

monografías

ALTA CALIDAD EN
INVESTIGACIÓN
JURÍDICA



+ Lectura
GRATIS
en la nube

DIRECTOR:

JAUME FERRER LLORET

COORDINADORA:

CAROLINA SOLER GARCÍA

LA UNIÓN EUROPEA Y EL MEDITERRÁNEO ENTRE LA COOPERACIÓN Y EL CONFLICTO



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

LA UNIÓN EUROPEA Y EL MEDITERRÁNEO:

Entre la cooperación y el conflicto

JAUME FERRER LLORET

Director

CAROLINA SOLER GARCÍA

Coordinadora

tirant lo blanch

Valencia, 2022

Copyright © 2022

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

© Jaume Ferrer Lloret
Carolina Soler Garcí

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DEPÓSITO LEGAL: V-2163-2022
ISBN: 978-84-1130-265-4
MAQUETA: Dissert Ediciones

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSC/Tirant.pdf>

Índice

Presentación.....	17
-------------------	----

JAUME FERRER LLORET

Capítulo 1

Balance de las relaciones euromediterráneas a los veinticinco años de la conferencia de Barcelona

ANTONIO BLANC ALTEMIR

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: LA SITUACIÓN EN EL MEDITERRÁNEO TRAS LA PRIMAVERA ÁRABE.....	23
2. EL CONTEXTO QUE RODEÓ LA CONFERENCIA DE BARCELONA. BALANCE DE LAS RELACIONES EUROMEDITERRÁNEAS EN ESTOS VEINTICINCO AÑOS.....	26
2.1. La Conferencia de Barcelona: el punto de partida de la nueva arquitectura euromediterránea	26
2.2. Balance de las relaciones euromediterráneas en estos veinticinco años. Las limitaciones del Proceso Euromediterráneo ..	29
2.2.1. La cooperación política y de seguridad	30
a) El diálogo político y la prevención de conflictos.....	30
b) La promoción de los derechos humanos y de los valores democráticos	33
c) Los flujos migratorios y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada.....	35
2.2.2. La cooperación económica y financiera.....	40
2.2.3. La cooperación social, cultural y humana	47
3. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD (PEV)	49
3.1. La revisión de la PEV tras el estallido de la primavera árabe..	49
3.2. La oportunidad de una nueva revisión de la PEV en 2015. Balance crítico de la PEV	56
4. LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO (UPM)	63
5. A MODO DE CONCLUSIÓN: VALORACIÓN GLOBAL ANTE EL IMPASSE ACTUAL. ¿HACIA UNA NUEVA AGENDA EUROMEDITERRÁNEA?	69

Capítulo 2

Unión por el Mediterráneo ¿articulación de una política regional para el vecindario Sur?

EIMYS ORTIZ HERNÁNDEZ

1. INTRODUCCIÓN	76
2. DE LA UNIÓN MEDITERRÁNEA A LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO	77
3. LA ARDUA IMPLEMENTACIÓN DE LA UPM: ESTRUCTURAL INSTITUCIONAL.....	86
3.1. Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.....	88
3.2. La Copresidencia	88
3.3. La Secretaría	90
3.4. El Comité Permanente Conjunto y los Altos Funcionarios	91
3.5. Relaciones con Parlamentos, autoridades locales y regionales	92
4. LA CONSOLIDACIÓN DE LA UPM	93
5. CONSIDERACIONES FINALES: ¿VALOR AÑADIDO?.....	100

Capítulo 3

La política de vecindad con los países del Medio Oriente y el norte de África y la protección de los derechos humanos

MARÍA TORRES PÉREZ

1. INTRODUCCIÓN	106
2. LAS POLÍTICAS DE LA UE CON LOS PAÍSES DEL MEDIO ORIENTE Y EL NORTE DE ÁFRICA: DE LA POLÍTICA GLOBAL MEDITERRÁNEA A LA REVISIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD	109
2.1. El período anterior al establecimiento de la PEV: De la “Política Global Mediterránea” al “Proceso de Barcelona” y la Asociación Euromediterránea	109
2.2. El establecimiento de la PEV y la necesaria reforma de la AEM: La Unión para el Mediterráneo.....	115
2.3. Las revisiones de la PEV (2011-2015) y la protección de los derechos humanos	119
3. LA NUEVA AGENDA PARA EL MEDITERRÁNEO Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS	127
4. CONCLUSIÓN.....	131

