰, a los 925 millones de € en el de Mali). La excepción es Níger (productor de uranio), con un saldo negativo para la Unión de 115 millones de €.

Por sectores, destaca para España la importancia de la pesca en Mauritania. En el último protocolo negociado con la Unión (rubricado el 10 de julio de

²⁰⁶ En el caso del EPA entre la Unión y África del Oeste, CEDEAO y UEMOA del régimen «Todo Menos Armas» se benefician 12 países de los 16 países africanos parte del Acuerdo.

²⁰⁷ Ver en Anexo VI los volúmenes de intercambio comercial (2015) con la Unión distribuidos por regiones ACP.

²⁰⁸ Ver Anexo VII con los volúmenes de intercambio comercial (2015) de los países de África del Oeste con la Unión distribuidos por regiones ACP.

²⁰⁹ Véanse las estadísticas del comercio bilateral entre la Unión y Chad en la página web de la Comisión (DG TRADE), disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113365.pdf

²¹⁰ Exporta fundamentalmente petróleo (98 % de sus exportaciones), siendo sus principales clientes: EE. UU., China, y Reino Unido. Véase la página web de la Delegación de la UE en Yamena: http://eeas.europa.eu/delegations/tchad/1046/le-tchad-et-lue_fr#Relations+commerciales

2015, y en aplicación provisional desde noviembre de ese mismo año) la contrapartida financiera fijada para que la Unión pueda pescar en las aguas de la «Zona Económica Exclusiva» de Mauritania es de 55 millones € anuales. Si bien esta cifra es inferior al canon anual del anterior protocolo (67 millones €), en el nuevo protocolo se prevé una ayuda adicional de 16,5 millones de € para todo el periodo de vigencia (cuatro años, lo que supone una cifra de 4,129 millones de € anuales) para promover el desarrollo sostenible de la pesca y la protección medioambiental en las zonas marítimas protegidas y costeras de Mauritania.

El desafío migratorio

*Regio Africae (...) enim multa et bona, homines non sic: dolosi (...) omnes esse dicuntur, alia quidem dicentes, alia autem facientes; difficile autem inter eos invenitur bonus*²¹¹ (África es una tierra rica y buena, no así sus hombres, de los que la mayoría dicen son malos y embusteros: dicen una cosa, y hacen otra, difícilmente se encuentra entre ellos alguno bueno ...).

Parece estar ínsito en la naturaleza humana un natural deseo de querer de las posesiones del «otro» solo aquello que satisface nuestro interés, las riquezas y frutos de sus tierras, no así las miserias de sus poblaciones.

La grave crisis de los refugiados del verano de 2015 puso de relieve que solo se trataba de la punta de un iceberg, mucho mayor, el de una migración económica que desborda los cauces legales previstos por parte de la Unión para satisfacer las necesidades de sus mercados laborales²¹².

²¹¹ *EXPOSITIO TOTIUS MUNDI ET GENTIUM*, pág. 203, ed. J. Rougé (Sources Chrétiennes n.º 124, Editions du Cerf, 1966). El párrafo completo: «*Ipsa autem regio Africae est valde máxima et bona et dives, homines autem habens non dignos patriae: regio enim multa et bona, homines non sic; dolosi enim quamplurimi omnes esse dicuntur, alia quidem dicentes, alia autem facientes; difficile autem inter eos invenitur bonus, tamen in multis pauci boni esse possunt*». La *EXPOSITIO* es un texto anónimo del s. IV que era muy utilizado por los comerciantes del Bajo Imperio y que es considerado como el texto fundacional de la «geografía económica» (ver Th. Sinko, «Die Descriptio orbis terrae, eine *Handelsgeographie* aus dem 4. Jahrhundert», 1904, citado por J. Rougé).

²¹² En este sentido la Comunicación de la Comisión «ENFOQUE GLOBAL DE LA MIGRACIÓN Y LA MOVILIDAD» de 18 de noviembre de 2011 –COM (2011) 743 final– parte de la doble premisa de la escasez de mano de obra y el envejecimiento de la población europea. Así, en la Introducción de la Comunicación, pág. 3: «*Además, a pesar de la crisis económica y de las tasas de desempleo actuales, los países europeos están sufriendo una escasez de mano de obra y hay ofertas de empleo que no se pueden cubrir con la mano de obra nacional en sectores específicos (por ejemplo, en sanidad, ciencia y tecnología). El envejecimiento de la población en Europa a largo plazo se espera que reduzca a la mitad la proporción entre las personas en edad de trabajar (entre 20 y 64 años) y las personas de 65 años y más en los próximos cincuenta años*». Esta premisa se mantiene en la Comunicación de la Comisión «UNA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN» de 13 de mayo de 2015 –COM (2015) 240 final– en su referencia en la Introducción de la Comunicación, pág. 2: «*a las demandas económicas de una Europa en declive demográfico*».

La vinculación entre migración y desarrollo estuvo presente desde el comienzo de la formulación de una política europea de migración²¹³. Así, en las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere se afirmaba que «*La Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito*» (párrafo 11²¹⁴), y se reconoce que «*Para ello es necesario luchar contra la pobreza, mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de trabajo...*» (párrafo 11).

El debate teórico subyacente venía determinado por la pulsión de dos acentos a la hora de abordar el fenómeno de la migración, que las Conclusiones de Tampere buscan superar y aunar al declarar la necesidad de un «*enfoque global (integral) de la migración*». Un enfoque global que ampare ambas pulsiones: la centrada en la dimensión de seguridad y la anclada en el desarrollo. Entre poner un mayor énfasis en una cooperación con terceros países (de origen y tránsito) centrada en el control de fronteras exteriores, la readmisión, la política de visados, o por el contrario fiarlo todo a una política de cooperación al desarrollo con esos terceros países, que aborde las causas profundas de la migración («*root causes of migration*»), no ha sido siempre fácil para la Unión buscar el equilibrio adecuado.

Por otra parte, esta diferencia de método en la aproximación al fenómeno de la migración no es solo una cuestión formal. A fin de obtener una comprensión más cabal de las opciones que en última instancia ha de afrontar la Unión, habría que ponerla en relación con lo que pudiéramos caracterizar como diferentes visiones sustantivas²¹⁵ de la migración.

²¹³ Esta primera formulación viene determinada por la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en mayo de 1999 y la consiguiente «comunitarización» de competencias en el ámbito de la política de asilo y migración con la creación de un «espacio de libertad, seguridad, y justicia» que suponía que la libre circulación comunitaria del mercado interior tuviera su correlato en una política comunitaria de control de fronteras exteriores, asilo y migración. En la estructura llamada de los tres pilares –Comunitario o de Mercado Interior, Justicia y Asuntos de Interior (JAI), Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)– vigente desde el Tratado de Maastricht (7 de febrero de 1992, entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993) hasta el Tratado de Lisboa (13 de diciembre de 2007, entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009), se entendía por «comunitarización» la extensión del método «comunitario» de toma de decisión propio del «primer pilar» –monopolio iniciativa de la Comisión, regla de votación mayoría cualificada en el Consejo, diferente grado de implicación del Parlamento Europeo (desde la «consulta» a la «codecisión»), sometimiento a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de Luxemburgo– a un ámbito competencial de los otros dos pilares (en los que el método de toma de decisión era intergubernamental).

