

*Raquel Barras y David J.
García Cantalapiedra **

Hacia un «gran Magreb». La UE,
la seguridad europea y el declive
del concepto MENA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Hacia un «gran Magreb». La UE, la seguridad europea y el declive del concepto MENA

Resumen:

El mantenimiento de MENA como marco principal para la política y estrategia de la Unión Europea para el norte de África y el Sahel ya no responde a las dinámicas de seguridad de la zona. Estas no solo muestran que este modelo está en declive, sino que prácticamente se diluye por la vía de los hechos. Está siendo sustituido por un complejo regional de seguridad nuevo, el gran Magreb, que además incluye una visión en profundidad más «africana». La UE debería de revisar su enfoque de seguridad hacia esta área rápida y de forma innovadora antes de que sea irrelevante en la zona en el nuevo escenario estratégico.

Palabras clave:

Unión Europea, seguridad, MENA, norte de África, Sahel, África Occidental, Complejo Seguridad Regional.

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

Towards a "great Maghreb". The EU, European security and the decline of the MENA concept

Abstract:

The maintenance of MENA as the main framework for the European Union's policy and strategy for North Africa and the Sahel no longer responds to the security dynamics of the area. These not only show that this model is in decline, but that it is practically being diluted by the facts. It is being replaced by a new regional security complex, the Greater Maghreb, which also includes a more African' in-depth vision. The EU should review its security approach to this area quickly and innovatively before it becomes irrelevant to the area in the new strategic scenario.

Keywords:

European Union, Security, MENA, North Africa, Sahel, West Africa and Regional Security Complex.

Cómo citar este documento:

BARRAS, Raquel y GARCÍA CANTALAPIEDRA, David J. *Hacia un «gran Magreb». La UE, la seguridad europea y el declive del concepto MENA*. Documento de Opinión IEEE 59/2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO59_2020RAQVAR_GranMagreb.pdf y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción

La revisión de la estrategia de seguridad de la UE, tras 2015, era la respuesta al declive relativo en la posición global de la Unión Europea, tras la Gran Recesión de 2008 y la incertidumbre generada por el *brexit*¹. La pregunta que podemos hacernos es: ¿por qué el enfoque de la UE hacia el Mediterráneo ha sido tan infructuoso? y ¿por qué su evolución en sus diferentes iniciativas, con excepción de la Política Europea de Vecindad (PEV) solo en su vertiente este (Asociación Oriental), no ha arrojado resultados notables? ¿Está la UE usando de nuevo hacia su periferia sur concepciones discutibles tal como en anteriores aproximaciones estratégicas? En *La Unión Europea en un entorno global cambiante* de 2015, la UE trazaba un revisión estratégica donde MENA se establecía como un desafío prioritario de seguridad, difuminando la distinción entre seguridad interna y externa, pero con discutibles argumentos sobre el origen de los desafíos y amenazas en este nuevo ámbito². Además, MENA seguía incluyendo un nexo de unión entre Oriente Medio y el norte de África, siendo claro que la dinámica de seguridad en cuanto a desafíos y amenazas son diferentes en las dos zonas geográficas y se hace evidente que la diferenciada evolución en ambas pide un marco de análisis renovado. A pesar de que desde 2011 las llamadas Primaveras Árabes y los conflictos en Libia, Siria e Irak han permitido la expansión del terrorismo, el crimen organizado (junto con su simbiosis), estas amenazas son previas a esta dinámica, con su propia lógica y desarrollo, en el norte de África (especialmente Argelia) y el Sahel, y su expansión hacia África Occidental, donde ya actuaban grupos como Boko Haram. En este sentido, entre 2002 y 2004, ya existían iniciativas cooperativas antiterroristas, lideradas por EE. UU., como la iniciativa Pan-Sahel y la TSCTI (iniciativa Contraterrorista Trans-Sahara)³. Será tras la creación de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) en 2005, cuando en el área se desarrollara una dinámica propia y

¹ MC SHANE, D. *Brexit: How Britain Will Leave Europe*. Tauris, 2015; ELDHOLM, M. *Brexit and the UK's future*. Oslo University. 2015

² Rethinking the EU's approach towards North Africa and the Middle East (MENA). Strategic Review-The European Union in a changing global environment - Executive summary. Disponible en: <https://europa.eu/globalstrategy/en/strategic-review-european-unionchanging-global-environment-executive-summary>

³ GARCIA CANTALAPIEDRA, D. "La creación del AFRICOM y los objetivos de la política de EE. UU. hacia África: gobernanza, contraterrorismo, contrainsurgencia y seguridad energética". *RIE*. ARI Nº 53/2007.

simbiótica entre terrorismo, insurgencia y crimen organizado transnacional. Además, ha trabajado en favor de la expansión de estas amenazas la falta de cooperación entre los Estados de la zona y la corrupción reinante en la zona⁴.

Es de notar sin embargo que, junto con esta revisión estratégica, la instituciones europeas entraban en un periodo de reexamen de la PEV, donde la Comisión Europea y el Alto Representante de la UE sobre Política Exterior y Seguridad buscaban ajustar los elementos conceptuales e instrumentales de la PEV a la nuevas dinámica en la periferia de la UE. De esta manera, el área de interés de la PEV sería una periferia expandida hacia las zonas adyacentes de la periferia de la UE. Podría entenderse como una ampliación hacia las periferias de los países incluidos en la PEV en su vertiente sur, los denominados «patios traseros» de países como Marruecos, Argelia, Libia o Túnez, con una mayor prioridad a la seguridad⁵. En este sentido, la naturaleza y la dinámica de estas amenazas son diferentes en el Oriente Medio y el norte de África-Sahel. A la vez, la PEV mantenía un enfoque comprehensivo hacia Europa Oriental, Oriente Medio y África del Norte, aunque se realizaron iniciativas diferentes para Europa y Mediterráneo: Asociación Oriental (EaP) y Unión para el Mediterráneo. Así, la Estrategia regional de la UE aglutina sin distinción de Siria e Irak, los nuevos Programas de Desarrollo y Protección Regional (PDRP) en África del Norte y el Cuerno de África, y mecanismos de cooperación con la UA o el Consejo de Cooperación del Golfo⁶. Así, la Estrategia Global Europea de 2016 (EGS) establece una vez más el área MENA como una de las áreas prioritarias para la UE. Sin embargo, no menciona la PEV, mantiene la unidad Oriente Medio-norte de África-Sahel; y aunque paradójicamente sí que agrupa norte de África, África occidental y el Sahel en la revisión de la PEV, la inclusión en este ámbito de asuntos como la cuestión palestino-israelí o Turquía desvirtúa y disminuye la eficacia de cualquier estrategia. Incluso el papel de algunos Estados en la financiación de grupos terroristas en Libia, las dinámicas tienen y necesitan un tratamiento propio. La UE necesita no tanto una

⁴ BARRAS, R y GARCIA CANTALAPIEDRA, D “Hacia un nuevo y diferente "Flanco Sur" en el Gran Magreb-Sahel”. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, Nº 39 (octubre 2015).