*Capítulo 4***La Unión Europea ante las violaciones graves de los Derechos Humanos en el Mediterráneo Meridional: ¿un gendarme mundial?**

JAUME FERRER LLORET

1. INTRODUCCIÓN	135
2. LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA COMO RESPUESTA A LAS VIOLACIONES GRAVES DE LOS DERECHOS HUMANOS: EL ENFOQUE GEOGRÁFICO	141
2.1. Una práctica de cierta relevancia.....	141
2.2. Pero poco uniforme.....	149
3. LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA COMO RESPUESTA A LAS VIOLACIONES GRAVES DE LOS DERECHOS HUMANOS: EL NUEVO ENFOQUE TEMÁTICO	155
3.1. La articulación de un nuevo mecanismo selectivo de carácter horizontal	155
3.2. ¿Cabe esperar una práctica también poco uniforme?	165
4. ¿LA PRÁCTICA DE LA UNIÓN EUROPEA ES CONFORME CON EL DERECHO INTERNACIONAL?	169
5. CONSIDERACIONES FINALES: SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA	178

*Capítulo 5***La contribución de la Unión Europea a la gobernanza migratoria mundial: la implementación del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular**

MILLÁN REQUENA CASANOVA

1. MIGRACIONES EN UN MUNDO GLOBALIZADO: HACIA UNA GOBERNANZA MIGRATORIA	195
1.1. La Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes de 2016.....	195
1.2. El Pacto Migratorio Mundial: principios, objetivos y mecanismos de seguimiento	200
2. LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA NEGOCIACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PACTO MIGRATORIO MUNDIAL	207

2.1. La posición de la Unión Europea durante el proceso de negociación del Pacto Migratorio Mundial: de la unidad ... a la fragmentación	207
2.2. Convergencias y divergencias entre el Pacto Migratorio Mundial y el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo	212
2.3. La dimensión mediterránea: cooperación migratoria diferenciada y distinto enfoque de la solidaridad	222
3. CONCLUSIONES	226

Capítulo 6

Gestión de fronteras exteriores y lucha contra la inmigración irregular en las relaciones de la Unión Europea con los Estados del Magreb en el Mediterráneo

F. JESÚS CARRERA HERNÁNDEZ

1. INTRODUCCIÓN	230
2. DE LOS ACUERDOS EUROMEDITERRÁNEOS AL ENFOQUE GLOBAL EN MATERIA DE MIGRACIÓN	239
2.1. La PEV.....	242
2.2. El enfoque global en materia de migración.....	247
3. DE LA PRIMAVERA ÁRABE A LA CRISIS DE REFUGIADOS DE 2015	250
3.1. Las asociaciones de movilidad.....	250
3.2. Nuevo marco de asociación	254
3.3. Principales realizaciones.....	259
4. RELACIONES CON LIBIA.....	266
5. CONCLUSIÓN.....	271

Capítulo 7

La acción exterior de la Unión Europea en materia de inmigración y control de fronteras: el caso de Libia

CAROLINA SOLER GARCÍA

1. INTRODUCCIÓN	275
2. LA OPERACIÓN EUNAVFOR MED SOPHIA.....	278
2.1. La lucha contra las mafias de la inmigración y el salvamento de personas en peligro en el mar	280
2.2. La formación de la Guardia Costera y de la Armada libias	286

2.3. La aplicación del embargo de armas de Naciones Unidas a Libia	290
3. LA OPERACIÓN EUNAVFOR MED IRINI	292
4. LA MISIÓN EUBAM LIBIA	296
5. LA COOPERACION TÉCNICA Y FINANCIERA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LIBIA	304
6. CONSIDERACIONES FINALES	310

Capítulo 8

Acceso a la protección internacional: uso y abuso de los procedimientos fronterizos de asilo en la Unión Europea