²¹⁴ Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, (Finlandia), 15 y 16 de octubre de 1999. Ver http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm

²¹⁵ *THE 'EXTERNAL DIMENSION' OF EU IMMIGRATION AND ASYLUM POLICY*, Christina Boswell *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)* Vol. 79, N.º 3 (May, 2003), págs. 619-638. «*THE ROOT CAUSES OF MIGRATION: CRITICISING THE APPROACH AND FINDING A WAY FORWARD*», Saskia Gent (September 2002) *Sussex Migration Working Papers* n.º 11 – *Sussex Centre for Migration Research*. <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=mwp11.pdf&site=252>

Un planteamiento teórico, digamos «clásico», contempla la migración como el resultado de la combinación de factores que fomentan o alientan, y otros que disuaden o desincentivan la migración. Son los «*push*» and «*pull factors*», es decir factores que «empujan» a la migración y «atraen» la inmigración. En este planteamiento, la pobreza y la falta de oportunidades de progreso económico-laboral serían factores que «empujarían» a las poblaciones a emigrar, mientras que las oportunidades de progresar económicamente, acumular riqueza y proveer de posibilidades de educación a la prole, operarían como factores que «atraerían» la inmigración.

Este paradigma teórico sería también aplicable a la migración «forzada» –refugiados– en la que la guerra y los conflictos con diversos grados de intensidad de la violencia operarían como factores que «empujan» a la migración, al tiempo que la seguridad, junto con un entorno institucional estable, operaría como factor que «atrae» la inmigración.

Ante la migración, pues, identificados los factores de empuje y atracción, la solución vendría determinada por una mayor política de ayuda al desarrollo que abordara esas «causas profundas» que empujan a la migración (pobreza, bajo desarrollo económico), y / o por incidir en las políticas de prevención de conflictos en aquellas situaciones en las que la seguridad sea el factor determinante.

Al constatarse empíricamente que una mayor cooperación y ayuda al desarrollo no necesariamente conducían a una menor migración, y en algunos casos llevaba a una mayor emigración, es cuando comienza a plantearse en la década de los años noventa una aproximación más dinámica y «transnacional» a la migración. En este planteamiento la clave sería la **movilidad**, considerada como factor o elemento esencial para el desarrollo económico y social.

En términos formales o de método, en definitiva de opciones políticas concretas, esta nueva aproximación supone un cambio del énfasis en ofrecer más cooperación y ayuda al desarrollo por menos migración, en favor de un enfoque que busque una mejor política de gestión conjunta (entre la Unión y los terceros países de origen y tránsito) de la migración por mayor ayuda de los fondos de cooperación al desarrollo.

Esta tendencia aparece también recogida en las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, en las que se reconoce que un «*elemento clave para lograr el éxito de esta política será la colaboración con terceros países interesados, con objeto de fomentar el codesarrollo*» (párrafo 11).

No obstante el enfoque global de Tampere, en estos primeros años el acento de la Unión en la dimensión exterior de la migración recayó sobre el control de la migración. Así, los seis primeros Planes de Acción por país del Grupo de Alto Nivel de Asilo y Migración (GANAM²¹⁶) dirigidos a países con una alta

²¹⁶ El Grupo de Alto Nivel de Asilo y Migración fue creado por el Consejo de Asuntos Generales en diciembre de 1998 a iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores de Países Bajos. El trabajo del GANAM fue endosado por el Consejo Europeo en sus Conclusiones de Tam-

tasa de población de emigrantes y refugiados –Marruecos, Sri Lanka, Albania, Somalia, Irak y Afganistán– se centraban en cuestiones de readmisión y retorno de migrantes irregulares.

En la búsqueda de incentivos y de elementos de presión o influencia para obtener resultados en la cooperación en la gestión de fronteras y negociaciones de Acuerdos de Readmisión con estos terceros países, la Comisión por un lado creó una línea presupuestaria específica en el ámbito «Justicia y Asuntos de Interior» (JAI) –el «Programa AENEAS»– dotada con 250 millones €, y por otro recabó del Consejo para ligar y vincular otras políticas de la Unión a la obtención de resultados en el ámbito del retorno y readmisión.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, (21 y 22 de junio de 2002), se endosa plenamente este enfoque al reconocer abiertamente que *«El Consejo Europeo considera que la lucha contra la inmigración ilegal requiere un esfuerzo más intenso por parte de la Unión Europea y un planteamiento específico del fenómeno, utilizando todos los instrumentos oportunos en las relaciones exteriores de la Unión Europea»* (párrafo 33).

La Unión no dudará en vincular la celebración de Acuerdos de Asociación y Cooperación a la inclusión de una «cláusula migratoria». Así, en las mismas Conclusiones de Sevilla *«El Consejo Europeo insta a que se incluya una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en todo futuro acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea o la Comunidad Europea celebre con cualquier país»* (párrafo 33).

De hecho, ya en el Acuerdo de Cotonou con los países de África, Caribe y Pacífico²¹⁷, firmado dos años antes, se había insertado una «cláusula migratoria» en la que las partes del acuerdo se comprometían a la readmisión y al retorno de los emigrantes irregulares²¹⁸.

pere de octubre de 1999 (párrafo 12, «... el Consejo Europeo acoge favorablemente el informe del Grupo de alto nivel "Asilo y Migración" creado por el Consejo, y aprueba la continuación de su mandato y la elaboración de nuevos planes de acción. El Consejo Europeo considera que los primeros planes de acción elaborados por dicho Grupo, y aprobados por el Consejo, son una contribución útil...»).

²¹⁷ Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000.

²¹⁸ Subapartado (i) de la letra «c» del párrafo 5 del Artículo 13 del Acuerdo de Cotonou: *«Las Partes convienen también en lo siguiente: cada uno de los Estados ACP readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, a petición de este último y sin mediar más trámites»*. Subapartado (ii) de la letra «c» del párrafo 5 del Artículo 13 del Acuerdo de Cotonou: *«A petición de una Parte, se iniciarán negociaciones con los Estados ACP encaminadas a celebrar de buena fe y de acuerdo con los principios correspondientes del derecho internacional, acuerdos bilaterales que regulen las obligaciones específicas de readmisión y retorno de sus nacionales. Estos acuerdos incluirán también, si una de las Partes lo considerare necesario, disposiciones sobre la readmisión de nacionales de terceros países y apátridas. Los acuerdos*

En Sevilla se quiso ir más lejos por parte de algunos Estados miembros²¹⁹ que proponían condicionar claramente la ayuda al desarrollo a terceros países («condicionalidad negativa») a la obtención de una cooperación satisfactoria en el control de la migración. No obstante, el texto final sí que consagró una cierta condicionalidad («positiva»). Así, se anunciaba que se llevaría a cabo «... una evaluación sistemática de las relaciones con los terceros países que no colaboren en la lucha contra la inmigración ilegal» (párrafo 35).

