

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 79-80.

La política árabe y mediterránea de España.

España y la gobernanza de la seguridad mediterránea. Vecinos,
espacios y actores.

Sarah Wolff.

España y la gobernanza de la seguridad mediterránea

Vecinos, espacios y actores

Sarah Wolff*

RESUMEN

La Cumbre de Tampere de 1999 marcó el principio del desarrollo de la dimensión exterior de la política de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de la Unión Europea (UE). Esta dimensión exterior se refleja en la inclusión de cláusulas JAI en los acuerdos con terceros países, y en particular con los países del Mediterráneo. Además, la Política Europea de Vecindad (PEV), y también los programas bilaterales y multilaterales, confirman la transformación de la política JAI en un objetivo de política exterior de la UE. A la luz de esta evolución, este artículo investiga el papel de España en el desarrollo de la dimensión mediterránea de la política JAI: en primer lugar, aborda la posición del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero hacia la política JAI y su dimensión exterior; en segundo lugar, se consagra al estudio de los nuevos parámetros de la gobernanza en materia de seguridad en el caso español a través tres ejes: los vecinos, los espacios y los actores que definen esa gobernanza; y, por último, en un contexto de multiplicidad de los actores de la gobernanza de la seguridad, se centra en las islas Canarias, que han adquirido una especial centralidad con respecto a la gestión de las fronteras y la política de desarrollo hacia África. El análisis de este período permite contribuir a la comprensión de las nuevas percepciones securitarias que definen la política española en el Mediterráneo.

Palabras clave: España, Unión Europea, Justicia y Asuntos de Interior (JAI), Política Europea de Vecindad (PEV), Mediterráneo

*Doctoranda en Relaciones Internacionales. Departamento de Relaciones Internacionales, The London School of Economics and Political Science
s.a.wolff@lse.ac.uk

La autora quiere agradecer especialmente a Eduard Soler i Lecha por sus consejos y ayuda con este artículo que, además, es el resultado de entrevistas realizadas a oficiales y expertos en Bruselas y Rabat.

ESPAÑA Y LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

Como se ha subrayado en el último programa regional indicativo de la Unión Europea (UE) para la región euromediterránea, el objetivo para 2007-2013 es construir un espacio euromediterráneo de libertad, seguridad y justicia. La UE y sus Estados Miembros han clarificado sus prioridades en materia de seguridad con respecto a sus vecinos mediterráneos¹. En los últimos años, el Mediterráneo ha sido sinónimo de amenazas para la seguridad de la UE y sus ciudadanos, y se ha ido abordando desde un enfoque sobre el terrorismo y las migraciones. Para afrontar esos desafíos, España y la UE se apoyan cada vez más sobre la política de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), que se ha ido reforzando considerablemente tanto en objetivos como en herramientas. Con la ambición de conseguir la finalización de un espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ), esa política, inicialmente conectada de manera funcional al cumplimiento del mercado común, ha continuado siendo un instrumento de la política exterior europea. Con el desarrollo de su dimensión exterior, desde la Cumbre de Tampere de 1999, hasta la más reciente estrategia para una dimensión exterior de JAI en 2005², la agenda JAI ha marcado el programa de los encuentros de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) a través un proceso simultáneo de internalización y de externalización.

Podríamos definir el proceso de internalización como la progresiva toma en consideración por parte de la UE de las políticas y demandas de sus vecinos, y permitir una mayor participación de los mismos en la elaboración de las políticas europeas; por ejemplo, en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV). En paralelo, tiene lugar un proceso de externalización que podríamos definir de la siguiente manera: tal y como se ha explicado desde teorías neofuncionalistas, en el momento en que se construye una política común, esta adquiere, a través de un efecto *spill-over*, una dimensión exterior (Schmitter; Philippe, 1969); es el caso de la política JAI que –junto con su dimensión interna compuesta de una política de asilo, de inmigración, del espacio Schengen, de visados comunitarios y de una cooperación policial y judicial a través de agencias como Europol y Eurojust– tiene también una dimensión exterior. Ello implica el fortalecimiento de la cooperación policial y judicial en la mayoría de los acuerdos negociados entre la UE y los países terceros, especialmente con sus vecinos más cercanos como los del Mediterráneo³.

Desde esta perspectiva, este trabajo analiza el papel de España como actor clave de la dimensión mediterránea de la política JAI, relacionado con el hecho de que esta política se ha convertido en un objetivo de la política exterior europea. Si bien es cierto que el contexto internacional ha condicionado esta evolución, el proceso de decisión interno y

el papel de los Estados Miembros en la PESC aparecen como los factores determinantes para explicar este proceso. En una primera parte se aborda la posición del Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero hacia la política JAI y su dimensión exterior. Aunque el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) ha sido una prioridad constante de los gobiernos españoles de signo político distinto, el período que se abrió con las elecciones del 14 de marzo de 2004 modificó el enfoque, especialmente en las cuestiones migratorias, ya que desde entonces se ha promovido la participación de los vecinos mediterráneos y africanos en la reflexiones de la Unión y sus Estados Miembros. La segunda parte se consagra al estudio de los nuevos parámetros de la gobernanza en materia de seguridad en el caso español, a través de tres ejes: los vecinos, los espacios y los actores que definen esa gobernanza. Ese estudio revela que no solamente España ha tomado conciencia de la importancia de Marruecos como un actor clave de su seguridad, sino que también participa en nuevas redes de cooperación policial y judicial con Rabat y París. Por último, en un contexto de multiplicidad de los actores de la gobernanza de la seguridad, se centra en las islas Canarias, que han adquirido una especial centralidad con respecto a la gestión de las fronteras y la política de desarrollo hacia África. El análisis de este período, permite contribuir a la comprensión de las nuevas percepciones securitarias que definen la política española en el Mediterráneo.

EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA, LOS VECINOS Y ESPAÑA EN EL PERÍODO POST-2004

El análisis de las contribuciones españolas en el desarrollo de la política JAI, a la luz del papel desempeñado con la presidencia de turno de la UE en 2002, revela que España, bajo el Gobierno de José María Aznar, consiguió europeizar sus preocupaciones domésticas (terrorismo de ETA, inmigración irregular) y con ello acelerar la construcción de un ELSJ⁴. Además, la presidencia española de 2002 fue crucial para el desarrollo de la dimensión mediterránea de JAI. Así, la Conferencia Euromediterránea de Valencia de 2002 introdujo con fuerza la dimensión JAI en el Proceso de Barcelona; eso sí, con un enfoque securitario en temas migratorios y en el dossier del terrorismo.

El despliegue de una dimensión mediterránea en materia JAI no fue rebatida por el nuevo Gobierno socialista, el cual, confrontado con una situación migratoria excepcional y con nuevas amenazas islamistas sobre el territorio español, desempeñó un papel clave en el refuerzo de la cooperación policial y judicial con los vecinos mediterráneos a través de varias iniciativas, concertadas con Londres y París. No obstante, a diferencia del período

de Gobierno del PP, la situación actual en su lucha contra la inmigración irregular y el terrorismo ha obligado a España a prestar más atención al factor africano. En estos ámbitos, España ha aparecido como un país pionero, al instar, con mayor o menor éxito, a sus socios europeos a desarrollar un enfoque global en la lucha contra la inmigración que incluya una verdadera política de desarrollo.

El gobierno Zapatero: entre diplomacia de crisis y de largo plazo

A partir de 2002 España ha tratado de influir en la agenda JAI para el Mediterráneo a través de una serie de cumbres e iniciativas en las que buscó el apoyo de otros socios europeos, especialmente del Reino Unido y Francia. Esas iniciativas se han centrado en la gestión de las fronteras y de las crisis humanitarias, y han instado al resto de socios europeos a asumir conjuntamente la responsabilidad.

La presidencia británica de la UE y España se encargaron de la organización de la Cumbre Euromediterránea de Barcelona en 2005. Algunos observadores calificaron esta cumbre como un fracaso diplomático debido a la ausencia de numerosos líderes mediterráneos (el presidente palestino, Mahmud Abbas, y el primer ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, fueron la excepción). Sin embargo, la cumbre supuso un éxito notable para los asuntos JAI, especialmente con la adopción de un documento de trabajo ambicioso en materia de “Migración, integración social, justicia y seguridad”, junto a un “Código de conducta en materia de lucha contra el terrorismo”, que debería guiar la cooperación euromediterránea en este campo hasta el año 2010⁵. El éxito del Código de conducta –y su adopción sin mayor discusión– fue resultado de una cuidadosa redacción por parte de la presidencia británica, que salvó los obstáculos que en este campo podían poner los socios árabes⁶. El documento, aunque no defina lo que considera terrorismo⁷, enumera una serie de iniciativas de cooperación sobre las cuales los socios euromediterráneos desean cooperar en el futuro. Esas iniciativas, en su mayoría, se refieren a las acciones realizadas en el marco multilateral de las Naciones Unidas, y a las convenciones internacionales ya aceptadas por todos los socios euromediterráneos.

Por su parte, la Cumbre informal de Hampton Court, celebrada en 2005, evidenció la capacidad de la diplomacia española y francesa para influir en la agenda europea. En concreto, con la elaboración de una estrategia global para las migraciones, que puso un énfasis especial en África y el Mediterráneo. Esta estrategia, impulsada por el Gobierno Zapatero, marcó la voluntad española de romper con la herencia de los años Aznar y su enfoque securitario de la cuestión migratoria. El documento “Enfoque global de la migración: acciones prioritarias centradas en África y en el Mediterráneo” (2005), adoptado en esta cumbre informal, enumera las acciones futuras en torno a tres ejes: el fortalecimiento de la cooperación y acciones entre los Estados Miembros; la cooperación con los países africanos, así como la cooperación con los países de la cuenca mediterránea. De este modo,

el refuerzo del control fronterizo, pero también los temas del retorno y de la readmisión de los inmigrantes, además de las medidas de acompañamiento a través de una política de desarrollo forman el núcleo duro de este documento que fue adoptado formalmente por el Consejo Europeo de diciembre de 2005.

La novedad de esta estrategia reside en una metodología que debería inspirar las acciones futuras de la UE. Estamos ante una iniciativa española concertada con las autoridades marroquíes, hecho que ha permitido la internalización de las preocupaciones de los vecinos del Sur en la elaboración de una política europea⁸. En ese sentido, el establecimiento de un plan de ejecución ha permitido la puesta en marcha de patrullas marítimas conjuntas en el Mediterráneo, con las operaciones de la Agencia Europea de Control de Fronteras Exteriores Frontex (Frontex) (Hera I y II) en las costas de África Occidental o la creación de equipos de reacción rápida. Estos equipos, los *Rapid Border Intervention Teams* (RABIT), son un nuevo mecanismo puesto en marcha por Frontex durante el verano de 2007 que puede ser desplegado en solamente cinco semanas⁹.

Con respecto al establecimiento de la nueva agencia Frontex y al despliegue de sus misiones, ha sido un factor clave la influencia española sobre la agenda europea, insistiendo en el carácter de “emergencia”. La diplomacia española y el Ministerio del Interior, tras las insistentes demandas del gobierno canario, alertaron del riesgo que la llegada creciente de inmigrantes a las Canarias se transformase en la “mayor crisis humanitaria” dentro de la UE (Carrera, 2007). El discurso oficial presentó a las Canarias como una región ultraperiférica, extremadamente cercana al continente africano, que debía hacer frente a la llegada de aproximadamente 35.000 inmigrantes durante el año 2006¹⁰. Este elemento de urgencia aceleró la puesta en marcha de medidas europeas para respaldar a España y las islas Canarias. Además, el Gobierno español ha tratado de institucionalizar esta cooperación a través de la propuesta del secretario de Estado de Seguridad, Antonio Camacho, de establecer un equipo permanente, integrado por funcionarios policiales especializados en el control de fronteras y coordinado por Frontex (Ministerio del Interior, 2007).