VALENTINA MILANO

1. INTRODUCCIÓN	316
2. MARCO NORMATIVO RELATIVO A LOS PROCEDIMIENTOS FRONTERIZOS EN LA UE.....	319
2.1. El sistema europeo común de asilo.....	319
2.2. Los procedimientos fronterizos de asilo en la Directiva 2013/32/UE	322
2.2.1. Régimen general de los procedimientos de asilo	322
2.2.2. Los procedimientos fronterizos de asilo	326
a) Ámbito de aplicación	326
b) Garantías procedimentales.....	330
2.2.3. Evaluación de los procedimientos fronterizos en el marco de la UE.....	331
3. LOS PROCEDIMIENTOS FRONTERIZOS EN LA PRÁCTICA	332
3.1. Falta de uniformidad y de respecto de los límites establecidos	332
3.1.1. Una transposición e implementación muy dispar	333
3.1.2. Uso más allá de los límites establecidos.....	334
3.1.3. ¿Un problema de definición?.....	336
3.2. Denegación de entrada y devolución.....	337
3.3. El problema de la privación de libertad.....	342
3.4. Solicitantes en situación de vulnerabilidad	346
3.5. Garantías procedimentales.....	352
4. LOS PROCEDIMIENTOS FRONTERIZOS EN LAS PROPUESTAS DE REFORMA DE 2016 Y DE 2020	360
4.1. La propuesta de reforma de 2016	360
4.2. La propuesta del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de 2020	361

4.2.1. El control previo	363
4.2.2. Los procedimientos de asilo	365
5. CONCLUSIONES	370

Capítulo 9

La cooperación económica entre la Unión Europea y los Estados del Mediterráneo: entre el nuevo instrumento financiero “Europa Global” y los acuerdos migratorios

JORGE URBANEJA CILLÁN

1. INTRODUCCIÓN	375
2. LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE LA UE CON LOS ESTADOS DEL MEDITERRÁNEO: UNA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DE RESULTADOS LIMITADOS	379
3. ¿UNA RENOVADA COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA?	388
3.1. La Agenda para el Mediterráneo	388
3.2. El Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (Europa Global).....	393
4. COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COOPERACIÓN MIGRATORIA.	398
4.1. Una controvertida vinculación entre cooperación económica y control fronterizo	398
4.2. La cooperación Unión Europea-Turquía	401
4.3. La cooperación Unión Europea-Marruecos	410
5. CONCLUSIONES	414

Capítulo 10

Territorios insulares mediterráneos y política de cohesión de la Unión Europea

JOAN DAVID JANER TORRENS

1. INTRODUCCIÓN	420
2. LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA INSULARIDAD Y SU INCIDENCIA EN LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL DE LA UNIÓN	424
3. EL RECONOCIMIENTO TARDÍO DE LA INSULARIDAD EN EL DERECHO ORIGINARIO: LA AUSENCIA DE UN DESARROLLO ESPECÍFICO	427

4. LAS MEDIDAS ADOPTADAS A FAVOR DE LA INSULARIDAD EN EL MARCO DE LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN PARA EL PERÍODO 2007-2013	431
5. LA CREACIÓN DE AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL COMO VÍA PARA PALIAR LAS DESVENTAJAS DE LA INSULARIDAD.....	434
6. LAS INSUFICIENCIAS DEL PROGRAMA INTERREG-MED.....	440
7. LAS ISLAS Y LAS AYUDAS ESTATALES DE FINALIDAD REGIONAL	442
8. EL TRATAMIENTO DISCRIMINATORIO RESPECTO DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS	444
9. LA NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN PARA EL PERÍODO 2021-2027: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA EN RELACIÓN CON LA INSULARIDAD.....	446
10. CONSIDERACIONES FINALES	449

Capítulo 3

La política de vecindad con los países del Medio Oriente y el norte de África y la protección de los derechos humanos

MARÍA TORRES PÉREZ¹

Sumario. 1. Introducción. 2. Las políticas de la UE con los países del Medio Oriente y el Norte De África: de la Política Global Mediterránea a la revisión de la Política Europea De Vecindad. 2.1. El período anterior al establecimiento de la PEV: de la “Política Global Mediterránea” al “Proceso De Barcelona” y la Asociación Euromediterránea. 2.2. El establecimiento de la PEV y la necesaria reforma de la AEM: la unión para el mediterráneo. 2.3. Las revisiones de la PEV (2011-2015) y la protección de los derechos humanos. 3. La nueva agenda para el mediterráneo y la protección de los derechos humanos. 4. Conclusión.