Se trataría de una evaluación que «... se tendrá en cuenta en las relaciones de la Unión Europea y sus Estados miembros con los países afectados, en todos los ámbitos pertinentes...», y llegado el caso «... una colaboración insuficiente por parte de un país podría dificultar la intensificación de las relaciones de dicho país con la Unión» (párrafo 35).

Ahora bien, la «falta injustificada de colaboración por parte de un tercer país en la gestión común de los flujos migratorios» (párrafo 36), constatada por unanimidad en el Consejo, si bien podría llevar a «adoptar, de conformidad con lo dispuesto en los tratados, medidas o posiciones en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y de las demás políticas de la Unión Europea» (párrafo 36), ello se haría siempre «dentro del respeto de los compromisos contraídos por la Unión y sin menoscabo de los objetivos de la cooperación para el desarrollo» (párrafo 36).

No se estuvo lejos de consagrar como política de la Unión la suspensión del desembolso de los fondos de ayuda y cooperación al desarrollo en el caso de falta de colaboración en la gestión y control de la migración.

Será el «shock» de la crisis migratoria de Ceuta y Melilla (septiembre-octubre de 2005) el que desencadene una interiorización en la Unión de los límites de un enfoque centrado prioritariamente en la gestión de fronteras, el retorno y la readmisión. Como respuesta a la petición del Consejo Europeo de Hampton Court (octubre de 2005), la Comisión aprobará en noviembre una Comunicación²²⁰ en la que además de proponer «el refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros y de su actuación en materia de migración», propondrá «una cooperación con los países de origen africanos más relacionados con el fenómeno» y «reforzar la cooperación sobre las cuestiones de migración con los países vecinos de la UE».

En esta Comunicación, sin abandonar el objetivo de la celebración de Acuerdos de Readmisión y el apoyo a las capacidades de gestión migratoria («capacidades de los países en desarrollo para luchar contra el tráfico y la trata de seres humanos; reforzando asimismo las capacidades en el ámbito de los visados y la gestión de fronteras, inclusive, en su caso, mediante el suministro de equipamientos»), la Comisión comienza a esbozar lo que hasta la crisis

precisarán las categorías de personas afectadas por estas disposiciones así como las modalidades de su readmisión y retorno».

²¹⁹ Propuesta hispano-británica.

²²⁰ Comunicación de la Comisión «PRIORIDADES DE ACTUACIÓN FRENTE A LOS RETOS DE LA INMIGRACIÓN: PRIMERA ETAPA DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO DE HAMPTON COURT» de 30 de noviembre de 2005, COM (2005) 621 final.

migratoria de verano de 2015 vertebrará su propuesta en la dimensión exterior de la migración: la movilidad y la migración circular²²¹.

La respuesta del Consejo Europeo a esta Comunicación será adoptar en diciembre de 2005 el «Enfoque global de la migración: Medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo», más conocido por sus siglas abreviadas en inglés, el GAM («*GLOBAL APPROACH TO MIGRATION*»). Con este «Enfoque Global» el Consejo Europeo, además de hacerse eco positivo de las propuestas de la Comunicación de la Comisión de noviembre, viene a endosar indirectamente la anterior Comunicación de septiembre²²² de ese año, en la que por primera vez la Comisión propone «*medidas destinadas a mejorar los efectos de la migración sobre el desarrollo*», y no a la inversa...²²³

La Comisión concretaría su propuesta sobre la movilidad en la migración en su Comunicación de 2007²²⁴, y finalmente en 2011 adoptaría el «Enfoque Global de la Migración y la Movilidad»²²⁵, (más conocido por su acrónimo en inglés GAMB – «*GLOBAL APPROACH TO MIGRATION AND MOBILITY*»), que sería endosado por el Consejo en sus Conclusiones de mayo de 2012²²⁶.

Este «Enfoque Global»²²⁷, anclado en cuatro pilares²²⁸ –entre los cuales se consolida el buscar un efecto positivo en el desarrollo mediante la migración

²²¹ Comunicación de la Comisión «*PRIORIDADES DE ACTUACIÓN FRENTE A LOS RETOS DE LA INMIGRACIÓN: PRIMERA ETAPA DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO DE HAMPTON COURT*» de 30 de noviembre de 2005, COM (2005) 621 final, pág. 8: «La UE y los respectivos países de origen deberían definir y financiar proyectos capaces de favorecer la circulación legal, tanto de carácter temporal como permanente, de los estudiantes, investigadores y trabajadores. Además, la Comisión presentará en breve una serie de propuestas para responder a la crisis de recursos humanos que experimenta actualmente el sector sanitario en África, causada en parte por la fuga de cerebros hacia la UE».

²²² Comunicación de la Comisión «*EL NEXO ENTRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO: ALGUNAS ORIENTACIONES CONCRETAS PARA LA COOPERACIÓN ENTRE LA UE Y LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO*» de 1 de septiembre de 2005, COM (2005) 390 final.

²²³ Se proponen medidas en cuatro ámbitos: remesas de los emigrantes, las diásporas como factores de desarrollo de los países de origen, migración circular y circulación de cerebros, y reducir la incidencia negativa de la fuga de cerebros.

²²⁴ Comunicación de la Comisión «*SOBRE MIGRACIÓN CIRCULAR Y ASOCIACIONES DE MOVILIDAD ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y TERCEROS PAÍSES*» de 16 de mayo de 2007, COM (2007) 248 final.

²²⁵ Comunicación de la Comisión «*ENFOQUE GLOBAL DE LA MIGRACIÓN Y LA MOVILIDAD*» de 18 de noviembre de 2011, COM (2011) 743 final.

²²⁶ Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de 29 de mayo de 2012. Disponibles (doc. 9417/12, de 3 de mayo) en: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209417%202012%20INIT>

²²⁷ El GAMB plantea dos marcos operativos alternativos: (1) las Asociaciones de Movilidad (*MOBILITY PARTNERSHIPS*) para los vecinos inmediatos de la Unión (Túnez, Marruecos), siendo la celebración de acuerdos de facilitación de visados y readmisión parte de estas Asociaciones. (2) Para los demás países, se propone el establecimiento de Programas Comunes sobre Migración y Movilidad (CAMB – *COMMON AGENDA ON MIGRATION AND MOBILITY*) que constituirán un nivel de cooperación avanzado, sobre la base de una serie de recomendaciones, objetivos y compromisos comunes en el diálogo y la cooperación en política migratoria.

²²⁸ Página 7 de la Comunicación COM (2011) 743 final: «*El GAMB debe basarse en cuatro pilares de igual importancia: (1) organizar y facilitar la migración legal y la movilidad; (2) prevenir*

y movilidad– se verá duramente cuestionado a raíz de la crisis de los refugiados y migración masiva de verano de 2015.

Fuertemente presionada por los responsables políticos, la Comisión aprobaría en junio de 2016 una Comunicación²²⁹ que supondría un giro copernicano respecto de muchos de los planteamientos que se habían asumido en la última década por la Unión a la hora de abordar la dimensión exterior de la migración. Así, por primera vez se afirmaba públicamente la intención de no «*eludir los incentivos negativos*»... a la hora de adaptar la ayuda y política de la Unión en su acción exterior «... *para que den resultados concretos a la hora de contener la afluencia de migrantes irregulares*».

