

18/2017

18 de marzo de 2017

*Regina Laguna**

En la otra orilla: la nueva estrategia local y regional de la Unión Europea en el Mediterráneo

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

En la otra orilla: la nueva estrategia local y regional de la Unión Europea en el Mediterráneo

Resumen:

La Unión Europea ha abierto varios frentes en el Mediterráneo con el objetivo de garantizar la seguridad en la zona. Para ello se servirá de varios instrumentos a nivel subestatal, regional y local. El objetivo es acercarse a los foros más influyentes de la sociedad en el caso de Estados fallidos como Libia, epicentro del conflicto, que se pretende rescatar para evitar que su letal influencia se propague entre sus vecinos. Estos instrumentos son: la Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea -dentro del Comité de las Regiones-, el programa operativo de cooperación transfronteriza *European Neighbourhood Instrument* (ENI CBC *Mediterranean Sea Basin*) y la nueva estrategia *West-Med*, que se levanta entre países de una y otra orilla a través de la típica estructura del 5+5. Por último, el lobby regional más importante en Europa, la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM), actuará como puente entre países y gobiernos.

Abstract:

The European Union has opened up several fronts in the Mediterranean with the aim of guaranteeing security in the area. With this purpose, it will be use several instruments available to it at sub-national level such as regional and local. The objective is to approach more influential forums in cases such as Libya, a failed State and epicenter of the conflict, avoiding their lethal influence being spread over its borders. These instruments are: The Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly - within the Committee of the regions. The cross-border cooperation program ENI CBC Mediterranean Sea Basin (European Neighbourhood Instrument) and the new West-Med strategy, which rises between countries on either shore through the typical structure of the "5+5". Finally, the most important regional lobby in Europe, the Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR), will build a bridge between countries and Governments for practical assistance and dialogue.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Unión Europea, Mediterráneo, seguridad, Libia, regiones, entidades locales, cooperación transfronteriza, estrategias.

Keywords:

European Union, Mediterranean, security, Libya, regions, local entities, cross-border cooperation, strategies.

Tres estrategias y un acuerdo

Un año de inmersión en las instituciones europeas no da para mucho. Pero si se tiene un pensamiento global, una visión de futuro y la curiosidad de un niño de cuatro años, un año es más que suficiente para vislumbrar de forma transversal lo que está pasando en la otra orilla, al otro lado del Mediterráneo.

Pero... ¿a qué lado? Al nuestro, por supuesto, que es el que lleva la batuta si no nos la dejamos arrebatarse. La orilla del Sur sigue hundiéndose a pasos agigantados en el mar de la incertidumbre, con los conflictos bélicos que sucedieron a la mal llamada «Primavera Árabe». Y digo «mal llamada» con conocimiento de causa y con alevosía, porque en lugar de dar paso a un renacer de las democracias, especialmente en el Maghreb, el resultado han sido gobiernos inestables y/o islamistas. Y ello sin olvidar un conflicto bélico, el de Libia, que, lejos de desvanecerse, sigue su camino hacia la autodestrucción en manos de ISIS o bajo el fuego amigo de las distintas facciones de un Gobierno de integración que no termina de cuajar.

De nuevo, es en este lado del Mediterráneo donde la tan denostada -recientemente- Unión Europea (UE) está demostrando llevar la iniciativa de forma silenciosa pero constante. Sin algaradas ni grandes ceremonias, la Comisión Europea, como gobierno de la Unión, ha puesto en marcha tres nuevas estrategias que intentan acoger bajo su regazo a todos los pueblos de la cuenca del Mediterráneo. Y digo «pueblos», que no países, porque aquí radica la novedad: involucrar a los gobiernos regionales y subregionales, y las entidades locales como nueva forma de interlocución cuando los gobiernos nacionales se tambalean o ya no existen, caso de Libia, con o sin el Gobierno de Acuerdo Nacional «forzado» por Naciones Unidas -de nuevo- en 2016.

En busca de un interlocutor

La falta de un intermediario nacional en el sur del Mediterráneo ya es una realidad que ha llegado a Bruselas. De repente, el gobierno de la Unión se encontró sin un interlocutor válido a la hora de compartir políticas y fondos, intereses y ayudas. Y, lo que es más importante, con el peligro añadido de perder el control sobre una zona, ya de por sí descontrolada desde la caída de los gobiernos anteriores a la Primavera Árabe, los que

fueron los «gobiernos amigos» de la *European Neighbourhood Policy* (ENP) o Política Europea de Vecindad.

Es en este contexto cuando la Comisión mira hacia abajo, no sólo geográficamente hacia el sur, sino también hacia los gobiernos más próximos al ciudadano. Es entonces cuando mira hacia el pueblo, hacia los que sobreviven a las bombas, *al-qāḍī* de un lado y los alcaldes del otro. Y es en estos momentos cuando mira hacia los gobiernos regionales europeos, como los que toma como referencia el Reino de Marruecos, actualmente en un proceso de descentralización que acaba de retomarse desde 2009...¹

Y es que, con Francia inmersa en un proceso inverso de centralización, el Reino de Marruecos ha decidido aliarse con otros socios de los que aprender y avanzar en el proceso de regionalización descentralizada, en concreto de España. Las conversaciones se siguen a nivel nacional, aunque algunos Gobiernos autonómicos españoles han ofrecido su colaboración de forma extraoficial.²

Paralelamente al proceso de formación de un Gobierno de Acuerdo Nacional libio, el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, hace una llamada desesperada. Hay que atajar el epicentro del problema: Libia. Hay que evitar que el cáncer se extienda, no solo por el Maghreb y el resto de África cruzando el Sahel, sino que cruce hasta la otra orilla. Este es el mensaje angustioso que se ha escuchado, desde finales de 2015, en todos los foros regionales mediterráneos.