El Mediterráneo: vínculo con los desafíos africanos

A diferencia de los años Aznar, ese sentido de emergencia securitaria se equilibró con una orientación comprensiva y una política de inclusión de los países vecinos a través de iniciativas de desarrollo. La Cumbre de Hampton Court consiguió activar la cooperación con los países terceros, y especialmente con los africanos. A su vez, la Conferencia Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo de Rabat del 10-11 julio de 2006 permitió a un buen número de países africanos y europeos establecer un diálogo sobre la cuestión migratoria con un enfoque global. En este sentido, se adoptó un plan de acción con los socios africanos en que se incorporaron los temas del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza.

Por otro lado, y en parte gracias a la insistencia del gobierno canario, el Gobierno español elaboró un Plan África 2006-2008 que subraya la voluntad de España de establecer una cooperación estrecha con los países subsaharianos, especialmente los del frente atlántico, como Cabo Verde, Malí, Mauritania y Senegal. El plan se sustenta sobre los siguientes pilares: la solidaridad, la búsqueda de la paz y la construcción de una relación estratégica y diversificada¹¹. Es la primera vez que África adquiere tal importancia en la agenda política española, con una intensificación del diálogo político y una mejora de los mecanismos diplomáticos (entre otros, la apertura de seis nuevas embajadas en África, de dos antenas diplomáticas permanentes y de tres oficinas técnicas de cooperación). Además, en este período España ha tratado de desempeñar un papel de intermediario entre Europa y África, garantizando a los países africanos que su voz sea oída en los foros de la UE.

La nueva política española hacia África insiste sobre los temas del desarrollo, la cooperación y la lucha contra la pobreza, y advierte de una excesiva securitización del tema migratorio¹². Así, el Gobierno español ha aumentado su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) destinada a los países africanos, y ello debe contextualizarse en un aumento generalizado de la AOD española, que ha registrado un incremento de 600 millones de euros en 2006, es decir, ha subido del 0,27% de la Renta Nacional Bruta (RNB) en 2005 al 0,32% en 2006¹³. Dentro de esta ayuda, el principal receptor es África, si sumamos África Subsahariana y los países norteafricanos, con un 39% de la AOD española.

Además, a través del Plan África 2006-2008, el Gobierno español tiene previsto multiplicar por cuatro el presupuesto de cara al año 2008 (en 2006 era de 120 millones de euros). Entre los varios objetivos del Plan, se incluye la necesidad de luchar contra los flujos migratorios en la región y se propone una actuación a cuatro niveles: en primer lugar, en el ámbito de la UE, el Gobierno quiere reforzar los mecanismos de gestión de las fronteras y de la lucha contra las mafias de tráfico de personas; en segundo lugar, pone el acento sobre la integración de las comunidades de inmigrantes en España y en la UE; en tercer lugar, en el ámbito bilateral, aspira a concluir “acuerdos de cooperación migratoria y de readmisión” con países prioritarios como Senegal, Malí, Ghana, Camerún, Costa de Marfil, Cabo Verde, Guinea-Conakry y Gambia, que se sumen a los ya concluidos con Nigeria y Guinea Bissau; y, finalmente, en el multilateral, propone repetir iniciativas como la de la conferencia euro-africana impulsada por España, Francia y Marruecos, así como mantener el diálogo en foros multilaterales sobre este tema (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2006).

Cabe señalar, asimismo, que en los últimos años se han firmado una serie de acuerdos entre España y sus vecinos mediterráneos y africanos, entre los cuales destacan acuerdos bilaterales con Senegal, en materia de lucha contra el crimen organizado en diciembre de 2006, o el tratado con Marruecos y Cabo Verde, en la lucha contra el tráfico ilegal de seres humanos y el crimen organizado¹⁴.

A estas preocupaciones se suma la lucha antiterrorista, que adquiere cada vez más importancia en las relaciones con los países africanos. Con los atentados de Marruecos en marzo de 2007 y de Argelia, en abril de ese año, los socios euromediterráneos y los Estados Unidos se percataron del lazo existente entre el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) y Al Qaeda, así como de la dimensión transmagrebina del terrorismo islámico. La llegada de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQIM, el nuevo apellido del GSPC) en el panorama magrebí ha comportado una redefinición de la lucha antiterrorista en el Magreb. Este fenómeno revela la urgencia de intensificar la cooperación multilateral entre los países del Magreb, los cuales siempre han tenido unas relaciones espinosas entre ellos.

Esta cooperación debe tener en cuenta la irrupción de una iniciativa norteamericana en la región, conocida como “Trans-Sahara Counter-Terrorism Partnership”, con la que las fuerzas especiales estadounidense forman soldados nigerianos, chadianos, malienses y mauritanos, en cooperación con los ejércitos de Argelia, Marruecos, Nigeria, Senegal y Túnez para controlar lo que se denomina los espacios “infragobernados” del Sáhara, donde los terroristas pueden esconderse fácilmente¹⁵. El presupuesto de esa iniciativa alcanza los 115 millones de dólares, y ha venido acompañada de un aumento del 60% en ayuda no-militar. Está previsto que estas actividades sean coordinadas por un mando estadounidense, el AFRICOM.

LOS NUEVOS PARÁMETROS DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD ESPAÑOLA: VECINOS, ESPACIOS Y ACTORES

El balance de las nuevas realidades en materia de seguridad en el Mediterráneo, sus lazos con la situación en África y la influencia del Gobierno español sobre la agenda europea nos permiten analizar con más detalle la articulación de la gobernanza de la seguridad de España hacia su entorno próximo. Tres retos caracterizan la voluntad de España en construir un ELSJ euromediterráneo: en primer lugar, se inscribe en un contexto geográfico único, en el que Marruecos constituye un socio clave para la seguridad de España e, incluso, para la UE en su conjunto; en segundo lugar, la cooperación trilateral España-Marruecos-Francia se revela muy eficaz y representa un tipo de cooperación novedoso en el espacio euromediterráneo; y, finalmente, en función de su posición de región ultraperiférica, las islas Canarias han sido un actor regional clave de la gestión de las fronteras que al mismo tiempo trata de buscar un balance entre medidas de seguridad y un enfoque más global en sus relaciones con los vecinos norteafricanos y africanos.