En el nuevo Marco de Asociación propuesto se buscará establecer unos pactos («*MIGRATION COMPACTS*»²³⁰) que «*serán los componentes clave de las relaciones globales entre la UE y los terceros países de origen o de tránsito de migrantes*». Dichas relaciones entre la Unión y estos países «*se guiarán por la capacidad y la voluntad de los países de cooperar en la gestión de la migración y, en particular, en la prevención eficaz de la migración irregular y la readmisión de los migrantes irregulares*». Para ello «...*la UE tendrá que utilizar toda su gama de políticas e instrumentos de relaciones exteriores*²³¹ ...» operando «... *un cambio de enfoque*...» que suponga «... *una combinación de incentivos positivos y negativos, así como el uso de todas las palancas y herramientas*²³²...», y, en definitiva, «... *estar dispuestos a adaptar nuestra programación*²³³ *en materia de relaciones bilaterales y financiación para alcanzar nuestros objetivos*».

y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos; (3) promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo; (4) maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad»

²²⁹ Comunicación de la Comisión «*SOBRE LA CREACIÓN DE UN NUEVO MARCO DE ASOCIACIÓN CON TERCEROS PAÍSES EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIÓN*» de 7 de junio de 2016, COM (2016) 385 final.

²³⁰ En realidad la expresión que se utiliza en la versión en lengua inglesa de la Comunicación es: «*COMPREHENSIVE PARTNERSHIPS (COMPACTS)*».

²³¹ En la Comunicación se llega a afirmar lo siguiente: «*Aunque se consideren potencialmente eficaces y se tengan en cuenta sus repercusiones positivas en la migración, la vecindad, el desarrollo y el comercio no son las únicas políticas importantes para apoyar los pactos. Ningún ámbito de intervención (salvo la ayuda humanitaria) debe excluirse de este enfoque*».

²³² En la Comunicación se menciona más adelante de forma contundente la idea de una posible vinculación de la concesión de preferencias comerciales a la obtención de resultados en política migratoria: «... *la política comercial, sobre todo cuando la UE otorga un trato preferente a sus socios: la cooperación en materia de migración debe tenerse en consideración en la próxima revisión de las preferencias comerciales del "SPG+"*».

²³³ En la Comunicación se explicita esta vinculación más adelante al indicar expresamente que: «*En la política de desarrollo de la UE deben integrarse incentivos positivos y negativos que recompensen a aquellos países que cumplan su obligación internacional de readmitir a sus propios ciudadanos y a los que cooperen en la gestión de los flujos de migrantes irregulares procedentes de terceros países, así como los que adopten medidas para acoger adecuadamente a las personas que huyen del conflicto y la persecución. Igualmente, debe haber consecuencias para aquellos que no cooperen en la readmisión y el retorno*».

Por lo demás, en la Comunicación, la Comisión apuesta por una rápida puesta a disposición de fondos por la UE y los Estados miembros (sobre todo para aumentar los fondos del Fondo Fiduciario de La Valeta), y anuncia para otoño de 2016 el lanzamiento de un Plan de Inversión Exterior («*EXTERNAL INVESTMENT PLAN*») cuya principal medida sería un Fondo de Inversión Exterior, con el objetivo de movilizar hasta 62.000 millones euros.

La Comunicación concluye identificando como países prioritarios con los que alcanzar estos «pactos a medida» (*TAILOR MADE COMPACT*): **Níger, Nigeria, Senegal, Mali y Etiopía**, y países con los que alcanzar un mayor compromiso: **Túnez y Libia**.

Por su parte, el Consejo Europeo en sus Conclusiones de 28 y 29 de junio de 2016 si bien endosó la Comunicación de la Comisión matizó sus propuestas. Así, el Consejo Europeo eludió mencionar incentivos negativos para apuntar que si bien la Unión «... pondrá en práctica y aplicará rápidamente...» el nuevo Marco de Asociación propuesto por la Comisión, lo hará sobre una base de «incentivos eficaces» y con una «condicionalidad adecuada».

Pero sobre todo se invita a la Comisión a que «... presente, a más tardar en septiembre de 2016, una propuesta...» de «... un ambicioso Plan de Inversiones Exteriores».

Coincidiendo con el anuncio del «*Plan de Inversión Exterior*» del presidente Juncker en su discurso sobre el «Estado de la Unión Europea» en el Parlamento Europeo –concebido como el «anverso» exterior del EFSI (*EUROPEAN FUND FOR STRATEGIC INVESTMENTS*)–, el Colegio de Comisarios aprobó el miércoles 14 de septiembre la *Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Inversiones para Europa (EFSI) y el Plan de Inversiones Exterior (EXTERNAL INVESTMENT PLAN)*²³⁴.

La parte de la Comunicación sobre el Plan de Inversiones Exterior (EIP) se articula en una primera parte de planteamiento y justificación general, para luego entrar en una detallada descripción de los elementos del EIP.

Como planteamiento general se subraya la **inversión** como factor clave a la hora de transformar la política de la cooperación al desarrollo y la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) a fin de obtener un mejor apoyo al logro de los «Objetivos del Desarrollo Sostenible» (SDG – *SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS*), y abordar los múltiples desafíos a los que se enfrenta la UE tanto en la Vecindad como en África. En consistencia con esa consideración, para abordar las causas profundas de la migración se propone este nuevo enfoque centrado en la financiación de las inversiones y la superación de las barreras a la inversión privada.

²³⁴ Comunicación de la Comisión «REFORZAR LAS INVERSIONES EUROPEAS EN FAVOR DEL EMPLEO Y EL CRECIMIENTO: HACIA UNA SEGUNDA FASE DEL FONDO EUROPEO PARA INVERSIONES ESTRATÉGICAS Y UN NUEVO PLAN EUROPEO DE INVERSIONES EXTERIORES» de 14 de septiembre de 2016, COM (2016) 581 final.

Se recuerda que las políticas exteriores de la Unión (*EU EXTERNAL POLICIES*), y más concretamente la política de cooperación al desarrollo y la «Política Europea de Vecindad» (ENP – *EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY*), buscan promover los valores e intereses de la Unión mediante –*inter alia*– la promoción de la prosperidad económica. Ahora bien, a pesar de ello, y aun cuando el crecimiento económico es un requisito previo para el desarrollo sostenible, hay que constatar que el crecimiento económico en los países en desarrollo ha alcanzado su nivel más bajo desde 2003. Una causa de ello son las dificultades del acceso a la financiación.

Se alude a que un mayor énfasis en la inversión es también un elemento clave del enfoque adoptado a lo largo de 2015 por NN. UU.: tanto en la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG – *SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS*), como en la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo. Si bien la AOD (Ayuda Oficial para el Desarrollo) sigue siendo esencial para los países más frágiles y pobres, con otros de nuestros países socios hay toda una serie de medios de financiación (inversión, facilitación del comercio, movilización de recursos internos) que ganan un peso adicional. En concreto, se necesita un nuevo enfoque que pasa por atraer la inversión del sector privado. Y como parte de este nuevo enfoque, el promover y facilitar un acceso asequible y estable a la financiación es esencial.