⁵ Incluyendo terrorismo, radicalización y crimen organizado. Véase Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: the European Agenda on Security, COM (2015) 185 final.

⁶ También incluye la cooperación con Turquía, Ucrania, o la Liga Árabe, EC/HR. Review of the European Neighborhood Policy. Brussels. JOIN (2015) 50 final.

adaptación, sino una transformación de su enfoque estratégico y de sus capacidades. Tanto la cuarta prioridad de la EGS hacia MENA como el Plan de Acción del Sahel establecen: «abordar sistemáticamente la dinámica transfronteriza en el norte y oeste de África, las regiones del Sahel y el lago Chad a través de vínculos más estrechos con la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y el G5 Sahel»⁷.

Hacia una nueva definición

La UE se enfrenta a un escenario estratégico muy complejo tanto interno como internacional, sobre todo por el *brexit*, el impacto de la pandemia del SARS-COV-2 y por un contexto geoestratégico de competición entre grandes potencias. Además, una periferia «expandida» significa mayor complejidad en un espacio geopolítico que, debido a esa competición y sus dinámicas propias, acaba integrándose en términos de seguridad, impactando directamente en la UE: esta progresiva integración afecta a la política y proyección estratégica de la UE y a sus intereses en otras áreas más extensas, que están igualmente vinculadas a los intereses vitales de Europa como Oriente Medio, Asia Central, el Ártico, así como otras rutas marítimas adyacentes⁸. Los siguientes mapas muestran las áreas donde se encuentran los principales intereses europeos en términos geoestratégicos y de seguridad.

⁷ A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. pp. 34-36. https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

⁸ MONZONI, P. F. The Changing Dynamics of Cross-border Human Smuggling and Trafficking in the Mediterranean. IAI 2015. http://www.iai.it/sites/default/files/newmed_monzini.pdf

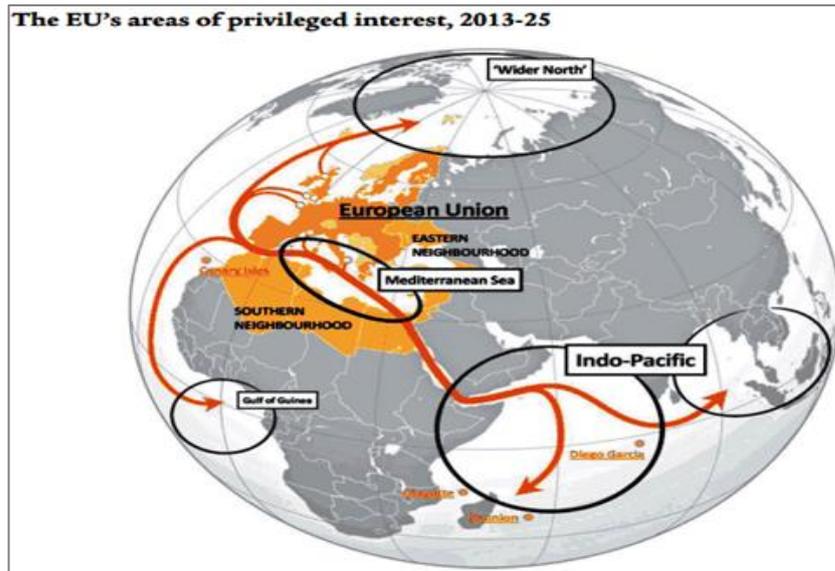


Figura 1. Áreas de interés prioritario de la UE. Fuente. EUISS. Enabling the future European military capabilities 2013-2025: challenges and avenues. Report nº 16, pág. 17.



Figura 2. Ampliación de las áreas de interés de la UE. Fuente. ESPAS. *Global Trends to 2030. Challenges and Choices for Europe*. 2019, pág. 26.

Aunque la EGS diagnóstica correctamente las amenazas, su naturaleza híbrida, y su impacto en la seguridad europea, la PEV ya no es un mecanismo suficiente y tiende a ser un instrumento poco equilibrado en estructura y ámbito geográfico: en una periferia «extendida» en términos de seguridad no puede ni debe ser el único instrumento marco hacia la periferia de la UE en términos PESC. La inclusión de toda esa nueva periferia

produce grandes desequilibrios ya que son realidades ampliamente dispares. Es necesario redefinir la PEV de la UE, fijando claras distinciones entre el este y el Mediterráneo y, posteriormente, modificar el enfoque del gran Mediterráneo y reajustarlo hacia norte de África-Sahel, tanto geográfica como estratégicamente.

¿Un nuevo complejo regional de seguridad?: El gran Magreb⁹

La PEV no está diseñada para las dinámicas de seguridad que recorren MENA, y menos cuando estas en el norte de África y Oriente Medio, son, cuanto menos, muy dispares y, en el caso del norte de África-Sahel, desbordan claramente sus objetivos y medios. Realmente MENA es un diseño que coincide el «gran Medio Oriente» establecido por los Estados Unidos a mediados de los noventa, basados en un diseño geoestratégico «cuyo centro es Oriente Medio ampliado hacia el norte de África y hacia el suroeste de Asia¹⁰». Al establecer un modelo que se solapaba con el norteamericano y disfrutaba de su influencia y control desde la Guerra Fría, la pérdida gradual de la presencia y la influencia de la UE en su periferia era también, MENA y las políticas desarrolladas por la UE en la zona dependían de la política de EE. UU. Una vez que Estados Unidos ha modificado su política, la UE, además de ver reducidos sus recursos, se encuentra en una situación en la que cada vez tiene menos papel e influencia. Además, para la UE el área prioritaria no solo incluiría el Magreb, sino también el Sahel, debido a las dinámicas de seguridad en ambas áreas geográficas. En este sentido, la creación de una estrategia solo para el Sahel¹¹, era una solución parcial, incompleta y tardía, ya que no incluía la interrelación del Sahel con África Occidental, y desde estas zonas hacia el Magreb. La conjunción en espacios subgobernados de fenómenos como la corrupción, la inmigración ilegal, el crimen organizado (tráfico de mercancías, personas y drogas) y el terrorismo en una zona con unas vastas y porosas fronteras artificiales (que no se ajustan a la idiosincrasia social y tribal de la zona),

⁹ Este concepto se establece en GARCIA CANTALAPIEDRA, D. (ed). *The Greater Maghreb: hybrid threats, challenges and strategy for Europe*. Lexington Books, Rowan and Littlefield. 2019.