Pero esa es la primera señal de alerta en el seno del Comité de las Regiones (CdR), cuando su presidente, Markku Markkula, se dirige a finales de 2015 y primeros de 2016 pidiendo ayuda a los representantes de la Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea (ARLEM). Integrada por 80 miembros, más 15 regiones y ciudades del sur y este del Mediterráneo, su fin es la cooperación política internacional. Pero el objetivo inmediato ahora es integrar a Libia a través de un proyecto inicial de intercambio con el alcalde de Trípoli.

¹ ABINADER, Jean R. "Morocco: King Mohammed Calls on Parliament to Advance Reform Agenda". AllAfrica, blog, 16 octubre 2014. Disponible en: <http://allafrica.com/stories/201410171311.html> [consulta 25 enero 2017]

² SEDJARI, Ali. "La reforma regional o los siete errores a evitar", págs. 49-51. Afkar/Ideas, primavera 2009. Disponible en: http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxius-adjunts/afkar/afkar-ideas-21/afkar21_Sedjari_Marruecos_regional_es.pdf [consulta 25 enero 2017]

En busca de amigos

El segundo paso lo da directamente la Comisión Europea a través de su servicio diplomático, cuando desplaza a un técnico del EEAS, la Agencia Europea de Servicio Exterior, a la reunión que celebra en Cagliari (Cerdeña) el Comité de Seguimiento del ENPI CBC-Med, el programa operativo para la cooperación transfronteriza en el Mediterráneo. Su misión es sugerir que, de nuevo, se incluya a Libia en este programa de ayudas con fondos europeos.

Asimismo, y de forma paralela a ambas acciones, la Comisión Europea impulsa a lo largo de 2016, a través de la DG Mare -Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca- una nueva estrategia para el Mediterráneo Occidental con la típica fórmula del «5+5». De nuevo, entre los actores de esta estrategia global, que poco o nada tiene que ver con la pesca, se incluye a Libia como uno de los protagonistas.

Por último, habría que hablar del acuerdo alcanzado en el seno de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM), un lobby regional supra-europeo que reúne a 160 regiones de 25 países de dentro y fuera de la Unión Europea. Su principal objetivo es la cohesión social, económica y territorial. En esta línea, en 2015, declararon la necesidad de que las regiones europeas coordinaran y protagonizaran un Acuerdo de movilidad con países de la otra orilla como Egipto, Libia, Argelia y Líbano, a semejanza de los alcanzados en 2013 y 2014 con Marruecos y Túnez, respectivamente. Como se ve, de nuevo, Libia en el horizonte.

Hasta aquí, las líneas generales de un Programa que forma parte de la Política Europea de Seguridad y Defensa Común. Esta política estaría liderada a nivel supra-estatal por la Unión Europea, pero sería gestionada a nivel subestatal, ya sea regional o local, por los órganos administrativo-políticos regionales y por los entes municipales o ayuntamientos.

En esta primera parte, analizaremos las dos primeras estrategias impulsadas por la Comisión Europea con el epicentro en Libia, con las regiones y las ciudades como instrumentos para garantizar el control de la zona.

En la primera de estas estrategias, asistiremos a la génesis de esta política, con un artista invitado, como son las Naciones Unidas, y el Comité de las Regiones en el papel de protagonista. Como actor de reparto, el Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea.

El escenario será ARLEM, la asamblea de regiones y ciudades europeas que colaboran con sus vecinos del otro lado del Mediterráneo.

La segunda estrategia de este primer capítulo se centra en el programa operativo de la Comisión Europea que financia la ENP (*European Neighbourhood Policy*) o Política Europea de Vecindad, llamado ENI CBC-Med (*European Neighbourhood Integration*) del área mediterránea. De nuevo, tenemos aquí a las regiones como brazo armado para repartir fondos de cooperación a lo largo y ancho de la cuenca mediterránea. Sí, también en la otra orilla.

ARLEM

Diciembre de 2015. El presidente del Comité de las Regiones (CdR), el órgano de representación subestatal en el seno de la Unión Europea, hace un llamamiento por carta de forma interna a las regiones y entes locales representados en ARLEM, la Asamblea Regional y Local Euro-Mediterránea, un subgrupo del Comité de las Regiones. Por motivos de confidencialidad, la carta no se ha hecho pública.

El presidente Markku Markkula convoca a las regiones y entes locales a sumarse al nuevo programa de inclusión de Libia en las políticas de desarrollo urbano, durante la séptima sesión plenaria de ARLEM, que se celebrará a mediados de enero de 2016 en la capital chipriota. El objetivo es facilitar su transición a la democracia. A la paz, habría que decir.

Con ello, se pretendía reclutar un importante número de regiones y ciudades dispuestas a participar en un programa de desarrollo territorial en Libia a base de proyectos de empleo y agenda urbana a nivel subestatal. Aunque sin fondos propios en un principio, la promesa de conseguir financiación por parte de la Comisión Europea no se hizo de esperar.