Con el fin de alcanzar todos estos objetivos, que están totalmente en línea con la Estrategia Global de la UE en materia de Política Exterior y Seguridad (junio de 2016) y la Política de Vecindad Europea revisada (noviembre de 2015), se señala que la Comisión presenta por primera vez un ambicioso Plan de Inversión Exterior (inicialmente solo para África y la Vecindad de la UE) que se plantea asimismo como una importante contribución que la UE presenta a sus socios en la Asamblea General de la ONU en Nueva York (19-24 de septiembre de 2016) en la que la responsabilidad global compartida para hacer frente a las tendencias a largo plazo en el campo de la migración está en el centro del debate (Cumbre de NN. UU. sobre la Migración y los Refugiados de 19 de septiembre y Cumbre de Líderes sobre la Migración de 20 de septiembre, de la que es anfitrión el presidente Obama).

En cuanto al Plan en sí, complementará los instrumentos de cooperación al desarrollo de la Unión actualmente existentes. En particular, complementará los proyectos llevados a cabo con los países socios en el marco del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África (*EU EMERGENCY TRUST FUND FOR AFRICA*, que fuera establecido por la Decisión de la Comisión de 20 de octubre de 2015, como contribución UE a la Conferencia de La Valeta de 11-12 de noviembre de 2015) y el Fondo Fiduciario regional de la UE en respuesta a la crisis de Siria (*EU REGIONAL TRUST FUND IN RESPONSE TO THE SYRIAN CRISIS – MADAD FUND*, que fuera establecido por la Decisión de la Comisión de 10 de diciembre de 2014) para lograr los objetivos a corto plazo del nuevo Marco de Asociación (Comunicación de 7 de junio de 2016 sobre el estable-

cimiento de un nuevo marco de asociación con terceros países sobre la base Agenda Europea de Migración).

El Plan consta de tres partes o pilares con el fin de cumplir su objetivo primordial de la creación de empleo y el crecimiento sostenible:

1. La movilización de la **inversión**. Es la parte mollar del Plan de Inversión Exterior (EIP). Se plantea el establecimiento de un nuevo **Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible** (EFSD – *EUROPEAN FUND FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT*) que gestionaría como **Plataformas Regionales de Inversión** las dos Facilidades *BLENDING* existentes para la zona (en África: el AfIF *AFRICA INVESTMENT FACILITY*; en la Vecindad: la NIF *NEIGHBOURHOOD INVESTMENT FACILITY*) y un nuevo instrumento de garantía – **Garantía FEDS** (Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible) que se generaría con contribuciones provenientes del Presupuesto General de la UE y del FED (Fondo Europeo de Desarrollo).

La estructura de gobernanza del FEDS (Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible) aseguraría la coordinación y complementariedad del EFSD con las operaciones bajo el mandato externo del Banco Europeo de Inversión – BEI (*EXTERNAL LENDING MANDATE – ELM*) que la Comisión también propone ampliar, así como con la Facilidad de Inversión ACP (*ACP INVESTMENT FACILITY – ACP IF* que gestiona el BEI), y la iniciativa de resiliencia para la Vecindad Sur del BEI (*EIB «RESILIENCE» INITIATIVE FOR EU'S SOUTHERN NEIGHBOURHOOD AND WESTERN BALKANS*).

La Comisión espera que el FEDS –sobre la base de una contribución de **3,35 millardos €**²³⁵ con cargo al presupuesto general de la UE y el FED (Fondo

²³⁵ En su propuesta la Comisión articula el FEDS mediante la inclusión en el mismo de las facilidades *BLENDING* ya existentes para África y la Vecindad (AfIF –*AFRICA INVESTMENT FACILITY* y la NIF –*NEIGHBOURHOOD INVESTMENT FACILITY*) –que suponen un total de 2,6 millardos €– reconvertidas en dos Plataformas Regionales de Inversión (*REGIONAL INVESTMENT PLATFORMS*) para la zona (África y la Vecindad). Estas Plataformas Regionales de Inversiones dispondrían a su vez de varias ventanas de inversión (*INVESTMENT WINDOWS*) para regiones / países / sectores, que estarían abiertas a la participación de un amplio espectro de instituciones financieras (Banco Europeo de Inversiones, Bancos de Desarrollo y Agencias de Crédito a la Exportación –ECAs– *EXPORT CREDIT AGENCIES* & Banca Comercial) que podrían presentar para su financiación bien proyectos individuales o carteras de proyectos de inversión.

Como complemento –es lo novedoso del Fondo– se propone por la Comisión el establecimiento de un nuevo instrumento de garantía –Garantía FEDS (Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible)– con una provisión inicial de garantías por importe de 1,5 millardos € (de los que 750 millones € los aportaría el Fondo Europeo de Desarrollo –FED– y el presupuesto de la UE). El desglose de las contribuciones UE a la Garantía FEDS (total de 750 millones €) propuesto por la Comisión es el que sigue: 400 millones € con cargo a la reserva del FED (Fondo Europeo de Desarrollo) y 350 millones € del Presupuesto General de la UE, en concreto: 100 millones € del Instrumento Europeo de Vecindad (IEV – ENI, *EUROPEAN NEIGHBOURHOOD INSTRUMENT*) y 250 millones € del margen para contingencias del Marco Financiero Plurianual (*CONTINGENCY MARGIN OF THE MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK*).

Europeo de Desarrollo)– genere un volumen de inversión pública y privada por un total de **44 millardos €**. La Comisión llega a estimar que si los Estados miembros decidieran además («*also match the contribution to blending*») igualar las contribuciones de la Unión al FEDS vía las Plataformas (Facilidades) *BLENDING* (que es de 2,6 millardos €) el volumen de inversiones total que podría alcanzarse llegaría a **88 millardos €**.

2. Incremento de la **asistencia técnica** con los países socios. La Comisión aprovechará la experiencia adquirida con el EFSI (*EUROPEAN FUND FOR STRATEGIC INVESTMENTS*), concretamente con el «*EUROPEAN ADVISORY HUB*» y el «*EUROPEAN INVESTMENT PROJECT PORTAL*». Los programas de asistencia técnica UE ya existentes (bajo los diferentes programas temáticos, nacionales, regionales) en los países socios se reorientarán a fin de asegurar que contribuyen a los objetivos del Plan de Inversiones Exterior (y en particular el de atraer inversiones). La visibilidad y accesibilidad a las oportunidades de financiación de proyectos y asistencia técnica se hará mediante un portal web único.

3. Mejora del clima de negocios (*BUSINESS AND POLICY ENVIRONMENT*). Apoyo a las reformas económicas y estructurales para mejorar un entorno comercial y político favorable a la colaboración con el sector privado. La UE reforzará el diálogo sobre política económica y social con los países terceros a fin de desarrollar unos marcos legales más efectivos, así como políticas e instituciones que promuevan la estabilidad económica, la inversión sostenible y un crecimiento económico inclusivo.