¹⁰ BLACKWILL, R. And STÜMER, M. (ed). *Allies Divided. Transatlantic Policies for the Greater Middle East*. CSIA. MIT, Boston. 1997; GARCIA CANTALAPIEDRA, D. *Peace through Primacy. la Administración Bush, la política exterior de EE. UU. y las bases de una primacía imperial*. UNISCI Papers nº 30. Madrid 2003.

¹¹ Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020. Bruselas, 20 de abril de 2015 (OR. en) 7823/15. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/04/st07823-en15_pdf/

convierten el gran Magreb en una región donde se reproducen y amplían amenazas que son vitales para la UE y sus estados miembros.

El gran Magreb como un complejo regional de seguridad

El modelo del Complejo de Seguridad Regional (CRS, por sus siglas en inglés)¹², aplicado a la áreas antes mencionadas nos ofrece un marco nuevo y diferente, más acorde con las dinámicas que se manifiestan en ellas. Siguiendo la definición de Barry Buzan y Ole Waever, un complejo regional de seguridad se define como un grupo de estados, cuyas preocupaciones básicas en materia de seguridad los vinculan entre sí, de tal forma que es imposible considerar sus seguridades nacionales las unas al margen de las otras. Estas están tan enlazadas que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos unos aparte de otros. Los CSR tienen como una de sus características principales la estrecha relación o interdependencia entre los países de la región. Como consecuencia del grado de intensidad en la interacción en el tema de seguridad no permite que cada país actúe por separado. En concreto, el modelo del CSR establece cuatro parámetros fundamentales que definen la estructura del sistema internacional en regiones. En primer lugar, las fronteras, lo que determina la existencia de países vecinos; en segundo lugar, una estructura anárquica, lo que contribuye a que exista un CSR; en tercer lugar, la polaridad entre los países vecinos que implica una determinada distribución de poder entre los mismos; y, por último, una determinada construcción social, que proyecta una dinámica de amigo-enemigo entre las unidades. Así se establece que los dilemas de seguridad son más agudos entre actores más próximos con interacción histórica compartida. Pero esta dinámica no solo es regional, sino que también tiene impactos desde el nivel internacional y desde el punto de vista interno, luego hay más actores que los que forman la región (en este caso se podrían incluir a

¹² BUZAN, B. y WAEVER, O. *Regions and Power. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press. 2003. Una vez finalizada la Guerra Fría, el nivel regional adquirió mayor relevancia para el análisis de las relaciones de seguridad contemporáneas en la medida en que es allí en donde se focalizan tanto las interacciones conflictivas como aquellas que priorizan la cooperación entre Estados. Véase LAKE, D. y MORGAN, P. *Regional Orders: Building Security in the New World*. Pennsylvania State University Press. 1997.

EE. UU., la UE, la RPC, Rusia y algunos Estados del Golfo)¹³. Originariamente, tal y como se muestra en el siguiente mapa, Buzan y Waever crean también un CSR siguiendo las líneas MENA y del gran Oriente Medio y, curiosamente, establecen, como se aprecia en la figura 4, un proto-CSR en África Occidental que incluye el Sahel, sobre todo de acuerdo a las dinámicas de la Guerra fría y post-Guerra Fría. Sin embargo, ese proto-CSR se acaba uniendo por la situación actual con el Magreb.

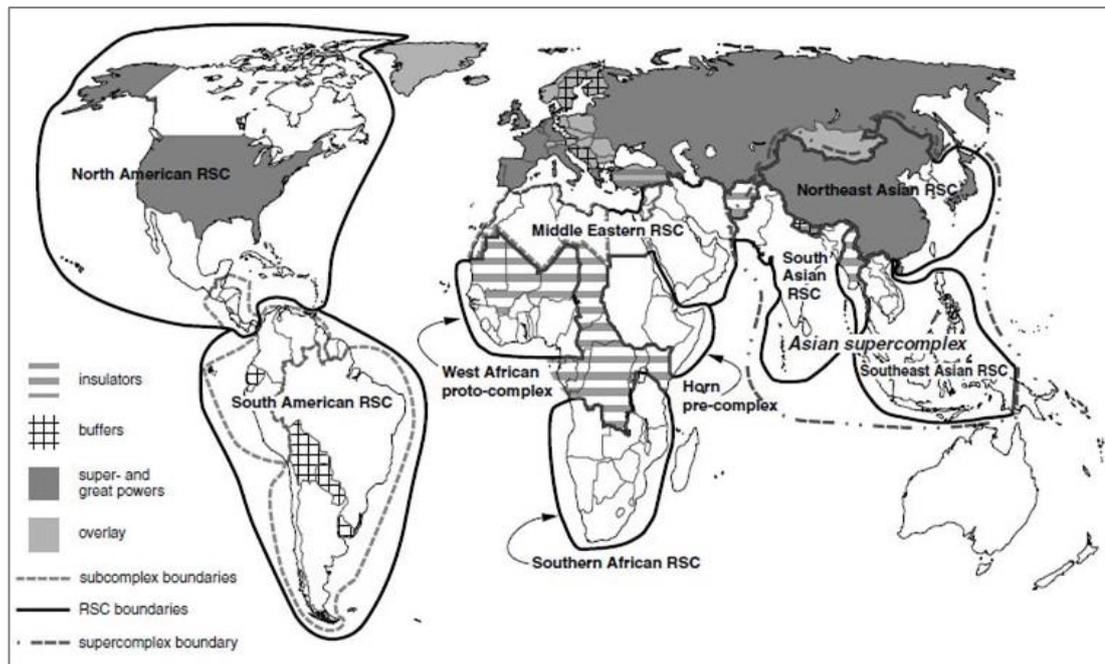
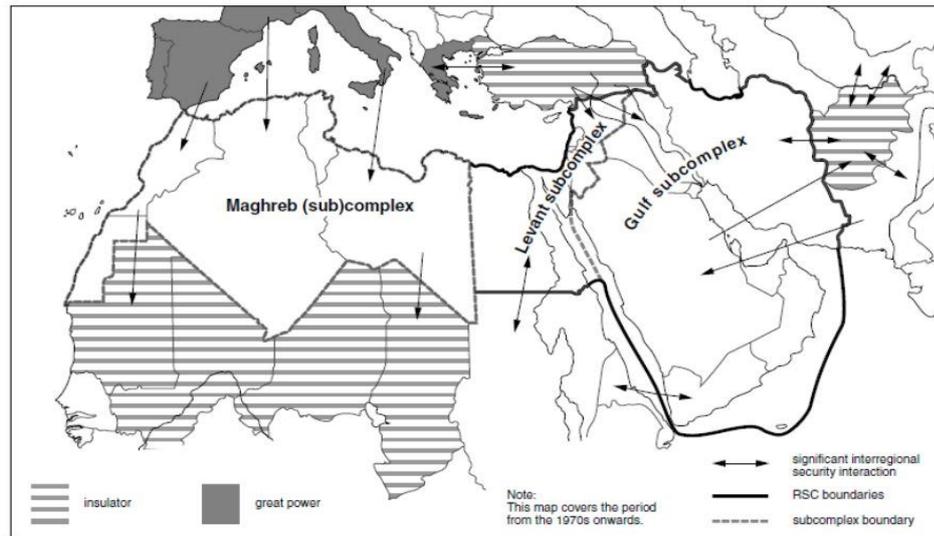