Resumen: La Política Europea de Vecindad puesta en marcha en 2004 con los países de la orilla sur del Mar Mediterráneo ha sido declarada una prioridad para la Comisión para este período de 2019-2024, por lo que su relanzamiento permite realizar un análisis de cómo la defensa de los Derechos Humanos y la Democracia, verdaderos valores de la UE, y la consecución de objetivos más pragmáticos de política exterior de la UE, se han conjugado en la misma. En el presente capítulo analizaremos el desarrollo de la PEV con estos países mediterráneos desde sus orígenes a su actual versión, recogida en el documento de “Asociación renovada con los países vecinos meridionales. Una nueva Agenda para el Mediterráneo”, valorando cómo se ha realizado la inclusión de la protección de los Derechos Humanos y la promoción de la Democracia en los distintos momentos del desarrollo, y la efectividad de su tratamiento.

¹ Profesora Contratada Doctora en la Universitat de València, Departamento de Derecho Internacional “Adolfo Miaja de la Muela” (maria.torres@uv.es), Orcid 0000-0003-4829-1380. Artículo realizado en el marco de investigación del Lab “*Experiencing Europe*”, Proyecto FORTHEM ALLIANCE. Todas las páginas web de referencia han sido consultadas, por última vez, el 31 de mayo de 2021.

Palabras Clave: Política de Vecindad; Países MENA; Derechos Humanos.

NEIGHBORHOOD POLICY WITH MIDDLE EASTERN AND NORTH AFRICAN COUNTRIES AND THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Abstract: The European Neighborhood Policy launched in 2004 with the countries on the southern shore of the Mediterranean Sea has been declared a priority for the Commission for this 2019-2024 period, so its relaunching allows for an analysis of how the defense of Human Rights and Democracy, true values of the EU, and the achievement of more pragmatic EU foreign policy objectives, have been combined in it. In this chapter I will analyze the development of the ENP with these Mediterranean countries from its origins to its current version, contained in the document “Renewed Partnership with the Southern Neighbourhood. A new Agenda for the Mediterranean”, assessing how the protection of Human Rights and the promotion of Democracy have been included in the different stages of development, and the effectiveness of their treatment.

Keywords: Neighbourhood policy; MENA countries; Human Rights.

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas de vecindad establecidas desde 2004 por la Unión Europea nacen de la previsión contenida en el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea que insta a la Unión a desarrollar, con los países vecinos, unas “relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación”². Esa relación preferente tiene una intención fundamental: apoyar la estabilidad, seguridad y prosperidad en estos países, guiando a los mismos en su consecución de un desarrollo

² Artículo 8 del Tratado de la Unión Europea; en adelante, TUE.

democrático que permita alcanzar el objetivo de prosperidad, guiándose por la máxima de la especial relación entre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo³.

En ejercicio de esta previsión, la UE ha estructurado la PEV en dos zonas geoestratégicas principales⁴: la región oriental (en la que se engloban Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania) y la región mediterránea (en la que se engloban Albania, Argelia, Bosnia y Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Turquía). A estas dos zonas principales, se añadirán las desarrolladas con la región del Norte de Europa (*The Northern Dimension*), del Mar Negro (*Black Sea Synergy*) y el Ártico (*EU Artic Policy*).