Marruecos: un socio clave para la seguridad de España y de la UE

Las relaciones hispano-marroquíes son clave en la comprensión de la agenda JAI. Tradicionalmente, los países europeos que forman parte del “Club Med” (especialmente, Francia, España, Italia y Portugal) han sido criticados por sus temores de ver los países del Magreb, en particular, dirigirse hacia una transición democrática. Este recelo viene suscitado por la aprehensión a que un espacio político realmente democrático acelerase el ascenso de los partidos islamistas que tomarían la democracia como rehén (Haddadi, 2002). Dicha desconfianza ha caracterizado la política de estos países que, en ocasiones, han manifestado escepticismo hacia los principios de *benchmarking* con los socios del Sur.

No obstante, en el contexto de la Política Europea de Vecindad (PEV), España ha destacado por su voluntad en implementar el principio de condicionalidad y en recompensar a los países mediterráneos que manifiesten mayor disposición para llevar a cabo reformas políticas (Emerson, et al., 2005: 25). España confía en que Marruecos, país que sí muestra esta voluntad, pueda salir beneficiado de la asignación de fondos comunitarios y refuerce su cooperación con la UE; concretamente desea que Marruecos pueda reforzar su cooperación en el ámbito JAI, especialmente en el marco de la lucha antiterrorista. Cabe recordar que los atentados del 11 de marzo de 2004 desencadenaron un cambio de actitud en las relaciones con Marruecos, puesto que España comprendió cuán necesaria era la cooperación con Rabat en éste y otros ámbitos¹⁶.

Las relaciones en materia de seguridad entre ambos países están condicionadas por la existencia de Ceuta y Melilla, dos enclaves españoles en el territorio norteafricano, herencia colonial y frontera inmediata entre la UE y África. La situación de estas ciudades revela las contradicciones de la política española que, por un lado, construyó una valla de separación y, por el otro, necesita la mano de obra y mercado que representan las regiones contiguas de Tetuán y Nador, cuyos ciudadanos se benefician de una derogación de los acuerdos de Schengen para estas dos ciudades¹⁷. Los trágicos acontecimientos en las vallas de Ceuta y Melilla en 2005 aceleraron la cooperación hispano-marroquí en asuntos JAI. Esta cooperación se concreta en el intercambio de buenas prácticas e información sobre los sistemas judiciales, y en la cooperación policial en materia de inmigración, gestión de las fronteras y terrorismo. Como subraya Laura Feliu, Marruecos es y será percibido cada vez más en España “como un asunto interno” (Feliu, 2004).

La intensificación de las relaciones entre los dos vecinos en materia de lucha contra el terrorismo es la consecuencia de ataques terroristas por parte de grupos islamistas en ambos países (Marrakech en 1994, Casablanca en 2003, Madrid en marzo 2004, Casablanca en marzo 2007). Tanto los atentados de Casablanca en 2003 como los de Madrid en 2004 supusieron un revulsivo. Tras los primeros, Madrid y Rabat establecieron un grupo mixto de expertos para luchar contra el terrorismo, similar al Grupo hispano-marroquí sobre migraciones existente desde el año 2003 (Ministerio del Interior,

2007). Por su parte, la colaboración entre la Fiscalía General del Estado de España y la Corte Suprema de Marruecos se ha intensificado a fin de luchar contra los métodos de financiación de redes terroristas¹⁸ y, a raíz de las investigaciones del 11-M, la cooperación bilateral se ha acelerado, especialmente entre servicios de inteligencia¹⁹.

La cooperación judicial entre España y Marruecos va, no obstante, más allá de la cooperación antiterrorista. Un claro ejemplo es la firma, en julio de 2005, de un acuerdo entre los ministerios de Justicia de ambos países con relación al proyecto “ADL” de fortalecimiento y modernización en la administración de justicia marroquí²⁰. Este proyecto aspira a contribuir al desarrollo de un sistema judicial marroquí que sea “más confiable e independiente, que sea eficiente y accesible” a través de iniciativas que mejoren los mecanismos de cooperación jurídica internacional y de asistencia jurídica a las personas que se encuentran en condiciones desfavorecidas. Igualmente importante es la cooperación en materia de derecho de familia entre ambos países. En este sentido, cabe destacar que por la presencia de una importante comunidad marroquí en España y la existencia de matrimonios mixtos, el código de la familia marroquí afecta a los jueces españoles, puesto que deben aplicar la legislación nacional del individuo afectado. En este contexto, los magistrados de enlace (Nazih Harrak en Madrid y Angel Llorente de la Reguera en Rabat) aseguran la colaboración entre ambos sistemas judiciales (Ministerio de Justicia, 2004).

España-Francia-Marruecos: una red de gobernanza en materia de cooperación policial y judicial

La cooperación de España con sus vecinos en materia de asuntos JAI abarca una multitud de actores que trascienden los de la seguridad clásica. Más allá de los círculos militares, los progresos más notables han sido realizados en el ámbito de la cooperación policial y judicial. Jueces y policías se han convertido en los actores emergentes de la cooperación entre España y sus vecinos mediterráneos en materia de seguridad. Esta cooperación genera redes formales e informales entre individuos y unidades administrativas cuyo principal resultado es la construcción de confianza mutua, socialización y conocimiento de los respectivos marcos legislativos y métodos de investigación.