Habría, no obstante, que ir a los prolegómenos de esta nueva política de inclusión de Libia en los planes de la Unión Europea. Ocurrió unos meses antes, durante la comparecencia en la sesión plenaria del Comité de las Regiones de la vicepresidenta de

la Comisión Europea y comisaria de Acción de Exterior, Federica Mogherini, celebrada del 13 al 14 de octubre de 2015.³

Preparando el terreno hacia un nuevo orden global

Según el orden del día de la sesión, la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad iba a debatir con los miembros del CdR sobre «el papel de las regiones y ciudades en la acción exterior de la UE». El debate tendría lugar un día después de una reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la UE, que se centró en la crisis migratoria y en la renovación de la actual Política Europea de Vecindad (ENP, en sus siglas en inglés, que son las que utilizaremos), entre otros temas.

Durante la sesión, la comisaria Federica Mogherini puso sobre la mesa el caso de Libia. Cuando todo el mundo pensaba que el punto central de su presencia en el pleno era la crisis migratoria, y el papel primordial de los entes locales y regionales a la hora de gestionar el acogimiento de los refugiados, Mogherini lanzaba en el primer y segundo párrafo de su discurso lo que sería la punta de lanza para involucrar a las regiones en cuestiones de seguridad.

Las regiones «no son solo un interlocutor de nuestra política exterior. Hoy, ciudades y regiones son un jugador en la política exterior. (...) Las fronteras dibujadas en el siglo XX están siendo cuestionadas», comenzó diciendo. Y «las sociedades están cada vez más fragmentadas. Estamos en la era del neo-tribalismo. Los Estados son percibidos como lejanos al ciudadano. En este contexto, las autoridades locales son más poderosas y suelen tener más reconocimiento de sus ciudadanos», apuntó en unas primeras palabras (traducidas aquí directamente del inglés)⁴.

A partir de aquí, su discurso se hizo más enfático y pronunció una frase apocalíptica: «Estamos ante un nuevo orden global». Y se refería a un nuevo orden «donde los poderes globales y la organizaciones regionales, incluida la Unión Europea, cooperen

³ European Committee of Regions. Webpage [en línea]. <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/mogherini-europes-local-politicians-have-vital-role-in-eu-foreign-policy.aspx?cookies=disabled> [consulta el 12 de diciembre de 2016]

⁴ *Local authorities and the EU foreign policy. Speech at the Committee of Regions.* Federica Mogherini Webpage [en línea]. <http://www.federicamogherini.net/local-authorities-and-the-eu-foreign-policy-speech-at-the-committee-of-regions/?lang=en> [consulta 12 diciembre 2016]

hacia la paz y la estabilidad. (...) La dimensión global y la local de nuestras acciones deben ir juntas. Estamos trabajando para encontrar una solución política a la crisis en Siria o en Libia a través de la diplomacia regional y de la global. (...) Las autoridades locales son la clave para estos esfuerzos, tanto como la sociedad civil. Por ello, nuestro 'Fora' con las asociaciones locales es parte importante de nuestra política de vecindad. Necesitamos promoverlas, invertir en ellas y en el contacto persona a persona».

La cooperación descentralizada

Hasta aquí, las buenas palabras. Pero Mogherini incidió también en las acciones y habló de las nuevas acciones que la Unión Europea está llevando a cabo para incrementar la política de vecindad a nivel local. Es un mecanismo que pone en contacto a las autoridades locales europeas con las de los países vecinos en desarrollo. Se llama *Decentralised Cooperation Stock Exchange* o Bolsa de Valores para la Cooperación Descentralizada.⁵

La información sobre este nuevo mecanismo de cooperación la encontramos en un portal en internet con el sello del Comité de las Regiones y con una información explicativa de cómo y quién puede participar. Esta Bolsa de Valores está concebida como «un instrumento para poner en contacto las autoridades locales y regionales (LRA) en la UE y sus homólogos en los países en desarrollo, que deseen participar en proyectos de cooperación de desarrollo».

La bolsa incluye un mecanismo automático para que coincida con las demandas y necesidades expresadas por LRA en los países en desarrollo y las «ofertas» de LRA en la UE o en terceros países. La página web ofrece además formularios en línea con un formato específico, disponibles sólo para LRA registradas, donde se propone a sus representantes proyectos de cooperación.

⁵ *Decentralised Cooperation. Local and Regional Authorities for Development Portal*. European Committee of Regions. Webpage [en línea]. <http://lra4dev.cor.europa.eu/portal/EN/Bourse/Pages/welcome.aspx?cookies=disabled> [consulta 12 diciembre 2016]

Para-diplomacy de la AEXCID en Libia

Un ejemplo es el proyecto que había online en el momento de escribir estas líneas, presentado por AEXCID, la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Se trata, en concreto, de una iniciativa multisectorial y transversal para Trípoli (Libia) con un presupuesto de 6.000 euros. Son proyectos pequeños y a la vez ágiles, cuyo principal objetivo es crear una *soft-diplomacy* o, mejor, *para-diplomacy*, a nivel regional y local que permita tanto un permanente contacto con las autoridades locales, como estrechar lazos entre la sociedad civil.

