

1. Introducción

La política exterior y la proyección de la Unión Europea, englobando en esta al Servicio Europeo de Acción Exterior y a la PESC, es uno de los elementos que más desafíos plantean al proceso de integración europea. La especificidad de este ámbito, mantenida tras las reformas introducidas en el Tratado de Lisboa, muestra las dificultades aún presentes a la hora de determinar de forma unánime el curso de las relaciones de la UE incluso con su entorno estratégico. Sin embargo, también se trata del ámbito que más visibilidad ha dado a la Unión en los últimos años, además de su principal herramienta para posicionarse como un actor influyente en la esfera internacional, comenzando por su entorno más inmediato.

Los fundamentos de esa acción exterior, en este caso los valores fundamentales que forman la base para la propia integración europea, determinan la imagen que la UE quiere mostrar como actor global y regional, como es el caso que nos ocupa: sus relaciones con los países del sur del Mediterráneo. Esta región ha sido, y es, un entorno estratégico fundamental para la elaboración de la política exterior de la Unión Europea, siendo además el origen de los principales riesgos y amenazas para la misma. Por este motivo, la Unión ha estado buscando durante décadas la forma de promocionar de una manera efectiva las reformas democráticas en la región. Tras las últimas reformas implementadas, la UE está, en palabras de Mora Benavente, “sólidamente situada para contribuir al desarrollo de la paz y la seguridad internacionales, teniendo a su disposición para ello una variedad única de instrumentos de actuación”¹.

En este sentido, las revueltas iniciadas en 2011, que pronto se conocerían como la Primavera Árabe², fueron una oportunidad para la Unión, en cuanto a que estas le permitirían mostrar su capacidad de respuesta e influencia en su entorno más inmediato. Sin embargo, tanto el transcurso de las revueltas, como los escenarios posteriores, –la inestabilidad política aún presente en muchos países de la zona, los modestos avances hacia el establecimiento de un sistema democrático, el desgobierno y las nuevas amenazas presentes tras la intervención en Libia, los actos en contra de los Derechos Humanos o la incapacidad para encontrar una solución al conflicto sirio– muestran que los objetivos de democracia, imperio de la ley y defensa de los Derechos Humanos que forman el centro de la política exterior de la Unión hacia la región aún están lejos de cumplirse. Cabe, por tanto, preguntarse si la aproximación de la UE ha estado dirigida realmente a la consecución de los mismos o si, por el contrario, en la práctica han sido otros los elementos que han determinado su actuación.

Con el fin de responder a estos interrogantes, en este trabajo trataremos de aportar una visión crítica de la actuación de la Unión ante estos acontecimientos, basándonos en dos hipótesis fundamentales. En primer lugar, que la Unión Europea hace prevalecer sus intereses estratégicos sobre los principios. En segundo lugar, que el fracaso de la implicación en Libia –presencia de grupos terroristas como Al Qaeda, desgobierno, Estado fallido, etc.– hace necesario replantear la aproximación esencial y básica en relación al respeto a la democracia y los Derechos Humanos. Queremos, por tanto, analizar la acción exterior de la UE en este caso concreto, pero sin menospreciar en ningún momento los avances que se han llevado a cabo en la integración de este ámbito.

¹ Mora Benavente, Enrique, en “La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa”, *Cuadernos de Estrategia nº145*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2010 [en línea] <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf> [24/05/2014].

² El término “Primavera Árabe” fue acuñado por la prensa y doctrina occidental, como una comparación con los acontecimientos ocurridos durante la Primavera de Praga en 1968, en plena Guerra Fría. Este es uno de los motivos por los que la idoneidad del término ha sido puesta en duda y criticada ampliamente por algunos autores, especialmente tras el desarrollo de las revueltas árabes iniciadas en 2011. A pesar de ello, en este trabajo utilizaremos el término para referirnos a las mismas, por su extendido uso y su frecuencia, también en la doctrina y publicaciones consultadas.