Los jueces de enlace son actores clave que permiten el establecimiento de relaciones de confianza. Esta figura fue creada a partir de la acción común 96/277/ JAI del 22 abril 1996, con el objetivo de mejorar la colaboración judicial entre los Estados Miembros de la UE. En 2004, tras los atentados del 11-M, España, siguiendo los pasos de Francia, envió a un magistrado de enlace a Marruecos, Angel Llorente de la Reguera, especialista en las relaciones judiciales con el Magreb. Este magistrado tiene la misión de asegurar el intercambio efectivo de la información entre ambos países sobre los procedimientos penales. El hecho de que España tenga solamente cuatro magistrados de enlace (en

Francia, Italia, Colombia y Marruecos) subraya la importancia que el Ministerio de la Justicia otorga a la colaboración con Rabat.

Esta cooperación cada vez va adquiriendo más un carácter trilateral. Al eje Madrid-Rabat, debe sumarse París. Con la ambición de crear un ELSJ euromediterráneo, los tres países han propuesto la creación de una red de cooperación policial y judicial en este espacio²¹. Presentada inicialmente durante la Cumbre de Barcelona de 2005, esta propuesta se inscribe, por un lado, en el marco de la gestión de fronteras y, por el otro, en el de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo²². Dicha cooperación trilateral se hizo especialmente visible durante el Consejo Europeo informal de Hampton Court, y en la organización de la Conferencia Euro-Africana de Rabat. En ambos casos, España y Francia actuaron, en el seno de la UE, como emisarios de las preocupaciones marroquíes. Podemos afirmar, pues, que la posición estratégica de Marruecos en las rutas migratorias euroafricanas, en su relación especial con Francia y en la mejora de sus relaciones con España desde 2003, han hecho de este país un socio estratégico para ambos países, hecho que repercute en una mejora de las relaciones euro-marroquíes.

De forma paralela, Francia y España también han estrechado su cooperación policial y judicial en materia de lucha antiterrorista. Esta cooperación se gestó, inicialmente, a raíz de la lucha contra ETA y, posteriormente, fue adquiriendo una dimensión internacional que se ha hecho especialmente visible en el Mediterráneo. En este sentido, cabe destacar la creación, en una primera fase, de un grupo de trabajo hispano-francés el 11 de octubre de 2001, con motivo de la cumbre bilateral de Perpiñán que debía diseñar acciones comunes hacia grupos como el *GIA* argelino. En una segunda fase, en 2002, se concretó esta colaboración a través de la adopción, por parte del grupo de trabajo, de reglas de buenas prácticas y de un protocolo que garantizase el acceso a la información de los servicios de inteligencia respectivos (Vuelta Simon, 2006). La mejora de esta cooperación, ya sea bilateral o trilateral, ha abierto un nuevo capítulo en las relaciones hispano-francesas que, en el pasado, habían experimentado episodios de tensión con relación a los países mediterráneos. En este sentido, destacan las divergencias sobre el futuro del Sáhara Occidental y, muy especialmente, los acontecimientos del islote de Perejil. Durante esta crisis bilateral, el Eliseo se decantó por la posición de Marruecos e impidió una posición común de la UE de apoyo a España²³. Ante la desunión europea, la intervención del secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, fue decisiva para buscar una salida a la crisis.

Desde 2003, con la llegada de Nicolas Sarkozy al Ministerio del Interior francés y la creciente llegada de inmigrantes irregulares a las Canarias, las diplomacias francesa y española han encontrado un terreno propicio para la cooperación común con Marruecos. Gracias a las relaciones privilegiadas franco-marroquíes y, en concreto, a las similitudes entre sendos sistemas jurídicos, París tiene un *expertise* en materia de cooperación judicial y policial, especialmente atractiva para sus homólogos españoles. En cierto modo, la

cooperación entre Francia, Marruecos y España en materia JAI, no sólo ha reforzado la cooperación en el ámbito europeo o euromediterráneo, sino que también ha contribuido, decisivamente, a la intensificación de la cooperación bilateral hispano-francesa.

Las islas Canarias: actor en materia de gobernanza de la seguridad

La gobernanza en materia de seguridad no se reduce únicamente a un nivel bilateral o supranacional, sino que también intervienen actores subestatales. En este caso, el gobierno de las islas Canarias ha desempeñado un papel significativo. Dada su posición geográfica y la reorientación de las rutas migratorias euroafricanas a causa de la eficacia del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) en el estrecho de Gibraltar, las islas Canarias se han convertido en un destino privilegiado para los inmigrantes norteafricanos y subsaharianos. Por un lado, tienen una posición clave en la gestión de la frontera meridional de España y de la UE, y han adquirido una cierta experiencia en las patrullas conjuntas y en la cooperación con sus vecinos. Además, el reto del control de fronteras en Canarias desborda la problemática migratoria. La zona canario-sahariana se ha transformado en el lugar donde “actúan las mafias más importantes de esta zona del Mediterráneo. Trafican con seres humanos, con estupefacientes y con mercancías” (Del Pino, 2003). Por otro lado, las Canarias también han llevado a cabo proyectos de desarrollo con sus vecinos africanos que, como veremos, están íntimamente relacionadas con la voluntad de controlar los flujos migratorios.