Siguiendo con los hechos, Mogherini demostró un espíritu práctico que se resume en estas palabras: «Ustedes saben que las autoridades locales juegan un papel importante a la hora de encontrar una solución a la crisis actual. Ellas pueden ser nuestros socios y aliados para la paz. El trabajo que hemos hecho juntos en Libia nos muestra el camino a seguir. Nos hemos dado cuenta de lo importante que es trabajar con los ayuntamientos de Libia».

Exacto. Aquí es donde se centra en estos momentos la política de vecindad en el Mediterráneo, en encontrar una solución a la guerra de Libia y en construir puentes para garantizar la seguridad en esa zona tan cercana a nosotros. Y añadió un ejemplo concreto: «Durante el conflicto, [los alcaldes] demostraron un alto grado de sentido común, de responsabilidad y de liderazgo. Se alcanzaron acuerdos en el Este de cese el fuego a nivel local y se intercambiaron prisioneros. Los alcaldes de Libia tenían muy claro que sus ciudadanos querían acabar con el conflicto lo antes posible. Ellos son los que están en contacto directo con el pueblo. Quieren comenzar a reconstruir su país. Pero para eso necesitan un acuerdo, necesitan paz».

El camino trazado por Naciones Unidas

Con anterioridad a este discurso, la comisaria se reunió en dos ocasiones con representantes locales libios. Una reunión se celebró en Bruselas y la otra en Túnez, dado lo peligroso de pisar suelo libio. La Unión Europea ha estado urgiendo a todas las partes en este conflicto para que respalden el acuerdo alcanzado con sus representantes con la mediación del enviado por las Naciones Unidas, Bernardino León.

Y se siguió el camino trazado por el intermediario de Naciones Unidas. El 23 de marzo de 2015, Bernardino León y Federica Mogherini se reunían en Bruselas para hallar una solución a la seguridad en Libia. El discurso ofrecido por León dejaba puestos los cimientos de la cooperación a nivel local. Decía: «Para el futuro Gobierno de Libia y junto con la comunidad internacional, vamos a proponer que en las instituciones claves en el país haya un Consejo de municipios. No se trata sólo de medidas de confianza, ni de servicios básicos para los ciudadanos, sino de las instituciones claves que tienen que sacar a Libia de esta guerra. Y, junto con el poder legislativo y el poder ejecutivo, se propone que haya un Consejo de municipios, y que este Consejo de municipios desempeñe un papel clave».⁶ Nos reencontramos aquí, pues, con lo que Mogherini bautizó como el nuevo tribalismo.

No mucho tiempo después, el diplomático español le arrancaba a la comisaria italiana una promesa de colaboración en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La reunión informativa tuvo lugar el 28 de abril de 2015 en la sede de Nueva York. Bernardino León expuso a la Alta Representante europea las dificultades que estaban teniendo para alcanzar un mínimo acuerdo, desde del conflicto con las autoridades nacionales libias. «Un texto actualizado del proyecto de acuerdo destinado a poner fin al conflicto ha sido compartido con las partes, junto con una carta exponiendo los próximos pasos del proceso. El proyecto de acuerdo, que inmediatamente fue rechazado en su totalidad por el Gobierno de Trípoli, pone una fecha límite del domingo 3 de mayo para las modificaciones sugeridas».⁷ Con estas palabras, León pedía auxilio a Mogherini, conocedor como era de la experiencia europea en la cuestión migratoria.

Encuentros en las redes

En aquel encuentro, el enviado de la ONU en Libia selló un acuerdo de colaboración con la Unión Europea para la cuestión libia, haciéndole partícipe de los siguientes pasos a

⁶ *Excerpts from Leon's Remarks, Meeting of Libyan Municipalities and Local Councils Reps. in Brussels.* UNSMIL. Webpage [en línea]. <https://unsmil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=5662&ctl=Details&mid=6187&ItemID=2013519&language=en-US> [consulta 14 diciembre 2016]

⁷ *Libya: Leon met Mogherini, will brief Security Council.* ONUITALIA. Webpage [en línea]. <http://www.onuitalia.com/eng/2015/04/28/libya-leon-meets-mogherini-will-brief-security-council/> [consulta 14 diciembre 2016]

cumplir. Fue uno de tantos encuentros, que incluso en las redes tuvieron su eco, como el tuit que publicaba la comisaria en su Twitter oficial, en febrero de ese mismo año, cuando se reunió en Madrid con León. *Met Bernardino Leon in Madrid on #Libya: intensify contacts to guarantee appropriate support to UN led process*. Poca traducción se necesita para entender el grado de familiaridad y compromiso que anunciaba aquí Mogherini, con el propósito de «intensificar los contactos para garantizar un apoyo apropiado a las Naciones Unidas en este proceso».⁸

Y, efectivamente, las reuniones se intensificarían a lo largo de ese año, llegando a formar parte importante del informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la Misión de Apoyo en Libia, emitido en agosto de 2015. Decía que «UNSMIL convocó reuniones de representantes de los 28 consejos municipales y locales de toda Libia. Estos incluyeron una reunión en Bruselas el 23 de marzo y otra en Túnez el 29 de mayo. Los participantes intercambiaron opiniones, y discutieron la cooperación con UNSMIL y la delegación de Naciones Unidas en el país sobre cuestiones relacionadas con el apoyo de asistencia humanitaria, presos, desaparecidos y desplazados internos».⁹

Alcaldes libios en Bruselas

La segunda reunión con alcaldes libios en Bruselas, de la que hablaba Mogherini en su discurso del pleno del Comité de las Regiones, tuvo lugar el 9 de julio de 2015. El presidente del CdR, Markku Markkula, y varios miembros de ARLEM se reunieron con varios líderes locales, que representaban a diferentes municipios libios, para intensificar la cooperación con alcaldes europeos y representantes regionales de la UE. «También reiteraron su apoyo a un acuerdo interno con el objetivo de alcanzar un alto el fuego en el país»¹⁰.