Figura 3. Modelo original de los CSR. Fuente. BUZAN, B. and WAEVER, O. *Regions and Power. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press. 2003.

¹³ El CRS propone un marco de análisis de los complejos, en el que se deben estudiar cuatro niveles fundamentalmente:

- 1) Nivel doméstico: vulnerabilidades generadas domésticamente en los Estados de la región. Nos ayuda a definir el tipo de amenazas que perciben los Estados.
- 2) Nivel interestatal: las relaciones Estado-Estado.
- 3) Nivel interregional: la relación de la región con otras regiones vecinas.
- 4) Nivel global: el rol de los poderes globales en la región, la relación entre las estructuras de seguridad regionales y las globales (BUZAN y WAEVER, 2003).



Map 5. The Middle Eastern RSC

Figura 4. CSR primario en Oriente Medio y proto-CSR en Sahel. Fuente. BUZAN, B. and WAEVER, O. *Regions and Power. The Structure of International Security*. Cambridge University Press. 2003.

El CSR permite asimismo priorizar sobre las cuestiones relativas a la seguridad, habida cuenta de que el terrorismo, el crimen organizado y las mafias de la inmigración ilegal que operan a lo largo y ancho del gran Magreb son actualmente actores completamente integrados en estas sociedades y, por lo tanto, una vez sean combatidas deberán conllevar, a la fuerza, un cambio en el resto de necesidades, así como en la propia estructura misma de estas sociedades. La seguridad se presenta, por tanto, como un primer eslabón de una cadena que debe ser complementada con un ejercicio de *nation building* sin precedentes en esos países (con mayor preponderancia en los del Sahel), y que conformen una alternativa integradora en términos políticos, económicos y sociales. Adicionalmente, el mero hecho de que la zona requiera del interés y de la actuación de los diversos actores, puede llegar a reconfigurar tanto las asociaciones entre los propios actores (estatales o no) como a realinear los diversos intereses enfrentados también a nivel transnacionales, con la influencia de actores exógenos (potencias grandes y medias) y el papel que tienen, como China, Rusia, la UE o EE. UU. La seguridad en algunos países africanos es uno de los principales problemas¹⁴. Así, conforme a esta teoría, en el gran Magreb existe un determinado

¹⁴ United Nations-Economic Commission for Africa-UN-ECA (2018): A study on the global governance architecture for combating illicit financial flows. Disponible en: https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/global-governance_eng_rev.pdf

grupo de países vecinos, entre los que destacan Marruecos, Argelia, Libia o Egipto, que se encuentran en una situación de relaciones estructurales anárquicas en la que, además, tienen actualmente una distribución de poder que ha variado: la Libia post-Gadafi ya no es considerada un polo de poder equiparable al resto de países (Marruecos, Argelia y Egipto); o Túnez ha mutado de realidad como resultado de las primaveras árabes. Existe también esa construcción social necesaria «amigo-enemigo», con más intensidad en el caso de Marruecos-Argelia, pero que se puede también extender entre otros países de la zona, especialmente cuando son limítrofes¹⁵. Por otro lado, en el caso de los países de la franja saheliana, a pesar de ser más difuso, es posible como ya vimos antes (figuras 3 y 4) conceptualizar un doble CRS integrado. En este sentido, se trata de Estados que buscan seguridad y, por ello, están generando situaciones y sinergias de interdependencia, lo que se traduce en iniciativas de índole militar y prioridades securitarias. Asimismo, la proliferación de actores no estatales imperante en el Sahel (grupos terroristas, milicias, sindicatos del crimen, poblaciones autóctonas enfrentadas, inestabilidad asociada a disturbios políticos) crean a su vez otro tipos de sinergias de índole securitaria, adicionales a las promovidas por los Estados. Por todo ello, se plantea la configuración de un nuevo CRS debido, principalmente, a que el conjunto de Estados que conforman actualmente el Gran Magreb plantea asuntos en materia de seguridad tan imbricados que no es posible que sean abordados sin tener en cuenta esa codependencia.

En términos estratégicos, esta área es crucial para la seguridad internacional y es previsible que se siga ampliando, a medida que las amenazas sigan cruzando fronteras (Boko Haram, AQMI, cárteles criminales, etc.). El siguiente mapa muestra por tanto la nueva concepción del espacio geográfico y estratégico que consideramos, tal y como hemos señalado anteriormente, que responde a un CSR específico, al que hemos denominado gran Magreb. Este espacio abarcaría desde los países del norte, los de la franja saheliana, y que, cada vez más, en términos de terrorismo, crimen organizado e inmigración ilegal, amplían sus fronteras, alcanzando los países de África Occidental¹⁶,

¹⁵ BARRAS, R. “Norte de África y Sahel: Repercusiones para la seguridad internacional”, en VV.AA. *El sistema internacional del siglo XXI: dinámicas, actores y relaciones internacionales*. Tirant Lo Blanch. Próxima publicación 2020.