Con cerca de 35.000 inmigrantes irregulares llegados a las costas y playas de las Canarias en 2006, el gobierno de esa comunidad autónoma ha tratado de influir en la agenda española y europea. Esta situación sin precedentes fue presentada por las autoridades canarias como una crisis humanitaria de gran magnitud (Carrera, 2007: 13). El gobierno canario también señaló que la reorientación de las rutas migratorias euroafricanas aumentaba las dificultades y riesgos. Ante esta situación, pidió ayuda a la nueva agencia Frontex, que puso en marcha las misiones marítimas *Hera* para impedir la entrada en aguas territoriales europeas de los buques con inmigrantes irregulares²⁴. Simultáneamente, el Gobierno español puso en marcha el Centro de Coordinación Regional de las Canarias, localizado en Las Palmas. Este centro tiene como misión controlar la inmigración irregular en dirección a las islas, “conducir las patrullas marítimas conjuntas con países de la zona, centralizar y difundir la información e inteligencia recibida, coordinar las operaciones navales, policiales y aduaneras, articular las operaciones de salvamento y rescate marítimo, así como canalizar los flujos de inmigrantes ilegales hacia los centros de acogida” (Arteaga, 2007: 2). Además, dicho centro permite la coordinación de una multitud de actores que participan en esas misiones, como los agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, los fiscales del Servicio de Vigilancia Aduanera, los equipos de Frontex, los servicios de acogida a cargo de la

Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima, las autoridades canarias, la Cruz Roja y otras ONG. La experiencia canaria, y en concreto el funcionamiento del Centro de Coordinación Regional de las Canarias, ha sido de gran utilidad para Frontex. Esta experiencia es novedosa principalmente porque incluye una multitud de actores que se despliegan sobre diversas zonas geográficas y porque permite trascender las dimensiones interior y exterior, nacional e internacional, civil y militar de la gobernanza de la seguridad (Arteaga, 2007).

Por otro lado, también hay que subrayar que, además de su papel central en la gobernanza de las fronteras meridionales de Europa, las islas Canarias ofrecen interesantes experiencias de cooperación al desarrollo en el continente africano. Experiencias que se remontan al año 1994, con la resolución del 14 de octubre del Parlamento de Canarias para asignar una parte de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma en la cooperación con países del tercer mundo²⁵. Entre 1996 y 2007 esa ayuda sumó 79 millones de euros, con un incremento del presupuesto dedicado a África de un 431% entre 1995 y 2007. Este esfuerzo financiero en materia de cooperación no es contradictorio, sino más bien lo contrario, confirma su voluntad de reforzar el control fronterizo. Un indicador claro es que la mayor parte de esta ayuda se ha dirigido hacia países clave en la lucha contra la inmigración irregular tales como Mauritania, Cabo Verde, Senegal, los campamentos de refugiados de Tinduf y Marruecos. Estos proyectos se han centrado en temas como la salud, la educación y el acceso al agua potable (Gobierno de las Canarias, 2007). Esto podría interpretarse como una voluntad de mejorar las condiciones de vida en los países de origen. Simultáneamente, observamos acciones más concretas en el ámbito JAI. En este sentido, Canarias ha participado en el Proyecto Retorno y también en dos programas europeos AENEAS (Asistencia técnica y financiera a terceros países en el ámbito de la inmigración y el asilo). El primero consistió en un programa de prevención de la inmigración ilegal y la protección de los menores en la región de Souss Massa Drâa en Marruecos, y el segundo se ha desarrollado en la región de San Luis en Senegal (Gobierno de las Canarias, 2007).

Bajo el marco de los nuevos instrumentos financieros para 2007-2013, y frente a la urgencia humanitaria producida por la llegada de la inmigración irregular, el gobierno de las Canarias ha intentado concluir acuerdos de cooperación con sus vecinos africanos. Por primera vez, Canarias ha participado en la cooperación bilateral entre España y Marruecos, a través de las nuevas disposiciones de los fondos europeos del FEDER que posibilitan la cooperación tranfronteriza²⁶. De hecho, el nuevo reglamento del FEDER de 2006 permite a las regiones ultraperiféricas invertir el 10% de los fondos fuera del territorio comunitario, hecho que constituye una verdadera e importante novedad. En este marco, la cooperación Canarias-Marruecos fue presupuestada en 42 millones de euros (32 millones financiando por la UE y 10 millones por Marruecos). No obstante, la implementación de este programa quedó paralizada por el desacuerdo entre la Comisión

y Marruecos sobre el ámbito geográfico que cubriría el mismo, y en particular sobre la cuestión de la inclusión o no del Sáhara Occidental²⁷.

En definitiva, la situación geográfica de las Canarias, a sólo cien kilómetros de las costas africanas pero a más de mil de la península, la convierten en un destino atractivo para los inmigrantes que quieren llegar a Europa. Al igual que otros países y regiones europeas que deben hacer frente al mismo tipo de problemas, las Canarias tratan de influir en la agenda europea en materia de control fronterizo y desarrollo. Así, el gobierno canario ha considerado insuficientes los medios de las misiones Hera y ha solicitado que la UE dedique más recursos para solucionar este problema. Para hacer oír su voz en Europa, las Canarias se han concertado con otras regiones e islas con problemas similares; un buen ejemplo es la creación de un foro de discusión en el seno de la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas (CRPME)²⁸, en el cual se intercambian experiencias e información.

CONCLUSIÓN: DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

Con el desarrollo de una dimensión mediterránea de los asuntos JAI, la UE y sus Estados Miembros intentan implicar a los vecinos mediterráneos en la gestión de su seguridad interna en ámbitos como la inmigración irregular, el crimen organizado y el terrorismo. Este fenómeno puede interpretarse como una gestión compartida y descentralizada de las amenazas. De mantener esta visión, la UE corre el riesgo de securitizar las relaciones con sus vecinos, obviando elementos igualmente importantes como las cuestiones de desarrollo y de reforma política. No sólo la UE, sino también España, pueden enfrentarse, y de hecho se están ya enfrentando, a esta disyuntiva. Por consiguiente, es crucial que la gestión compartida de las amenazas se complemente con una visión global acerca de la problemática migratoria. Podemos observar pasos en esa dirección por parte del ejecutivo español, como el Plan África y la redefinición de sus relaciones con Marruecos. Ambos fenómenos evidencian que España ha empezado a tomar en consideración las legítimas preocupaciones de los países terceros y, especialmente, de sus vecinos inmediatos. Esta actitud, de consolidarse y generalizarse, podría contribuir a la construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) euromediterráneo que integre tanto las preocupaciones de seguridad como las necesidades en términos de bienestar y libertades fundamentales de los ciudadanos de este espacio. En otras palabras, la reconfiguración de la gobernanza de la seguridad en términos de vecinos, espacios y actores puede sentar las bases para una gestión compartida de los retos a los que esta región debe hacer frente.