⁸ Cuenta oficial de Twitter de Federica Mogherini. Tweet publicado el 17 de febrero de 2015. Webpage [en línea]. <https://twitter.com/federicamog/status/567639798048108544> [consulta 14 diciembre 2016]

⁹ Report of the Secretary-General on the United Nations Support Mission in Libya. S/2015/624. Security Council, United Nations. Webpage [en línea]. http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_624.pdf [consulta 15 diciembre 2016]

¹⁰ CoR brings together Libyan mayors to pave the way for stability and development. Committee of the Regions. Webpage [en línea] <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/cor-brings-together-libyan-mayors.aspx?cookies=disabled> [consulta 15 diciembre 2016]

La página web del CdR arriba citada informa detalladamente sobre este encuentro. «Los líderes locales han estado allanando el camino para un diálogo más fuerte y para la cooperación, con el objetivo de luchar contra el terrorismo y promover un proceso de paz, y también mediante el establecimiento de un mecanismo de coordinación técnica entre los municipios». Este proceso tenía el «apoyo de la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini».

La delegación libia estuvo formada por Omar Al Baraesi, alcalde de Benghazi; Mustafa Abdallah (Baruni), alcalde de Zintan; Yosof Ibderi, alcalde de Ghariyan; Hamed Al Hiali, alcalde de Sabha, y Allam Al Fallah, asesor político de alcaldes de la región del Este de Libia. Por último, se encontraba Abdelrauf Beitelmal, coordinador del grupo de trabajo en representación de los municipios libios. Este último se encargaría de establecer el mecanismo de seguimiento con la ONU y la UE, tras la reunión en Bruselas del 23 al 24 de marzo, en el marco del proceso de diálogo libio dirigido por Naciones Unidas (UNSMIL).

Tendríamos que detenernos un momento y pensar en la responsabilidad que para las autoridades regionales y locales europeas significaba llevar a Bruselas a un grupo de alcaldes libios cuando la guerra asolaba su país, y donde lo que les esperaba a la vuelta era muerte y destrucción. La primera dificultad radicaba en conseguir que salieran de allí. Durante el proceso posterior, se tuvo que suspender alguna reunión al no recibir los visados a tiempo... ¡de ninguno de ellos! El segundo escollo era cuestión de fe, confiar en que volverían a Libia,... todos. El Comité de las Regiones lo hizo bien.

El nuevo tribalismo

Hasta que, de nuevo, nos encontramos con el discurso de Mogherini en el Comité de las Regiones, donde habíamos dejado a la comisaria hablando del nuevo tribalismo e invitando a las regiones a cooperar a nivel local con Libia. *Act local*, dijo de forma contundente. Actúa de forma local, podríamos traducir. Y pasó a la acción. Necesitaremos seguir con el trabajo que hemos hecho hasta ahora. Hemos aprobado un programa de tres millones de euros, para apoyar la gobernabilidad local en Libia, a través del apoyo institucional a 33 municipios libios. Comenzará a ser implementado tan pronto

como se establezca el Gobierno de Acuerdo Nacional¹¹ y la situación de seguridad mejore. Los municipios pueden desempeñar un papel central en la reconstrucción de Libia y necesitamos un contacto continuo con ellos. Les necesitan a ustedes como socios en este momento difícil para su país». ¹²

Mogherini había hablado alto y claro. Tan claro como que había puesto tres millones de euros sobre la mesa para los contactos previos. Pero sus siguientes palabras iban dirigidas al corazón del Comité de las Regiones en su acción exterior. La comisaria habló directamente de ARLEM, señalándole como interlocutor y eligiendo este foro como el eje central de la conexión con Libia. «ARLEM ha desempeñado un papel importante en la organización de las reuniones con los alcaldes libios. Y, más allá de eso, aprecio realmente el papel de las autoridades regionales y locales en la política mediterránea. Seguiré buscando su cooperación en todas nuestras actividades externas a este respecto».

De nuevo, el compromiso con Libia

Con estas palabras se sellaba de nuevo el compromiso con Libia desde la otra orilla. «La única manera de alcanzar nuestros objetivos es asociándonos con nuestros vecinos. Y cuando hablamos de socios, no significa simplemente los Estados, sino también las autoridades locales, la sociedad civil, la comunidad empresarial, los agentes sociales. (...) Por lo tanto, estoy totalmente de acuerdo con la propuesta de revisión de la política europea de vecindad. Debemos trabajar más con las autoridades regionales y locales, y no solo con los gobiernos nacionales».