¹⁶ BARRAS, R. “Transnational Organized Crime in the Greater Maghreb” en GARCIA CANTALAPIEDRA, D. (ed). *The Greater Maghreb: Hybrid Threats, Challenges and Strategy for Europe*. Lexington Books. Rowan and Littlefield. 2019, pp. 57-77.

que además, es uno de los principales punto de entrada y distribución de la droga proveniente de América Latina¹⁷, así como hacia el Cuerno de África, aprovechando la inestabilidad generada por el conflicto interno en Sudán del Sur, la presencia de grupos terroristas en Somalia, la situación en Etiopía, tras el intento fallido de golpe de Estado el pasado mes de junio. También en el otro extremo de la franja saheliana, en Mauritania, se observa un creciente número de grupos armados. En el siguiente mapa, se establece el CSR del gran Magreb. En la figura 5, se perfila la zona tal y como la entendemos en términos de seguridad y que consideramos que en el futuro primará la inestabilidad y la necesaria puesta en marcha de iniciativas que fomenten un gran Magreb más estable y seguro. Así, abarcaría las zonas señaladas con anterioridad y permitiría una visión holística de las principales amenazas a la seguridad que, con sus particularidades, se producen en toda la región.



Figura 5. CSR Gran Magreb. Fuente. elaboración propia.

¹⁷ CAMPÓ. C. "Latin-America cocaine Trafficking and his impact in West Africa Security". en GARCIA CANTALAPIEDRA, D (ed). *The Greater Maghreb: Hybrid Threats, Challenges and Strategy for Europe*. Lexington Books. Rowan and Littlefield. 2019, pp. 79-96.

Por otro lado, el siguiente mapa ofrece una visión del CRS del gran Magreb integrado en el resto de posibles sistemas (y/o complejos) de seguridad que podría existir actualmente. Tal y como se aprecia en el mismo, el Gran Magreb comparten amenazas que, a su vez, provienen de otros entornos más alejados de la zona principal. El caso emblemático del tráfico de droga proveniente de América Latina destaca por encima de todo en relación con África Occidental y su posterior distribución (atravesando y fronteras) hasta los países del norte de África (Marruecos, Argelia, Túnez y Libia) y su acceso por las rutas ya conocidas como las del Mediterráneo Occidental (hacia España), Mediterráneo Central (Italia) y Mediterráneo Oriental (Grecia). Por otro lado, Egipto, y los países del Cuerno de África suponen otro de los puntos calientes en el tráfico de personas (provenientes de Asia) y por el que también tiene salida hacia otras partes de Europa del este y también a través de los países del Sahel. Lo que demuestra esa interacción del espacio CRS gran Magreb con las zonas adyacentes y, también, con los sistemas de seguridad ya existentes y que operan en diversas partes de nuestra área de estudio (ONU, EU y OTAN).

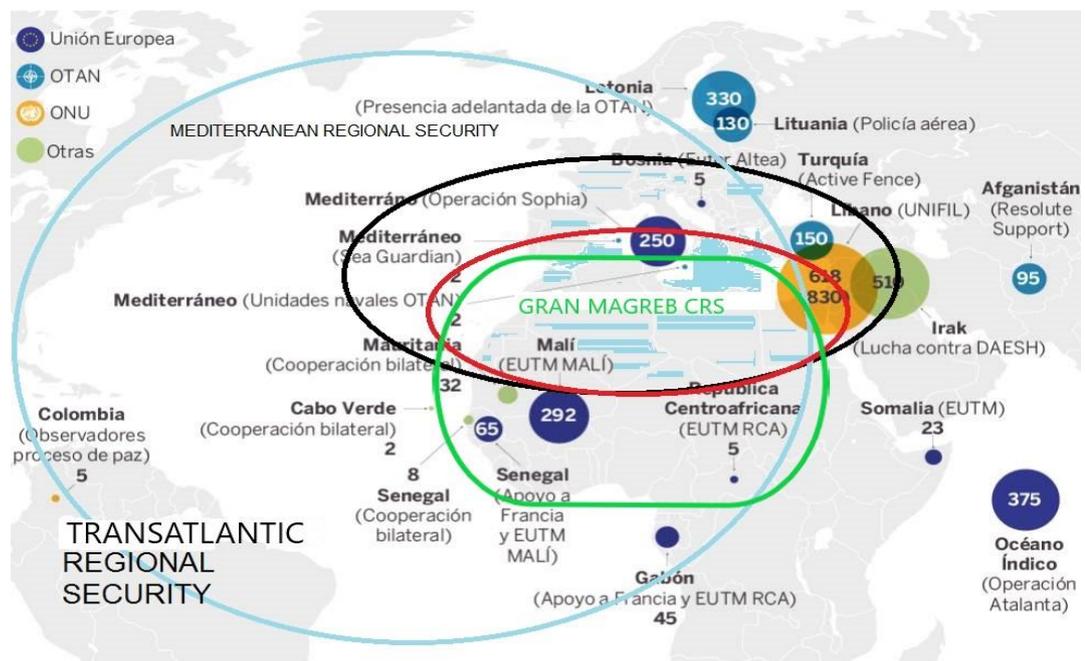


Figura 6. CRS Gran Magreb y su relación con otros sistemas de seguridad.

Fuente. elaboración propia.

En definitiva, el modelo del CRS nos permite aglutinar en un contexto cambiante la necesidad de aportar seguridad, así como la búsqueda de la estabilidad, que debería conllevar, por extensión, a unas mejores condiciones para la pacificación y el desarrollo en el Gran Magreb. A este respecto, se observa que los países del norte de África están condenados a entenderse primero entre ellos, así como con sus vecinos del sur (su patio trasero) para hacer frente a ese «arco de inestabilidad» que tanto EE. UU como Europa han identificado desde Mauritania a Nigeria y más allá del Cuerno de África¹⁸. Así más que un nuevo «flanco sur»¹⁹, se está creando un «frente sur» con espacios subgobernados), corrupción, pobreza generalizada, falta de imperio de la ley, tráfico de drogas, armas, personas y mercancías ilegales, avivada por los conflictos étnicos y religiosos²⁰. Este aumento de la actividad extremista en la región del Sahara-Sahel a partir de 2005 ha sido acompañado por el crecimiento de redes de crimen organizado transnacionales en esa región. Existe un intenso debate sobre su relación, intensidad e impacto, pero claramente hay una dinámica en esta área y en estos últimos 15 años ha convertido al gran Magreb en una de las zonas de mayor inestabilidad del mundo. De este modo, este área donde las políticas planteadas por diversas entidades tanto supranacionales como regionales van a ser transfronterizas y multisectoriales, permite con esta ampliación del concepto a nivel geográfico, por un lado el Magreb hacia el este hasta Egipto (por la vulnerabilidad con su frontera con Libia) y, por otro, el Sahel, incorporando subregiones del continente africano como África Occidental que sigue siendo la principal entrada de la droga proveniente de América Latina). Adicionalmente, y a modo de prospectiva, la inestabilidad en otros países como en República Centroafricana, Camerún o Sudán del Sur, así como la presencia de grupos terroristas como Al-Shabab en Somalia y en la frontera norte con Etiopía puede hacer que la zona del Cuerno de África, que también es vital para los intereses europeos tal y como se ha señalado, puede verse incluida en este gran

¹⁸ CAMBELL, J. & PHAM, P. "Does Washington Have a Stake in the Sahel?" *Council on Foreign Relations*. Enero 2014. <https://www.cfr.org/expert-brief/does-washington-have-stake-sahel>

¹⁹ La OTAN ha creado un *Hub for the South*, pero mantiene también un enfoque diferente, y por razones estratégicas y políticas, siempre más enfocado hacia MENA.