Por último, la Comisión en su Comunicación invita al Parlamento Europeo y al Consejo a una rápida **puesta en marcha del Plan de Inversión Exterior mediante el establecimiento del FEDS** (mediante la aprobación en codecisión de su propuesta de Reglamento para el establecimiento del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible y la Garantía FEDS) que debiera estar en funcionamiento tan pronto como sea posible, o como muy tarde para la **Cumbre UE-África**, actualmente prevista para el **otoño de 2017**.

Conclusiones

En el debate sobre la política migratoria, hay en la Unión acusadas oscilaciones entre políticas más inclinadas a considerar la migración como un fenómeno no solo positivo sino deseable en sí a fin de llegar a sociedades abiertas y tolerantes («*multiculturales*»²³⁶), y políticas centradas casi exclusivamente en medidas de contención. En el primer caso la migración se abor-

En resumen, la contribución total con cargo al presupuesto General de la UE al FEDS sería de 3,35 millardos € (2,6 millardos € de las Facilidades *BLENDING* + 0,750 millardos € para la Garantía del FEDS).

²³⁶ Para un estudio sobre la «sociedad multicultural» y la necesidad de un «capital social» como pre-requisito para el funcionamiento de las estructuras democráticas, véase

da desde el ángulo de su ligazón con el desarrollo, considerando desde ese prisma sus «causas profundas». En el segundo, el centro de gravedad recae en las medidas de lucha contra la inmigración ilegal, retorno y readmisión, y la gestión de fronteras.

Cabe constatar que estas oscilaciones de la política migratoria de la Unión, fundamentalmente, tienen su causa en: (1) el estado del debate y opinión pública en los Estados miembros con especial peso en la toma de decisiones en la Unión, que coyunturalmente pueden estar polarizadas en torno a los efectos negativos de la migración (coste para el «estado de bienestar» y esquemas de protección laboral, aumento de los niveles de inseguridad ciudadana), y (2) a la hora de formular políticas –elaborar Comunicaciones y propuestas legislativas– el mayor o menor peso en el seno de la Comisión de los departamentos tradicionalmente implicados en la lucha contra la pobreza y las políticas de ayuda al desarrollo (*DG DEVCO*), así como de los departamentos que diseñan y gestionan programas de movilidad (readmisión y retorno), control de fronteras (agencia FRONTEX), cooperación policial y en general cuestiones del llamado «Espacio de Justicia, Libertad y Seguridad» de la Unión (*DG HOME*).

Por nuestra parte solo entendemos un debate franco y abierto en la opinión pública europea, que no rehúya admitir que la migración puede suponer beneficios y costes. Este debate necesariamente supone la necesidad de que los responsables políticos europeos lleven a cabo y presenten ante sus opiniones públicas una honesta evaluación que sopesa los pros y los contras de la migración, evitando planteamientos disyuntivos que erijan en absolutos una (*solo beneficios*) u otra (*solo costes*) alternativa. En todo caso, habría de ser un debate que asuma la complejidad de los vínculos y relación entre migración y desarrollo, (que se resisten a categorizaciones dogmáticas²³⁷), así como las consecuencias a medio y largo plazo²³⁸ de las decisiones que se adopten en este ámbito.

Robert PUTNAM, «*Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*», Simon & Schuster Ltd (2001).

²³⁷ La tesis del «*migration hump*» (Martin y Taylor, 1996 y 2001) –que propone que habría una relación inversa entre comercio / desarrollo y migración, por la que a corto plazo un aumento del comercio / desarrollo daría lugar a un aumento de la migración, mientras que a largo plazo se llegaría a una disminución al equipararse los niveles de riqueza de los países que envían emigrantes («*sending country*») y los de los países anfitriones («*receiving*» o «*hosting country*»)– que fuera acuñada a mediados de los 90 en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*NAFTA*) y los flujos migratorios de Méjico a los EE. UU. para gran parte de los estudiosos se ha aseverado ilusoria. Para una exposición general de los diferentes planteamientos teóricos y políticos en torno a la migración, véase la colección de ensayos en «*GLOBAL MIGRATION GOVERNANCE*», edited by ALEXANDER BETTS, OUP – Oxford University Press, 2011.

²³⁸ Para una reflexión serena y documentada al respecto, véase DAVID COLEMAN, «*Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition*», en *Population and Development Review*, Vol. 32, N.º 3 (Sep., 2006), págs. 401-446. Disponible

Tanto la cuestión migratoria, como las cuestiones de seguridad en sentido amplio requieren y pasan por un mayor diálogo y cooperación no solo entre la Unión y los países del Magreb y del Sahel, sino sobre todo, entre los países del Magreb y el Sahel *entre sí*. Las iniciativas de los países del Magreb que han tenido eficacia operativa han buscado servir los intereses de Argel²³⁹, Rabat o Trípoli sin que haya sido posible articular un foro amplio y eficaz de cooperación entre los países del Sahel y los países del Magreb.

Quizá pudiera pensarse en completar el existente foro de diálogo y cooperación «5 + 5» –entre los cinco países de la Unión del Magreb Árabe (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez) y los cinco países de la ribera norte del Mediterráneo europeo (España, Francia, Italia, Malta y Portugal)– ampliándolo con otro «+ 5» que englobara a los países del Sahel (Burkina Faso, Mali, Níger, Chad) y también –dada su importancia en el ámbito migratorio, área de operaciones de Boko Haram– a la potencia económica del África del Oeste, Nigeria.

Las *limitaciones* de la Unión debidas a sus complejos esquemas competenciales y de funcionamiento ponen de relieve que, en la acción exterior de la Unión, el Tratado de Lisboa hace de la delimitación entre acción exterior PESC y no-PESC una tarea a la vez necesaria y, quizá, más difícil que en el anterior planteamiento de los «tres pilares» de Maastricht.

Cobra aquí una importancia y dimensión propia el papel que el Servicio Europeo de Acción Exterior (art. 27 TUE) pueda desempeñar a la hora de arbitrar y conciliar el *equilibrio institucional*, (fundamentalmente entre Consejo – Estados miembros y Comisión – Parlamento), a la hora de seleccionar y proponer instrumentos para implementar una acción y política exterior de la Unión, cuyo liderazgo e iniciativa indubitadamente los tratados atribuyen a la figura del «Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad» (art. 27 TUE), que es simultáneamente vicepresidente de la Comisión.

En cuanto a los *límites* que imponen las decisiones y actuaciones de otros actores –China, Rusia, Arabia Saudí– consideramos que un elemento con frecuencia ignorado en el análisis en Bruselas es la percepción por parte de los socios africanos de la diferencia de planteamientos de unos (BRICS²⁴⁰) y otros (Unión Europea, EE. UU.). En este sentido nos parece ilustrativa la

en: https://www.spi.ox.ac.uk/fileadmin/documents/PDF/WP33_Third_Demographic_Transition.pdf

²³⁹ Para un análisis en el ámbito de la seguridad (lucha antiterrorista) de las iniciativas de cooperación de los países del Magreb con los países del Sahel –en especial la iniciativa de Argelia en 2010 de un CEMOC (COMITÉ D'ÉTAT-MAJOR OPÉRATIONNEL CONJOINT) con base en Tamanrasset (Sáhara argelino) y participación de Mauritania, Mali, y Níger– véase OLIVIER HANNE & GUILLAUME LARABI, «*Jihâd au Sahel: Menaces, Opération Barkhane, coopération régionale*», París, B. Giovanangeli éditeur, 2015, 190 págs.