Con el fin de responder a dichos interrogantes y de desarrollar nuestras hipótesis, en el presente trabajo analizaremos el papel desempeñado por la Unión Europea en el origen y desarrollo de la Primavera Árabe, basándonos en los documentos oficiales publicados por la Comisión y el Parlamento Europeo, así como en los trabajos y las publicaciones desarrollados por expertos en la materia. Estos últimos proceden en su mayoría de *think tanks* europeos, por lo que el punto de vista defendido en este trabajo parte de una óptica occidental.

En el primer capítulo, desarrollaremos de una manera más descriptiva las características y fundamentos de la Acción Exterior de la Unión tras las reformas incluidas en Lisboa, centrándonos más en la PESC en el segundo apartado del mismo. Para ello recurriremos a los textos del TUE y TFUE, así como a algunos trabajos básicos y doctrina sobre la materia.

En el segundo capítulo, procederemos a realizar un análisis crítico de las relaciones de la UE con sus socios meridionales antes y después de la Primavera Árabe. Nos centraremos, en primer lugar, en el desarrollo de las mismas en el marco del Proceso de Barcelona, tanto en la Asociación Euromediterránea como en la posterior UpM. En segundo lugar, en las relaciones establecidas en el marco de la PEV, centrándonos en los países del sur del Mediterráneo, los acuerdos establecidos con estos y los resultados o efectos de dichos acuerdos en el desarrollo posterior de las revueltas. Por último, analizaremos los cambios introducidos en la PEV tras el comienzo de la Primavera Árabe, evaluando la respuesta de la UE a las transformaciones y nuevos desafíos que esta planteaba.

En el tercer capítulo, centraremos nuestra atención en la actuación de la Unión en los casos concretos de Libia y Siria, encuadrándola en la respuesta general de la Sociedad Internacional, especialmente la de las Naciones Unidas y el CdS. Introduciremos primero la respuesta general de la Sociedad Internacional y el desarrollo de lo sucedido en ambos conflictos para después concentrarnos en los casos de Libia y Siria, relacionando este con aquel primero, exponiendo antes el estado de las relaciones de los respectivos gobiernos con la UE en el momento en que comenzaron las revueltas.

Finalmente, recogeremos los resultados del trabajo para hacer una revisión de las hipótesis planteadas y desarrollar una serie de conclusiones acerca de los fundamentos de las relaciones euromediterráneas y la aproximación de la Unión a la defensa de los Derechos Humanos en los conflictos estudiados.

2. La acción exterior de la Unión Europea

2.1. Consideraciones generales

Las relaciones exteriores de la Unión Europea, y anteriormente las Comunidades Europeas, son, según Pérez Bernárdez, el reflejo de su propia actividad respecto al mundo exterior, sin cuya proyección *ad extra* la UE no habría podido existir tal y como la conocemos³. Ya en el Acta Única Europea se introduce la cooperación política como uno de los pilares de la futura Unión, pero no es hasta el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992, que la Política Exterior y de Seguridad Común, el ámbito más político de la acción exterior

³ Pérez Bernárdez, Carmela. "Tema 8: Relaciones Exteriores de la Unión Europea", Derecho de la Unión Europea. Víctor M. Sánchez (Dir.) Huygens Editorial 2010, p. 265.

européa, aparece como un pilar independiente en la estructura de pilares de la Unión. Esta estructura, por otro lado, desaparecería tras las reformas del Tratado de Lisboa, aunque sí se mantendrían las especificidades de la política exterior. Esta parte de la dimensión exterior de la Unión, que queda regulada de manera específica en la PESC, es uno de los componentes más complejos y más reacios al proceso de integración, lo que en muchas ocasiones no hace sino reflejar las tensiones existentes entre los propios Estados que conforman la UE.