²⁰ BARRAS, R y GARCIA CANTALAPIEDRA, D. "Hacia un nuevo y diferente "Flanco Sur" en el Gran Magreb-Sahel". *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 39 (octubre 2015).

<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-1BARRAS-GARCIA.pdf>

Magreb donde la incertidumbre, el terrorismo, el crimen organizado y las mafias operan impunemente.

El gran Magreb desde un punto de vista estratégico

Una vez establecido este nuevo complejo regional de seguridad, esta región tiene un interés vital geoestratégico, por su relevancia en el campo de la energía, materias primas, y el impacto inmigratorio. Las dinámicas entre norte de África, Sahel y África Occidental hacen que, junto con la divergencia y diferencias de percepciones e intereses parece difícil alinear a Bruselas y a los Estados miembros en una estrategia común que guíe la PESC²¹. Además, tiene ciertas deficiencias en capacidades militares en comparación con la OTAN. La PEV reforzó el Instrumento Europeo de Vecindad 2014-2020 con un presupuesto de 15 400 millones de euros debido a las Primaveras Árabes²², y este mecanismo se ve como una de las herramientas básicas de la acción exterior de la UE²³: es el mayor donante neto de fondos, mientras aún prioriza otros temas²⁴. Estos instrumentos se llevan a cabo mediante una red de programas bilaterales de la cooperación transfronteriza²⁵. Sin embargo, a pesar de estos instrumentos, la EUGS propone una formulación más en línea con las realidades del gran Magreb. En este sentido, la PESC debería identificar los intereses de la UE en el área, crear una estrategia de seguridad y recursos específicos. En este sentido, el enfoque de los Estados Unidos podría tomarse como un ejemplo, que mantiene un área de responsabilidad claramente diferenciado entre AFRICOM y CENTCOM. La

²¹ VV.AA. "The European Union's Global Strategy: putting sustainable development at the heart of EU external action". *European Think Tanks Group*. January 2016, p. 1.

²² The European Neighbourhood Instrument (ENI). EU Neighbourhood Info Centre.

http://www.enpiinfo.eu/main.php?id_type=2&id=402#SixENItargets

²³ SCHUMACHER, T. Back to the Future: The 'New' ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition. CEPOB-College of Europe Policy Brief series. January 2016. https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/schumacher_cepob_1-16.pdf

²⁴ Como derechos humanos, justicia, sociedad civil, educación, empleo para la juventud, desarrollo económico y cambio climático President Donald Tusk, 71st Session, UN General Assembly. 21 September 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/21-tusk-speech-unga/>

²⁵ The European Neighborhood Instrument. ENI CBC Med 2014-2020. Disponible en:

<http://www.enpicbmed.eu/enicbcmed-2014-2020>; Cross Border Cooperation within the European Neighborhood Instrument. Mediterranean Sea Basin Programme 2014-2020. European Commission. 17 December 2015. Decision No C (2015) 9133. Disponible en: http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/jop_eni_cbc_med_2014-2020_adopted_modified_financial_tables_19.12.2015.pdf

desestabilización de estos Estados, en situaciones similares a las de Libia o Mali, sería desastrosa para la UE, pero específicamente para España y otros estados del sur de la UE como Portugal, Francia, Italia y Grecia. Así, la UE promovió el llamado Sahel G5²⁶. Fue una iniciativa para la seguridad de la región lanzada en 2014 por el aumento de la inestabilidad en la región, que comenzó con la crisis de Mali en 2012, provocada por la insurrección de los Tuaregs en la región de Azawad (al norte de Mali), y alentada por los grupos armados presentes en el Sahel. La desestabilización se extendió a través de las fronteras porosas, afectando el área occidental de Burkina Faso y Níger, aprovechando esta triple frontera entre estos países (Mali, Burkina Faso y Níger) donde se ha creado una de las zonas con mayor violencia y presencia del denominado Estado Islámico en el Gran Sáhara (EIGS).

La UE realmente no tiene una política unificada para toda el área, pero el Sahel, norte de África y África Occidental comparten dinámicas de seguridad. Aun así, sigue sin existir una comprensión clara y sigue siendo parcial del problema: esto además aumenta en complicidad por Boko Haram así como la creciente inestabilidad de Camerún y países de África Occidental, desbordando el escenario estratégico establecido por la EGS. A pesar del Plan de Acción Sahel 2015-2020, las medidas tomadas son limitadas y tardías para un contexto de sinérgico terrorismo-crimen organizado, así como de ausencia de identificación de amplios grupos poblacionales, principalmente en las periferias de los países del área con las instituciones de sus estados afectadas por una gran corrupción. En este sentido, el debate es más profundo y se remonta, por un lado, a la construcción propia de esos Estados y sus fronteras, que no tuvieron en cuenta ni las realidades, ni las tensiones tribales preexistentes y, por otro lado, a la ausencia total de servicios en las zonas periféricas que hubieran permitido a una ciudadanía empobrecida, acceder a unos determinados servicios básicos. La UE mantiene un enfoque de seguridad humana, aunque este enfoque es muy discutible para enfrentar tales amenazas en las dinámicas que se están produciendo en esta área. Además, gran parte del problema estratégico de la UE se debe al menor peso de los estados del sur de la UE relativo en relación con los del centro y norte de Europa, incluyendo la progresiva divergencia y prioridad en los intereses de seguridad entre ellos. Se da la paradoja que son los países del sur los que

²⁶ Conforme a la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU. S/RES/2359 (2017).

más necesidad tienen de que esta región sea estable, principalmente por la presión migratoria que sufren, pero también por la actividad de los conglomerados del crimen organizado en sus territorios.