²⁴⁰ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

indignación con la que el que fuera presidente de la Comisión de la Unión Africana de 2008-2013, Jean Ping, refiere la actuación del presidente Obama en su visita oficial a Dakar en julio de 2013 cuando «*le pareció oportuno*» solicitar que «*su huésped y homólogo*» el presidente de Senegal, Macky Sall, aceptara la homosexualidad en Senegal²⁴¹. Se pregunta retóricamente el autor si tamaña petición –en fondo y forma– hubiera sido imaginable por parte de Rusia, China, Japón, India o Brasil.

Una indicación de que la actual alta representante, la italiana Federica Mogherini, es consciente de la importancia de evitar la percepción de una Unión que pueda ser percibida como arrogante o representativa de un Occidente que «*reparte lecciones de moral cívica y pública*»²⁴², es el impulso personal que ha dado a la reciente Comunicación conjunta de la alta representante y la Comisión «*Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales*»²⁴³.

Por último, si bien comenzáramos con una caracterización procedimental de la Unión, no podemos sino concluir que no satisface para dar razón de lo que –frente a otros actores centrados en la defensa del *interés nacional*– realmente la diferencia (y define) en su acción exterior, «*respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos*» (art. 21 TUE). No encontramos mejor fundamento explicativo que la propuesta del filólogo y ensayista centro-europeo, Georges Steiner, quien apuntaba como último criterio definitorio de Europa²⁴⁴, «*una conciencia escatológica de sí*».

²⁴¹ En JEAN PING, «Éclipse sur l'Afrique. Fallait-il tuer Kadhafi?», Ed. Michalon, 2014.

²⁴² En el texto de JEAN PING: «... *donneurs de leçon de morale civique et publique* ...».

²⁴³ Comunicación de 8 de junio de 2016, JOIN (2016) 29 final.

²⁴⁴ GEORGES STEINER, «*Une certaine idée de l'Europe*», Ed. Actes Sud, 2005.

TABLA DE OBJETIVOS PLAN DE ACCIÓN 2014-2017 UE-TÚNEZ

Objetivo 1	Instauración de un sistema electoral democrático, en particular mediante la consolidación de la independencia y funcionamiento de la «Instancia Superior Independiente Electoral» (ISIE) encargada de la gestión y organización de las elecciones.
Objetivo 2	Garantizar la independencia de la justicia, mejorar su profesionalidad y su eficiencia (acceso a la justicia, duración de los juicios), garantizar el respeto de los derechos humanos, de la presunción de inocencia y el derecho a un juicio justo.
Objetivo 3	Llevar a cabo la reforma del sector de la seguridad, en el marco de una reforma global y exhaustiva, con el fin de garantizar el respeto de las normas internacionales en materia de Estado de derecho, derechos humanos y Derecho internacional.
Objetivo 4	Reforzar la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos de las mujeres y niños.
Objetivo 5	Llevar a cabo la reforma de los medios de comunicación y la profesionalización del sector.
Objetivo 6	Reforzar el papel y la capacidad de la sociedad civil.
Objetivo 7	Diálogo sobre migración, movilidad y seguridad y celebración de una Asociación para la Movilidad.
Objetivo 8	Reformas económicas para el crecimiento integrador, la competitividad y la mejora del mundo de los negocios y de las inversiones.
Objetivo 9	Profundización en la integración y celebración de un acuerdo de libre comercio de alcance amplio y profundo (ALECA, en sus siglas en francés) y acercamiento al acervo de la UE.
Objetivo 10	Desarrollo de competencias, acceso al conocimiento e innovación.
Objetivo 11	Empleo, cohesión e integración social, y desarrollo regional y local.
Objetivo 12	Desarrollo agrícola y rural.
Objetivo 13	Desarrollo y aplicación de estrategias y programas destinados a garantizar un desarrollo sostenible.

TABLA DE OBJETIVOS PLAN DE ACCIÓN 2014-2017 UE-MARRUECOS

Objetivo 1	Refuerzo del diálogo político bilateral y concertación intensificada en asuntos internacionales.
Objetivo 2	Reforzar la cooperación en materia de prevención de conflictos, de gestión de crisis, de la no proliferación de armas de destrucción masiva y del control de exportaciones de armas y bienes de doble uso, así como de la protección civil y la prevención de riesgos Químicos, Biológicos, Radiológicos y Nucleares (CBRN).
Objetivo 3	Consolidar las instituciones garantes de la democracia y el Estado de derecho.
Objetivo 4	Asegurar la independencia y mejorar la eficacia de la Justicia.
Objetivo 5	Consolidación del rol de la sociedad civil.
Objetivo 6	Consolidación de la protección de los derechos de las mujeres y de los menores.
Objetivo 7	Consolidación de los derechos de asociación, de expresión y de reunión.
Objetivo 8	Mejora de la lucha contra la corrupción.
Objetivo 9	Mejora de la gestión de fronteras, readmisión, movilidad de personas y política migratoria, protección internacional y asilo.
Objetivo 10	Continuación de las reformas estructurales de la economía y las finanzas.
Objetivo 11	Desarrollo de una estrategia integral de empleo y promoción de la política social y sanidad pública.
Objetivo 12	Aproximación al acervo de la UE.
Objetivo 13	Profundización de las relaciones comerciales.
Objetivo 14	Progreso en otros asuntos relativos al comercio.
Objetivo 15	Modernización y refuerzo de las capacidades de los sectores agrícola y pesquero.
Objetivo 16	Mejora de la eficacia de los transportes.
Objetivo 17	Refuerzo de los aprovisionamientos y de la seguridad energética.
Objetivo 18	Mejora de la protección del medio ambiente, de la gestión de recursos del agua y de la lucha contra el cambio climático.
Objetivo 19	Mejora del sistema educativo y de la adecuación de la enseñanza superior y de la formación a las necesidades del mercado de trabajo.
Objetivo 20	Refuerzo de las capacidades en materia de sociedad de la información, investigación e innovación.
Objetivo 21	Refuerzo de la participación de Marruecos en los programas comunitarios y las agencias de la UE.