La novedad en la nueva estrategia regional europea es que no sólo se va a centrar en medioambiente o energía, claves del Horizonte 2020, sino que entra de lleno en las políticas de seguridad y en la lucha antiterrorista. En el mismo discurso, Mogherini finalizaba con este reto: «Nos centraremos en nuevos sectores que son clave para nuestros intereses comunes: energía y transporte, desarrollo económico, migración y movilidad. Pero también vamos a participar a este nivel [el local] en el área de seguridad,

¹¹ A comienzos del año 2016.

¹² Federica Mogherini speech, *op. cit.*

incluyendo temas tan importantes como la reforma de este sector y la lucha contra el terrorismo».

Un Gobierno de Acuerdo Nacional

Sucesivamente, Naciones Unidas actuaba por su cuenta sobre el terreno con la decisión de formar un Gobierno de Acuerdo Nacional en Libia.¹³ En diciembre de 2015 y de forma coetánea a la carta de movilización del Comité de las Regiones, el representante especial de la ONU para Libia, Martin Kobler, hizo pública la firma en Sijrat (Marruecos) de un acuerdo de paz entre los dos parlamentos libios enfrentados.¹⁴ Este pacto tenía como objetivo la creación de un Gobierno de Unidad Nacional formado por un presidente, dos vicepresidentes y otros seis miembros. Aún tardarían tres meses para que el acuerdo se hiciera realidad, en marzo de 2016.¹⁵

Estos antecedentes fueron el germen de la carta que dirigió el presidente del Comité de las Regiones a los líderes regionales en diciembre de 2015 y que, como ya señalábamos, no podemos reproducir. En líneas generales, se pedía colaborar con alcaldes libios invitándoles a participar en un intercambio de experiencia y buenas prácticas, centrados en la gestión del agua y el desarrollo urbano. Sin contar en principio con fondos europeos, al no haberse aprobado un programa específico, la respuesta por parte de las regiones europeas fue modesta.

Previamente, el Comité de las Regiones se había dirigido a la Comisión Europea con las conclusiones de la sesión plenaria posterior a la del discurso de Mogherini. Es decir, el 115 plenario celebrado los días 3 y 4 de diciembre de 2015, bajo el nombre de *Resolución sobre el programa de trabajo de la Comisión Europea 2016*.¹⁶

¹³ ONU, Centro de Noticias. "Firman acuerdo para crear gobierno de unidad nacional en Libia". 15 diciembre 2015. Disponible en:

<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34071#.Wli3fpKBGCQ> [consulta 25 enero 2017]

¹⁴ "Libyan Political Agreement. As signed on 17 December 2015". Disponible en:

<https://unsmil.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=miXuJYkQAQg%3D&tabid=3559&mid=6187&language=fr> [consulta 25 enero 2017]

¹⁵ UNSMIL. "UN Security Council Press Statement on Libya", 14 March 2016. Disponible en:

<https://unsmil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=3543&ctl=Details&mid=6187&ItemID=2099519&language=en-US> [consulta 25 enero 2017]

¹⁶ RESOL-VI/007 Committee of the Regions, 115th plenary session, 3-4 December 2015. RESOLUTION on the European Commission work programme 2016 [en línea]. <http://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/doku/adr/2015/cdr-2015-5929-en.pdf> [consulta 15 diciembre 2016]

En concreto, en el punto 52, bajo el título *Estabilidad y cooperación fuera de la Unión Europea*, se «hace hincapié en la urgencia de encontrar una solución pacífica a los conflictos en Libia, Siria y Ucrania». Por lo que, el CdR «ofrece la participación de autoridades locales y regionales dentro de la diplomacia entre pueblos, reafirma su disposición a avanzar en la implementación de la reforma sobre la descentralización en Ucrania, y propone fortalecer los vínculos de cooperación entre autoridades locales y regionales europeas y libias dirigidos a la capacitación y el desarrollo territorial, incluso antes de la plena aplicación de un acuerdo interno general». Y, a continuación habla de ARLEM como el instrumento idóneo para esta cooperación.

Una llamada de socorro en Nicosia

Y con esta propuesta sobre la mesa, se llegó a la séptima sesión plenaria de ARLEM, celebrada en Nicosia (Chipre) el 19 de enero de 2016 para discutir los conflictos sociales, la migración y la reforma de la política de vecindad. Abdelrauf Beitelmal, alcalde de Trípoli, encabezó la delegación de políticos locales libios «como una oportunidad para establecer los retos de Naciones Unidas, en sus esfuerzos para garantizar un gobierno de unidad nacional». ¹⁷ Entre otros representantes venidos de Libia, estaban Mustafa Al Baruni, alcalde de Zintan; Álvaro Benlloch Miranda, representando a la delegación de la Agencia Europea de Acción Exterior en Libia, y Nicolas Leroy, representante de la delegación de la Unión Europea en Libia.

El pleno aprobaría la adopción de una agenda urbana sostenible para la región mediterránea, cuyo informe fue redactado por Fawzi Masad, responsable de la gestión diaria de Amman (Jordania), una de las ciudades más afectadas en la crisis de refugiados por la guerra en Siria. Este informe contiene un conjunto de propuestas, que reflejan la necesidad de las autoridades locales en el Mediterráneo para ajustar las nuevas políticas de desarrollo urbano y de cambio climático. Esta reunión se celebraba en un momento crucial, en el que las regiones y ciudades a ambos lados del Mediterráneo estaban ansiosas por reflejar la realidad y el potencial de los gobiernos locales.