La trampa de la resiliencia y por qué es necesaria una nueva aproximación

En septiembre de 2019, con la renovación de las instituciones europeas tras las elecciones europeas del mes de mayo, la presidenta electa, Ursula von der Leyen, presentó a su equipo, así como la estructura de la próxima Comisión Europea. En concreto: «Este equipo va a dar forma al estilo europeo: vamos a tomar medidas audaces contra el cambio climático, construir nuestra asociación con los Estados Unidos, definir nuestras relaciones con una China más asertiva y ser vecinos fiables, por ejemplo, con respecto a África. Este equipo tendrá que mostrarse firme en defensa de nuestros valores y normas de excelencia a nivel mundial. Quiero una Comisión liderada con decisión, claramente centrada en las cuestiones candentes y que dé respuestas. Quiero que sea una Comisión equilibrada, ágil y moderna. Este equipo, antes que nada, tiene que obtener la confianza del Parlamento. Mi Comisión será una Comisión geopolítica comprometida con las políticas sostenibles. Además, quiero que la Unión Europea sea la guardiana del multilateralismo, porque sabemos que somos más fuertes haciendo juntos lo que no podemos hacer solos»²⁷.

Esta Comisión geopolítica no se limita a la cuestión geográfica, sino a la competición estratégica y a una aproximación holística de la seguridad, como nuevo *leitmotiv* de las relaciones internacionales en el siglo XXI. El proyecto europeo, en general, ha quedado dañado primero por la crisis del *brexit*, pero ahora principalmente con la pandemia del SARS-COV-2 que, de momento, está mostrando una acción más de los Estados-nación en detrimento de las opciones multilaterales y las organizaciones internacionales. La propia ESG establece: «Nuestro mundo de hoy está más conectado, disputado y complejo. Esto hace que nuestro entorno global sea más impredecible, creando inestabilidad y ambigüedad, pero también genera nuevas oportunidades. En el vecindario de la Unión Europea, un conjunto de crisis concurrentes e intensas crean un arco de inestabilidad. Esto tendrá implicaciones para

²⁷ Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_5542

la Unión y el mundo en general durante muchos años. La Unión Europea necesita una nueva mirada a este entorno incierto, en el que coexisten oportunidades y desafíos. Una estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad permitirá a la Unión identificar un conjunto claro de objetivos y prioridades para el presente y el futuro»²⁸.

Con respecto al Mediterráneo, «los cambios en el equilibrio global de poder se reflejarán también en Oriente Medio. La República Popular de China ha adoptado una política de estrechas relaciones con los Estados ricos en recursos de África y la región del Golfo. Rusia también ha estado intentando, con bastante éxito, (para recuperar parte de su influencia pasada en la región), y se espera que India haga sentir su presencia en la zona de forma más fehaciente en el futuro»²⁹. Es necesario destacar los numerosos conflictos que existen en el norte de África, el Magreb y el Oriente Medio, así como la competición geopolítico de grandes y medianas potencias. También es importante señalar que, a pesar de la identificación correcta del estado de cosas, la EGS considera que tiene una serie de capacidades que no posee en la realidad: «La Unión Europea promoverá la paz y garantizará la seguridad de sus ciudadanos y territorio. Esto significa que los europeos, trabajando con socios, deben tener las capacidades necesarias para defenderse y cumplir con sus compromisos de asistencia mutua y solidaridad consagrados en los Tratados»³⁰.

Está claro que, en la actualidad, la UE no tiene los mecanismos precisos aún, a pesar de las nuevas iniciativas como la PESCO, los proyectos de autonomía estratégica y los programas de industria de defensa. La alternativa sigue siendo sus aliados y socios, en particular a la OTAN. En este sentido, el concepto de «autonomía estratégica» se deriva en virtud de que la UE debería poder protegerse mientras tiene capacidad en el exterior. Por otro lado, la EGS incluye, en línea con otras organizaciones, como la OTAN, el término resiliencia, aplicándolo de forma específica al ámbito empresarial. En

²⁸ Disponible en: <https://europa.eu/globalstrategy/en>

²⁹ DOKOS, T (Ed.) The Eastern Mediterranean in 2020: Possible Scenarios and Policy Recommendations. Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP), 2016. Disponible en: <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2016/04/%CE%9D%CE%BF-26-The-Eastern-Mediterraneanin-20201.pdf>

³⁰ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. June 2016, p. 17. Disponible en: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

los mismos términos, la idea de «resiliencia» constituye el concepto central sobre el que descansa la estrategia. En la misma, la define como la capacidad de los Estados y las sociedades para reformar el apoyo y recuperarse de las crisis internas e internacionales, y que esta capacidad solo es posible a partir de la existencia de un nivel mínimo de democracia, estado de derecho y desarrollo sostenible³¹. Así, el concepto «resiliencia» se usa ampliamente en el campo de la seguridad como el de «seguridad humana» como si fuera un mecanismo en sí mismo con el que las propias sociedades cuentan. En este sentido: «Precisamente porque la resiliencia es un concepto bastante nuevo en la jerga europea, requerirá algunos ajustes y aclaraciones en la implementación de la estrategia. Si la UE supone que el Medio Oriente, el norte de África y las regiones adyacentes probablemente proyectarán inestabilidad en los próximos años, una estrategia de resiliencia debería considerar mecanismos de alerta temprana y apoyo específico a territorios o sectores específicos en la propia UE»³².

Debe subrayarse, por lo tanto, que el enfoque expone claramente la incapacidad de prevenir las mismas y, por tanto, de defender a las sociedades, incluida una concepción relacionada directamente con la capacidad de absorción de la sociedad europea y los Estados de estos fenómenos a los que habrá que hacer frente y desarrollar así la resiliencia. Este enfoque parece suponer la inexistencia de alternativas proactivos y preventivos, dejando todo en relación con la capacidad de la sociedad para absorber el impacto de las diversas amenazas. El mayor problema es cómo establecer una concepción de resiliencia, no solo en la UE, sino en el gran Magreb, usando los criterios antes establecidos en los diferentes documentos de la UE. Se puede argumentar que este es un concepto más defensivo que transformador³³. Sin embargo, un número notable de expertos considera, en el mejor de los casos, la «resiliencia» como un concepto «abstracto y maleable» (esto también puede haber contribuido a su aceptación por parte de los encargados de formular políticas), y para

³¹ LOPEZ-ARANDA, R. La Estrategia global de la UE en tres conceptos. Reflexiones Exteriores, Blog del MAEC (13-julio-2016). Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/Blogreflexionesexteriores/Paginas/20160713.aspx>

³² SOLER I LECHA, E. y TOCCI, N. Implications of the EU Global strategy for the Middle East and North Africa. Opinion 424, July 2016 CIDOB. p. 3. Disponible en: http://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/mediterraneo_y_orient_medio/implications_of_the_eu_global_strategy_for_the_middle_east_and_north_africa