TABLAS ESTADO DE SITUACIÓN RELACIÓN COMERCIAL UE-MAGREB

COMERCIO DE MERCANCIAS (2015; en millones de euros)						
País	Importaciones	Exportaciones	Total	Resultado	Posición UE para el país	Posición del país para UE
DZ	20.700 (-30%)	22.300 (-5%)	43.000	+1.600	1º (54,4%)	19º (1,2%)
MA	12.400 (+12,7%)	18.100 (-0,1%)	30.500	+5.700	1º (55%)	26º (0,9%)
TN	9.500 (+1,5%)	10.750 (-2,2%)	20.250	+1.250	1º (63%)	32º (0,6%)
LY	7.400 (-40,5%)	4.200 (-21,6%)	11.600	-3.200	1º (51,7%)	43º (0,3%)

COMERCIO DE SERVICIOS (2014; en millones de euros)					IED (2014, stock en millones de euros)
País	Importaciones	Exportaciones	Total	Resultado	
DZ	1.800	3.400	5.200	+1.600	14.100
MA	5.100	3.500	8.600	+1.600	14.500
TN	3.300	1.500	4.800	-1.700	4.000
LY	600	800	1.400	200	7.000

ACUERDOS COMERCIALES			
País	AA (incluye ALC) Firma (en vigor desde)	Otros acuerdos comerciales (en vigor desde)	DCFTA: en negociación desde (última ronda)
DZ	4/2002 (9/2005)	n/a	n/a
MA	2/1996 (3/2000)	Productos agrícolas (10/2012) Solución diferencias (11/2012)	Desde marzo 2013 (4ª ronda: abril 2014)
TN	7/1995 (3/1998)	Solución diferencias (7/2012)	Desde octubre 2015 (1ª ronda: abril 2016)
LY	n/a	n/a	n/a

FICHA CANTIDADES PROGRAMACIÓN AYUDA COOPERACIÓN BILATERAL UE MAGREB Y SAHEL

MAGREB

- **Marruecos.**

ENPI (2011-2013): 580,5 Millones €.

ENI (2014-2016): 568 Millones € + 50 Millones «UMBRELLA».

Con una media de unos 200 Millones € anuales, es el país de la “Vecindad Sur” (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Siria, Palestina) del Instrumento Europeo de Vecindad (Reglamento 232/2014, de 11 de marzo) que más ayuda recibe con cargo a este Instrumento.

- **Argelia.**

ENPI (2011-2013): 172 Millones €.

ENI (2014-2016): 81,3 Millones €.

- **Túnez²⁴⁵.**

ENPI (2011-2013): en 2011 (con la revolución de enero) se pasó de 80 Millones € a 160 Millones €, y para el periodo 2011-2013 la asignación se incrementó de los 240 millones €, inicialmente previstos, a 400 Millones €.

ENI (2014-2016): 327,5 Millones € (media de 109 Millones € por año).

- **Libia.**

ENPI (2012-2013): 50 Millones €.

ENI (2014-2016): 21 Millones €.

SAHEL

- **Burkina Faso²⁴⁶.**

X Fondo Europeo de Desarrollo (FED): 537,2 Millones € – Programa Indicativo Nacional (PIN) 2008-2013.

XI FED: 623 Millones € (PIN 2014-2020).

- **Chad.**

X FED: 311 Millones € (PIN 2008-2013).

XI FED: 442 Millones € (PIN 2014-2020).

- **Mali.**

X FED: 559,3 Millones € (PIN 2008-2013).

XI FED: 615 Millones € (PIN 2014-2020).

- **Mauritania.**

X FED: 158,6 Millones € (PIN 2008-2013).

XI FED: 195 Millones € (PIN 2014-2020).

- **Niger.**

X FED: 473,2 Millones € (PIN 2008-2013).

XI FED: 596 Millones € (PIN 2014-2020).

²⁴⁵ Aun cuando no se trata de ayuda a la cooperación bilateral, conviene tener presente las cantidades del Apoyo Macro-Financiero de la UE a Túnez: 300 Millones € en 2014 y 500 Millones € en 2016.

²⁴⁶ La UE es el mayor donante de ayuda concesional, aportando prácticamente el 50 % de la que recibe el país.

Estados de África parte del EPA UE – África del Oeste, CEDEAO, y UEMOA



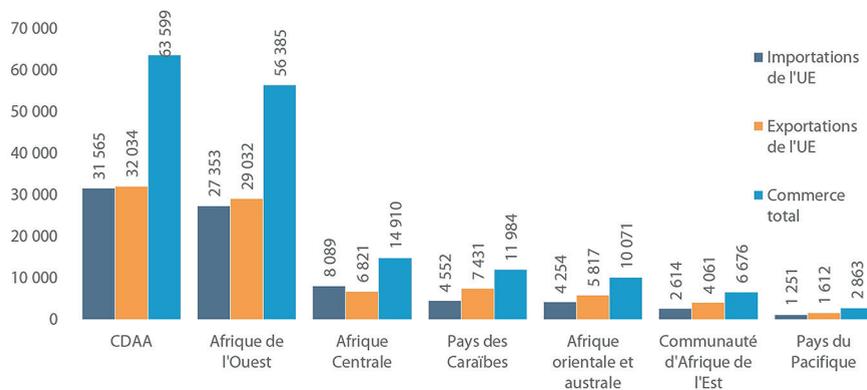
EPRS | European Parliamentary Research Service

Fuente: Parlamento Europeo – Octubre 2016 BRIEFING *ACCORD DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE AVEC L'AFRIQUE DE L'OUEST*

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)593496](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)593496)

ANEXO VI

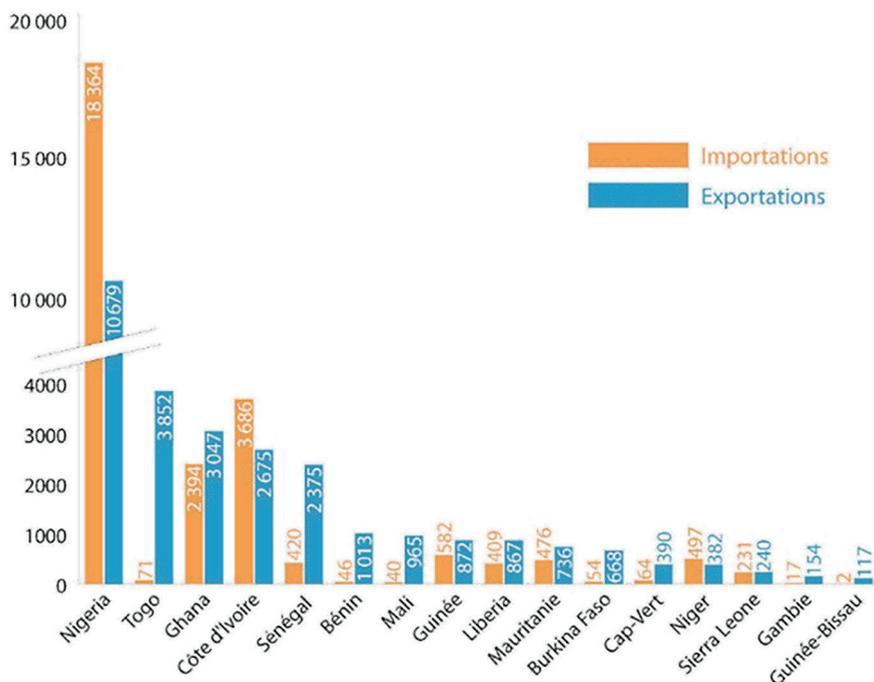
Volumen comercio países por regiones ACP con la UE (2015)



Fuente: Parlamento Europeo – Octubre 2016 BRIEFING ACCORD DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE AVEC L'AFRIQUE DE L'OUEST

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)593496](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)593496)

Volumen comercio países África del Oeste con la UE (2015)



Fuente: Parlamento Europeo – Octubre 2016 BRIEFING ACCORD DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE AVEC L'AFRIQUE DE L'OUEST

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2016\)593496](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2016)593496)