¹⁷ Libyan mayors and migration in spotlight at ARLEM. Committee of Regions. Webpage [en línea]. <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/arlem-7th-plenary-session-nicosia.aspx?cookies=disabled> [consulta 15 diciembre 2016]

El orden del día contó con representantes de Naciones Unidas, como Dامتew Dessalegne, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); Raghed Assi, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y Katja Schaefer, del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Habitat), que hablaron sobre el «acogimiento de refugiados en el este y el sur del Mediterráneo, y el rol de las autoridades locales y regionales para hacer frente a la inmigración». También se presentaron los «instrumentos de cooperación descentralizada por autoridades locales para la estabilización y el desarrollo territorial en Libia».

Como ejemplo, el proyecto de la Junta de Extremadura en Trípoli nació aquí. Otra de las sesiones incidió en las «autoridades locales y regionales, y la sociedad civil como socios para un desarrollo territorial en la región mediterránea». Las últimas intervenciones corrieron a cargo de Antonella Valmorbida, de la *European Association for Local Democracy-ALDA*, y de Ahmed Al Damrawu, de la *Civil Society Facility South*.¹⁸

Gestión del agua y desarrollo urbano como instrumentos

El resultado no se hizo de esperar. Varias regiones, no todas ellas las de más capacidad económica, se aprestaron a ofrecer su colaboración para recibir a delegaciones de técnicos y políticos locales libios, con el objeto de intercambiar conocimientos y buenas prácticas en desarrollo urbano. Entre las primeras, Murcia (España), Amberes (Bélgica), Manchester (Reino Unido), Vila Real (Portugal), Nicosia (Chipre) y Malta. Los proyectos comprendían una variada temática como la gestión del agua, los residuos urbanos, sanidad primaria, administración pública y enseñanza del inglés, respectivamente.¹⁹

En un principio, para este proyecto sólo se contaba con la ayuda económica del Servicio Europeo de Acción Exterior, que se ocupaba de gestionar y pagar los visados y viajes de las delegaciones libias. Las regiones debían costear los desplazamientos internos,

¹⁸ Seventh plenary session of the Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly (ARLEM) 18-19 January 2016. Programme. Committee of Regions. Webpage [en línea]. <http://cor.europa.eu/en/activities/arlem/Documents/arlem-agenda-plenary7-fin-en.pdf> [consulta 15 diciembre 2016]

¹⁹ Libya and the Committee of the Regions. Committee of Regions. Webpage [en línea]. <http://cor.europa.eu/es/activities/arlem/Pages/Libya-and-the-Committee-of-the-Regions.aspx?cookies=disabled> [consulta 15 diciembre 2016]

hotel y dietas. Además de estrechar lazos, como hemos adelantado, existe el interés egoísta de estar preparados para la paz y el momento de la reconstrucción de Libia. Porque, llegado el momento, ¿a qué empresas se dirigirán los alcaldes libios cuando tengan que reconstruir las canalizaciones de agua en sus municipios? ¿Tal vez a las de la región de Murcia?²⁰

ENPI y la Política Europea de Vecindad

La Política Europea de Vecindad o *European Neighbourhood Policy (ENP)*, cuyas siglas en inglés utilizaremos, es una parte importante de la política exterior europea. Pero en su momento nadie previó los movimientos que desembocarían en la Primavera Árabe a todo lo ancho del Mahgreb, incluyendo la guerra libia. Además, son precisamente nuestros vecinos de la otra orilla los que más se benefician de las políticas de cooperación transfronteriza de la Unión Europea, a través de este instrumento.

Se trata de una estrategia de acción exterior basada en la cooperación entre una macro-región transfronteriza. La singularidad respecto a otras es que esta política está respaldada por un programa operativo, el ENPI CBC-Med o *European Neighbourhood and Partnership Instrument Cross Border Cooperation in the Mediterranean* (también mantendremos sus siglas en inglés). A través de este instrumento financiero, la Comisión Europea destina un presupuesto importante para que empresas públicas y privadas, instituciones políticas y académicas de toda la cuenca del Mediterráneo colaboren en proyectos que exporten valores de las políticas europeas, como la innovación, el medioambiente o la igualdad de género.

El primer programa data del ejercicio 2007-2013, con una Autoridad de Gestión con sede en la Región Autónoma de Cerdeña (Italia).²¹ De nuevo, vemos a las regiones como protagonistas de la política exterior. La gestión financiera del Programa está enteramente administrada por parte de la autoridad de Gestión, la Región Autónoma de Cerdeña. Los

²⁰ EFE, Murcia. Las políticas de participación de la Comunidad Autónoma atraen al Comité de las Regiones. La Verdad. Publicado 2 mayo 2016 [en línea]. <http://www.laverdad.es/murcia/201605/02/politicas-participacion-comunidad-autonoma-20160502005000-v.html> [consulta 15 diciembre 2016]

²¹ CROSS-BORDER COOPERATION IN THE MEDITERRANEAN. Webpage [en línea]. <http://www.regione.sardegna.it/j/v/195?s=1&v=9&c=3900&na=1&n=10&nodesc=2&tb=3900&user=enpimed&sb=1> [consulta 18 diciembre 2016]

países participantes, entre los cuales se encuentra España, están representados en el Comité de Seguimiento por los ministerios competentes (en el caso de España, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Hacienda). Sin embargo, dichos ministerios no tienen responsabilidades de gestión financiera del Programa. Es la Dirección General de Relaciones con la Unión Europea y Acción Exterior a nivel regional la que coordina el programa y, en el caso de Cerdeña, la que ostenta la presidencia y dirige la gestión con el resto de socios.