³³ Ibidem.

otros, no es más que una frase vacía y, en el peor de los casos, tan poco como un hecho ontológico³⁴. De hecho, un documento clave de la UE sobre «resiliencia», el informe de la UE *Resiliencia en la práctica* establece múltiples posibles definiciones de resiliencia, repitiendo el problema observado con la definición de seguridad humana: el propio informe reconoce esta situación en su resumen ejecutivo que establece «ambos la definición y el enfoque son específicos de cada organización»³⁵. Desde otras aproximaciones, Estados Unidos también había tenido problemas en su acercamiento al gran Magreb, como en lo que se refiere a la implementación de la estrategia en sí misma. Además, las revisiones estratégicas de EE. UU. a partir de su Estrategia Nacional de Seguridad de 2017 y de la Estrategia de Defensa Nacional de 2018, establecen nuevos criterios y prioridades para EE. UU. más enfocados en la competición entre grandes potencias que en actores no estatales y áreas vistas como periféricas a ese esfuerzo³⁶. Se considera que «muchos de los desafíos actuales para la paz, la seguridad y la prosperidad tienen su origen en la inestabilidad de la vecindad inmediata de la UE y en las formas cambiantes que toman las amenazas»³⁷. Por ello, en este momento, la UE y sus Estados miembros «deberían tener una idea clara de qué políticas pueden llevar a cabo y cuáles no hacia una región, ponderando diversos factores relevantes como tamaño, potencial económico y relevancia estratégica, cuestiones que son de vital importancia, equiparando el sur a los vecinos orientales de Europa»³⁸.

³⁴ WAGNER, W. & ANHOLT, R. “Resilience as the EU Global Strategy’s new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?” *Contemporary Security Policy*, 2016. p.10

³⁵ EU Commission. *Resilience in Practice. Saving lives and improving livelihoods*. October 2015. p.9. Disponible en: <https://europa.eu/capacity4dev/file/29156/download?token=TcDjRjBP>

³⁶ El Secretario de Defensa de EE. UU. Esper planea reducir la presencia militar de EEUU en Africa y retirar parte de las 6000 tropas en la zona, a través de la revisión de la postura del AFRICOM en la zona. “Here’s what Esper’s AFRICOM review has decided so far”. *Defensenews*. February 26, 2020. Disponible en: <https://www.defensenews.com/pentagon/2020/02/26/heres-what-espers-africom-review-has-decided-so-far/>

³⁷ Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Una respuesta de la Unión Europea. Bruselas, 13.4.2016 JOIN (2016) 18 final/2.

³⁸ DEMPSEY, J. *Europe Still Looking Backward at Its Southern Neighbors*. Carnegie Europe. 30 March 2016. Disponible en: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63170>

Conclusiones

Tras 25 años del Proceso de Barcelona y los numerosos enfoques que la UE ha proyectado respecto a su vecindario sur, por la experiencia podría decirse que dichos enfoques no han sido tan eficientes como se esperaba y que ha ido empeorando la inestabilidad en los últimos años. La estrategia actual, se puede decir, sigue anclada en planteamientos sobrepasados que se heredan de enfoques estratégicos anteriores. La política de la UE no ha sido eficaz en su conjunto hacia el Mediterráneo, ni en concreto hacia lo que consideramos gran Magreb. Probablemente, el principal problema de la UE en establecer una política común hacia el área reside principalmente en las percepciones de seguridad, la divergencia de intereses, preferencias y prioridades de los Estados miembros de la UE. El mantenimiento de MENA como marco principal es el reflejo conceptual de todos estos problemas, pero por las dinámicas existentes no solo este concepto está en declive, sino que prácticamente se diluye por la vía de los hechos. Está siendo sustituido, como hemos visto, por un complejo regional de seguridad nuevo, que además incluye una visión en profundidad más «africana».

La situación actual de la UE, agravada por la crisis del SARS-COV-2, la crisis económica, el impacto del *brexit*, la guerra en Siria, Libia y la práctica inexistencia de Europa en los mismos, no ofrecen un escenario muy positivo para la UE. Así, la revisión de la política exterior y de todas sus herramientas debería de incluir un instrumento capaz de adaptarse a la complejidad del escenario estratégico global, y en particular la región sur ampliada. El EGS 2016 lleva a cabo una mejor definición de los espacios geográficos, y que su interés vital y su seguridad inevitablemente residen en esta región, pero sigue manteniendo el concepto MENA. Sin embargo, la estrategia no profundiza realmente en los problemas: muchas veces es meramente descriptiva sin establecer o profundizar en los instrumentos necesarios y su despliegue. Por el contrario, no proporciona soluciones claras, en todo caso perfila soluciones incompletas o meramente descriptivas, pero ninguna de calado o centrada en una estrategia a medio o largo plazo. Paradójicamente, tras el *brexit*, la UE habría visto desaparecer gran parte de sus capacidades operativas por lo que obligatoriamente necesitará, o bien implementarlas de forma autónoma (los planes de autonomía estratégica y la Cooperación Reforzada Permanente), o bien adherirse a alguna de las iniciativas de

proyección estratégica compartida, al estilo de la *Smart Defence* o de la *Smart Sharing*. Concretamente, con respecto al crimen organizado, la lucha contra esta amenaza de manera integral es vital para la seguridad de Europa. Por lo tanto, para confrontar la delincuencia organizada transnacional y las redes criminales en simbiosis con el terrorismo, debería de favorecerse una cooperación reforzada permanente con Francia, pero también con otros países clave como Italia, Portugal e incluso Grecia, y consiguiendo el compromiso y participación del resto de los estados miembros, tal como empieza a ocurrir con Alemania. Es imperativo que la UE sea consciente de las amenazas, pero la UE se basa en postulados y concepciones geoestratégicas superados por los hechos. Se necesitará más tiempo para cambiar esta visión y comprender que la dinámica de seguridad en el gran Magreb es diferente (a pesar de la presencia del Estado Islámico) con sinergias ulteriores y causas estructurales que son las que precisamente han convertido el gran Magreb (norte de África, Sahel y África Occidental) en un foco de inestabilidad y un auténtico paraíso para terroristas, grupos criminales y redes de traficantes de seres humanos. Problemas que luego se hacen patentes en las calles de Bruselas, París, Roma o Madrid.

*Raquel Barras y David J.
García Cantalapiedra**

Facultad de Ciencias Políticas,
Universidad Complutense Madrid