Las bases de la acción exterior de la Unión Europea, en general, quedan recogidas en el Capítulo I del Título V del TUE, de 1992, tal como se indica en el artículo 205 del TFUE, que remite a dichos artículos. De acuerdo con el artículo 21 del TUE, la acción exterior de la UE deberá basarse en los mismos principios que llevaron a su creación, como son el de democracia, Estado de Derecho y respeto por los Derechos Humanos, tal y como se desprende del Derecho Internacional y la Carta de las Naciones Unidas, siendo estos mismos los que, como se indica en el primer apartado de este artículo, fomentará la Unión en el resto del mundo⁴. De esta manera, los objetivos de la Unión, basados en estos principios, serán la defensa de sus valores, sus intereses y su seguridad, el respaldo y la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos, el mantenimiento de la paz y la prevención de conflictos, el apoyo a los países en desarrollo y la protección del medio ambiente, entre otros⁵. Asimismo, en este artículo se resalta la necesidad de una coherencia en la acción exterior, esto es, entre su ámbito general o comunitario y el específico de la PESC, y entre esta y el resto de políticas de la Unión, para lo que el tratado prevé que el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad asista al Consejo y la Comisión en esta materia. Los intereses y objetivos estratégicos de la Unión, tanto en materia de PESC como del resto de ámbitos de la acción exterior, quedarán determinados por el Consejo Europeo, tal y como se recoge en el artículo 22 del mismo Tratado⁶.

La acción exterior de la Unión Europea viene determinada, entre otros aspectos, por su personalidad jurídica internacional. Como sucesora de la Comunidad Europea, de la que asume todo su acervo, está dotada de personalidad jurídica internacional en tanto que ejerce sus competencias normativas en el plano externo al ser un ente que "suscribe acuerdos internacionales, goza de privilegios e inmunidades, ejerce derechos y asume obligaciones en el orden internacional, por tanto, mantiene relaciones diplomáticas directas con otros sujetos internacionales"⁷.

Esta personalidad jurídica le ha sido atribuida de forma expresa en el Tratado de Lisboa, hasta cuya firma coexistieron la Comunidad Europea y la Unión, con las consiguientes complejidades y dificultades que esto suponía para las organizaciones internacionales y terceros Estados⁸. Sin embargo, no deja de tratarse de un ente jurídico y político atípico cuya personalidad jurídica y sus competencias como tal dependen de las que los Estados miembros le atribuyan. Así, la Unión sólo contará con las competencias expresas que los Estados miembros le hayan atribuido en los Tratados fundacionales, pudiendo intervenir en aquellos casos en los que no cuente con una competencia plena sólo si la acción de los Estados miembros no fuera suficiente para lograr los objetivos de la Unión, atendiendo siempre a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad⁹. Este reparto de competencias puede llegar a resultar confuso:

⁴ Fernández Sola, Natividad. "La reforma pendiente del servicio europeo de acción exterior y sus implicaciones en la política de seguridad de la Unión Europea", *Revista de Instituto Español de Estudios Estratégicos nº2, Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2013, pp. 223-252 [en línea] <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Revista_Digital/RevistaIEEE_Num_2_Espanol-Ingles.pdf> [08/07/2014].

⁵ Estos objetivos y fundamentos se encontrarán en la base de los Acuerdos de Asociación firmados entre la UE y sus socios en el marco de la PEV, así como en el centro de las iniciativas regionales de integración, en el caso del Proceso de Barcelona, aspectos que serán tratados en los capítulos posteriores.

⁶ Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea, artículos 21 y 22, y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 205 (2012) <http://portaljuridico.lexnova.es/legislacion/JURIDICO/79439/versiones-consolidadas-del-tratado-de-la-union-europea-y-del-tratado-de-funcionamiento-de-la-union-e#Tit6_20091201165441> (24/05/2014).

⁷ Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguera, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Editorial Tecnos (Grupo ANAYA, S.A.), 2012.

⁸ Pérez Bernádez, *op. cit.* p. 269.

⁹ Medina Ortega, Medina. "La Unión Europea como organización política", *Teoría y realidad constitucional* nº32, UNED, 2013, pp. 205-223.