¿Aún no hemos presentado a los socios? Son estos: Chipre, Egipto, Francia, Grecia, Israel, Italia, Jordania, Líbano, Malta, Palestina, Portugal, España, Siria (actualmente suspendido de participación) y Túnez. Todos son parte importante del programa y de lo que este pretende. Pero sobre esto volveremos después.²²

Un programa para 110 millones de habitantes

Sobre todo, porque el programa abarca 76 territorios o regiones con una población total de 110 millones de habitantes. La vasta extensión del Mediterráneo obliga a que Cerdeña delegue parte de la gestión en dos *Branch Office* o sucursales. Una de ellas, la del Mediterráneo Oriental, tiene su sede en Aqba (Jordania). La que gestiona el Mediterráneo Occidental se encuentra en Valencia (España), en la Dirección General de Relaciones con la Unión Europea y el Estado de la Generalitat Valenciana.

Pero aún no hemos hablado de dinero. La Comisión destinó para ese periodo 173 millones de euros, sólo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), bajo el capítulo 4 del presupuesto de la UE: *La Unión Europea como socio mundial*.²³ Pero el montante total de los presupuestos comunitarios para este programa fue de alrededor de 11.200 millones de euros²⁴ para los dos instrumentos de vecindad con los que cuenta, el

²² ENPI CBC MED. Webpage oficial [en línea]. <http://www.enpicbcmmed.eu/programme/about-the-programme> [consulta 18 diciembre 2016]

²³ COMMISSION DECISION of 14/VIII/2008 on The joint operational programme "Mediterranean Sea Basin 2007-2013" for the ENPI Cross-Border Co-operation 2007-2013 to be financed under Article 19 08 02 01 and 19 08 02 02 of the general budget of the European Communities [en línea]. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2008/EN/3-2008-4242-EN-F-0.Pdf> [consulta 18 diciembre 2016]

²⁴ The European Neighbourhood Instrument. ENPI CBC-MED. Webpage [en línea]. <http://www.enpicbcmmed.eu/enicbcmmed-2014-2020/the-european-neighbourhood-instrument> [consulta 18 diciembre 2016]

del Sur, del que estamos hablando, y el del Este, que abarca los países del Cáucaso y que no son objeto de este estudio. Los proyectos pueden financiarse hasta un máximo del 90 %, mientras que los socios tienen que proporcionar un mínimo del 10 % en concepto de cofinanciación. Atractivo, ¿no?

El ENPI CBC-Med fue aprobado el 14 de agosto de 2008 por Decisión de la Comisión Europea C (2008) 4242, estableciendo un marco estratégico de cuatro prioridades definidas conjuntamente por los países participantes:²⁵

- 1) promoción de desarrollo socio-económico y de territorios,
- 2) promoción de la sostenibilidad ambiental en la cuenca mediterránea,
- 3) promoción de mejores condiciones para garantizar la movilidad de personas, mercancías y capitales,
- 4) promoción del diálogo cultural y gobernanza local.

Las revueltas del sur y este del Mediterráneo ralentizaron el programa, que tuvo que extenderse hasta el 2016, pese a que ya estaba aprobado y, en periodo de pre-gestión, el nuevo programa operativo 2014-2020. No será, pues, hasta el 2017 cuando se publique la convocatoria para participar en los nuevos proyectos. Este programa, que ha cambiado el nombre y se denomina ahora ENI CBC Med, es el instrumento europeo de vecindad, si traducimos las siglas del inglés, que, pese a perder la P de *partnership*, sigue buscando nuevos socios. Pero sobre ello, recuerden, volveremos después.²⁶

¿Qué más hay de nuevo? El presupuesto, las prioridades y... los socios. Lo más importante: el dinero. El presupuesto de todos los componentes de la Política Europea de Vecindad ha aumentado hasta los 15.233 millones de euros. La dimensión trasfronteriza de la PEV cuenta con el 5% de dichos recursos y, en específico, el Programa ENI CBC Med tiene un presupuesto total de poco más de 209 millones de euros.

²⁵ ENPI CBC Mediterranean Sea Basin Programme 2007 - 2013. Webpage [en línea]. http://www.enpicbmed.eu/documenti/29_153_20090109135603.pdf [consulta 18 diciembre 2016]

²⁶ The European Neighbourhood Instrument: From the ENPI to the ENI. Webpage oficial [en línea]. <http://www.enpicbmed.eu/enicbmed-2014-2020/the-european-neighbourhood-instrument> [consulta 18 diciembre 2016]

El nuevo Programa ENI CBC Med cuenta con un objetivo general, dos objetivos principales y cuatro objetivos temáticos:

- Desarrollo de las empresas y de las PYME
- Apoyo a la educación, la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación
- Promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza
- Protección del medio ambiente y adaptación y mitigación del cambio climático

Para conseguir estos cuatro objetivos, que engloban a su vez once prioridades, se aplicará la cooperación entre personas, y asimismo se considerará el desarrollo de las capacidades institucionales como prioridad transversal.¹

*Regina Laguna**
Periodista y abogada
Profesora asociada en la Universitat de València

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.