Notas

1. Véase el documento de la Comisión Europea: "Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP). Document de Stratégie Régionale (2007-2013) et Programme Indicatif Régional (2007-2013) pour le Partenariat Euro-Méditerranéen". Bruselas.
2. Véase Consejo Europeo. "A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice". JAI 417, RELEX 628. Bruselas, 11 de noviembre de 2005. P. 24.
3. Para más información véase Wolff, Sarah. "La dimension méditerranéenne de la politique Justice et Affaires intérieures". *Cultures & Conflits*. No. 66 (verano 2007). P. 77-99.
4. Para más información véase Arteaga, Félix. "Balance de la presidencia española en Asuntos de Justicia e Interior". *ARI*. No. 35 (25 de julio de 2002). Madrid: Real Instituto Elcano. P. 3; Closa, Carlos and Heywood, Paul. *Spain and the European Union*. New York: Palgrave MacMillan, 2004. P. 274. ISBN 0333753380; Gillespie, Richard. "Reshaping the Agenda? The Internal Politics of the Barcelona Process in the Aftermath of September 11". En: JÜNEMANN, A. *Euro-Mediterranean Relations after September 11. International, Regional, Domestic Dynamics*. Franck Cass, 2004. P. 21-35.
5. Véase Conferencia Euromediterránea. *Código de Conducta Euro-Mediterráneo sobre terrorismo*. Bruselas, 28 de noviembre de 2005. P.4.
6. Información obtenida en una entrevista con un funcionario de la Secretaría General del Consejo de la UE, Bruselas, 13 de junio 2007.
7. Eso fue el objeto de mucho criticismo. Véase Soler i Lecha, Eduard. "Redimensionar el dialogo euromediterráneo en materia de seguridad: el reto de la seguridad humana". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 76 (diciembre 2006-enero 2007). P. 123-142.
8. Información obtenida en una entrevista con un oficial de la Representación Permanente francesa ante la UE, Bruselas, 15 de junio 2007.
9. "Parliament Equips FRONTEX with Rapid Border Intervention Teams". *European Report* (27 de abril de 2007).
10. Información obtenida en una entrevista con oficiales de la representación del gobierno de las Canarias en Bruselas, 15 de Junio 2007.
11. Véase el Plan África 2006-2008 (<http://www.mae.es/es/Home/planafrica.htm>), y Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. "Reunión de Embajadores de España en África Subsahariana. Conclusiones" (11-13 de junio de 2007). Las Palmas.
12. *Ibíd.* (11-13 junio de 2007).
13. Martínez Abellán, Francisco. "Control de la inmigración irregular". *La Verdad* (14 de junio de 2007). Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. "La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2006" (7 de mayo 2007).
14. "Canarias desea participar en la cooperación bilateral entre España y Marruecos". *Afrol News* (20 de enero de 2006).
15. Véase "Policing the undergoverned spaces; Africa and the "war on terror". *The Economist* (16 de junio de 2007).

16. A este respecto, los terroristas que perpetraron los atentados estaban bajo vigilancia de los servicios secretos marroquíes. Sin embargo, la crisis bilateral de los años 2001-2002, que culminó con el conflicto de Perejil, dificultó el intercambio de información y el buen desarrollo de la cooperación antiterrorista entre ambos países (Entrevista a un diplomático español, Representación Permanente de España, Bruselas, 14 de junio de 2007)
17. Los habitantes de las provincias de Tetuán y Nador se benefician de permisos de residencia de un año que les facilitan sus movimientos transfronterizos. Berg and Ehin. "What Kind of Border Regime is in the Making? Towards a Differentiated and Uneven Border Strategy". *Cooperation and Conflict*. Vol. 41. No 1 (2006). P. 53-71.
18. "Cooperar para prevenir". *El Mundo* (19 de junio de 2007).
19. El sumario del 11-M ha activado nueve comisiones rogatorias. Según el Ministerio del Interior español, "la mayor parte de estas solicitudes eran de gran complejidad y no hubieran podido ejecutarse con eficacia sin la colaboración de Marruecos". Ministerio de Justicia. "El Centro de Estudios Jurídicos celebra un seminario sobre el nuevo Código de Familia Marroquí". *Nota de Prensa* (23 de mayo de 2006). Madrid.
20. Para más información sobre el proyecto, véase el sitio web: <http://www.proyectoatl.com/>. Proyecto financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (803-16/05-773/06/SNCAAEO/AECI/A Sub 23).
21. Información confirmada por el magistrado de enlace francés en Rabat. Entrevista, 5 julio de 2006.
22. "España, Francia y Marruecos promueven un espacio policial y judicial antiterrorista". *El País* (10 de septiembre de 2005).
23. Para más información sobre el conflicto, véase Monar, Jörg. "The CFSP and the Leila/Perejil Island Incident: the Nemesis of Solidarity and Leadership". *European Foreign Affairs Review*. No. 7 (2002). P. 251-25; y Soler i Lecha, Eduard; Mestres, Laia. "Tres comicios y un islote: Europa hacia el Magreb en el año 2002". *Working Paper*. No. 50 (junio de 2003). Observatori de Política Exterior Europea. Barcelona.
24. Para más información sobre las misiones de Frontex, véase CARRERA, Sergio. "The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands". *CEPS Working Document* (marzo 2007). Bruselas: CEPS. P. 35 [en línea] [Consulta: 26 de marzo de 2007]; http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1482
25. Información obtenida en una entrevista confidencial con oficiales de la oficina del gobierno de las islas Canarias en Bruselas, 15 de junio de 2007.
26. "Canarias desea participar en la cooperación bilateral entre España y Marruecos". *Afrol News*. No. 20 (enero de 2006).
27. Información obtenida en una entrevista confidencial con oficiales de la oficina del gobierno de las islas Canarias en Bruselas, 15 de junio de 2007.
28. Véase el sitio web del CRPME: <http://www.crpm.org>

Referencias bibliográficas

Artículos, libros y actas

ARTEAGA, Félix "Balance de la presidencia española en Asuntos de Justicia e Interior". *ARI*. No. 35 (25 de julio de 2002). Madrid: Real Instituto Elcano.

– "Las operaciones de última generación: el Centro de Coordinación Regional de Canarias". *ARI*. No. 54 (17 de mayo 2007). Madrid.

BERG, Eiki and EHIN, Piret. "What Kind of Border Regime is in the Making? Towards a Differentiated and Uneven Border Strategy". *Cooperation and Conflict*. Vol. 41. No. 1 (2006). P. 53-71.

CARRERA, Sergio. "The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands". *CEPS Working Document* (marzo 2007). Bruselas: CEPS. P. 35 [en línea] [Consulta: 26 de marzo de 2007]:

http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1482

CLOSA, Carlos and HEYWOOD, Paul. *Spain and the European Union*. New York: Palgrave MacMillan, 2004. P. 274. ISBN - 0333753380

COMISIÓN EUROPEA. "Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP). Document de Stratégie Régionale (2007-2013) et Programme Indicatif Régional (2007-2013) pour le Partenariat Euro-Méditerranéen" (2007). Bruselas.

CONFERENCIA EUROMEDITERRÁNEA. "Código de Conducta Euromediterráneo sobre terrorismo". Bruselas, 28 de noviembre de 2005. P.4.

CONSEJO EUROPEO "Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas". 15914/1/05, REV 1, CONCL 3 (15 y 16 de diciembre de 2005). Bruselas.

– "A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice". JAI 417, RELEX 628 (11 de noviembre de 2005). Bruselas. P. 24.

DEL PINO, Domingo. "Terrorismo en Marruecos: una preocupación de seguridad para España". *ARI*. No. 83 (4 junio de 2003). Madrid: Real. Instituto Elcano.

EMERSON, Michael; AYDIN, Senem; NOUTCHEVA, Gergana; TOCCI, Nathalie; VAHL, Marius and YOUNGS, Richard. "The Reluctant Debutante. The European union as Promoter of Democracy in its Neighbourhood." *CEPS Working Document*. No. 223 (1 de julio de 2005). Centre for European Policy Studies. Bruselas.

FELIU, Laura. "Hacia la normalización de las relaciones entre España y Marruecos". *Documento FRIDE* (mayo de 2004)

GILLESPIE, Richard. "Reshaping the Agenda? The Internal Politics of the Barcelona Process in the Aftermath of September 11". En: JÜNEMANN, A. *Euro-Mediterranean Relations after September 11. International, Regional, Domestic Dynamics*. Franck Cass, 2004. P. 21-35.

GOBIERNO DE LAS CANARIAS. "Nota sobre la cooperación de Canarias con África, con Madeira y Azores y con el resto de las regiones ultraperiféricas en 2000-2006 y las perspectivas de futuro" (11 de Junio de 2007). Bruselas.

HADDADI, Said. "Two Cheers for Whom? The European Union and Democratization". *Democratization*. Vol. 9. No. 1 (primavera de 2002). P. 149-169.

MARTINEZ ABELLAN, Francisco. "Control de la inmigración irregular". *La Verdad* (14 de Junio de 2007).

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. "Plan África. 2006-2008. Resumen Ejecutivo" (2006).

– "La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2006" (7 de mayo 2007). Madrid.

– "Reunión de Embajadores de España en África Subsahariana. Conclusiones" (11-13 de junio de 2007). Las Palmas.

MINISTERIO DE JUSTICIA. "El Centro de Estudios Jurídicos celebra un seminario sobre el nuevo Código de Familia Marroquí". *Nota de Prensa* (23 de mayo de 2006). Madrid.

MINISTERIO DEL INTERIOR. "Camacho propone crear dispositivos europeos permanentes de control en los países de origen de la inmigración ilegal". *Nota de Prensa* (21 de mayo de 2007). Madrid.

MONAR, Jörg. "The CFSP and the Leila/Perejil Island Incident: the Nemesis of Solidarity and Leadership". *European Foreign Affairs Review*. No. 7 (2002). P. 251-255.

SCHMITTER, Philippe. "Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration". *International Organization*. Vol. 23. No. 1 (invierno 1969). P. 161-166.

SOLER i LECHA, Eduard. "Redimensionar el dialogo euromediterráneo en materia de seguridad: el reto de la seguridad humana". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 76 (diciembre 2006-enero 2007). P. 123-142.

SOLER i LECHA, Eduard; MESTRES, Laia. "Tres comicios y un islote: Europa hacia el Magreb en el año 2002". *Working Paper*. No. 50 (junio de 2003). Observatori de Política Exterior Europea. Barcelona.

VUELTA SIMON, Samuel. "¿Que cooperación contra el terrorismo al nivel europeo? El ejemplo de cooperación judicial hispano-francesa" (9 de mayo de 2006). Cartagena de Indias. Magistrado de enlace francés en España. P. 11.

WOLFF, Sarah. "La dimension méditerranéenne de la politique Justice et Affaires intérieures". *Cultures & Conflicts*. No. 66 (verano de 2007). P. 77-99.

Noticias de periódicos

EL PAÍS. "España, Francia y Marruecos promueven un espacio policial y judicial antiterrorista" (10 de septiembre de 2005).

AFROL NEWS. "Canarias desea participar en la cooperación bilateral entre España y Marruecos" (20 de enero de 2006).

EL MUNDO. "Cooperar para prevenir" (19 de junio de 2007).

EUROPEAN REPORT. "Parliament Equips FRONTEX with Rapid Border Intervention Teams" (27 de abril de 2007).

THE ECONOMIST. "Policing the undergoverned spaces; Africa and the 'war on terror'" (16 de junio de 2007).