No debemos olvidar, sin embargo, que la PEV es un modo alternativo a la tradicional relación geoestratégica y que, por ello, y aunque estén diferenciadas en los documentos internos, está plenamente relacionada con la política exterior y de seguridad común (en adelante, PESC) llevada a cabo por la UE por una necesidad básica de coherencia exterior de la labor de la organización. La PEV se ve, por tanto, influida por los planes de acción que se desarrollan en la PESC y, dado su objetivo principal de “desarrollo democrático”, también

3 Según se deduce de la Resolución “Derechos Humanos, Democracia y desarrollo” del Consejo de noviembre de 1991, existe una relación de complementariedad que vincula los conceptos de Derechos Humanos y de Democracia. Para la UE, “*si el respeto de los derechos humanos es la condición previa para la plenitud individual, la sociedad democrática lo es para el ejercicio de estos derechos, ya que constituye el marco que permite esta plenitud; los derechos humanos, a su vez, son la condición previa para una sociedad democrática, ya que esta última se basa en la aportación voluntaria e individual de cada persona a la vida de la comunidad*”. Párr. 33 de *La Unión Europea y los aspectos exteriores de la política de derechos humanos: de Roma a Maastricht y en adelante*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM(95)567 final, de 22 de noviembre de 1995.

4 La PEV se estructura de forma individual a través de acuerdos de colaboración y cooperación concluidos con cada uno de los Estados vecinos, completados con una serie de planes de acción bilaterales en los que se definen las prioridades, a corto y medio plazo, con relación a las necesarias reformas políticas y/o económicas a llevar a cabo por cada Estado vecino. El estudio de este capítulo se centrará en la segunda de las dimensiones regionales, pero sin entrar en detalle a analizar los acuerdos de colaboración concretos con los Estados socios, sino más bien el marco general de estas relaciones.

por los planes de acción que se desarrollan en el campo de los valores fundamentales de la UE: Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia.

Como señalaba Concepción Escobar Hernández, “*los derechos humanos constituyen una constante en la actividad de la Unión, que se manifiesta de muy diversas maneras y en todos los pilares y niveles de actuación*”⁵. Sin embargo, y a pesar de la relación transversal entre las distintas políticas de la UE, no es menos cierto que la protección de los Derechos Humanos por parte de la UE a través la PEV desarrollada con los países del Medio Oriente y el Norte de África (países mediterráneos también conocidos en la terminología europea como países MENA⁶) no siempre ha resultado la piedra angular. A continuación, analizaremos el desarrollo de la PEV con los países mediterráneos desde sus orígenes a su actual versión, recogida en el documento de “Asociación renovada con los países vecinos meridionales. Una nueva Agenda para el Mediterráneo”⁷, valorando cómo se ha realizado la inclusión de la protección de los Derechos Humanos y la promoción de la Democracia en los distintos momentos del desarrollo.

5 Escobar Hernández, C., “Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos”, en *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE, 2003, p. 50.

6 El término “MENA” es un acrónimo derivado de la denominación de estos países en inglés; a saber, *Middle East and North African Countries*. Por su colisión en nuestro idioma con otras figuras como la de los “menores inmigrantes no acompañados”, en el presente estudio nos referiremos a países mediterráneos o países del medio oriente y norte de África, evitando así cualquier confusión entre los términos.

7 *Asociación Renovada con los Vecinos Meridionales. Una nueva Agenda para el Mediterráneo*. JOIN(2021) 2 final, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europea y al Comité de las Regiones, de 9 de febrero de 2021.

2. LAS POLÍTICAS DE LA UE CON LOS PAÍSES DEL MEDIO ORIENTE Y EL NORTE DE ÁFRICA: DE LA POLÍTICA GLOBAL MEDITERRÁNEA A LA REVISIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD⁸

2.1. *El período anterior al establecimiento de la PEV: De la “Política Global Mediterránea” al “Proceso de Barcelona” y la Asociación Euromediterránea*

Las entonces Comunidades Europeas había volcado su mirada hacia los países del Medio Oriente y el Norte de África con anterioridad a la estructuración de la PEV, a través de la formalización de acuerdos de asociación con diversos países⁹. Estos acuerdos fueron adaptándose a cierto enfoque común puesto en marcha mediante la conocida como “Política Global Mediterránea” en 1973¹⁰. Esta Política mantenía un carácter preferentemente comercial, aunque también incluía aspectos sociales, económico-financieros y técnicos¹¹.

⁸ Para un balance general sobre las políticas mediterráneas de la UE, véase: Khader, B.; Amirah Fernández, H., “Treinta años de políticas mediterráneas de la UE (1989-2019): un balance”, en Beneyto Pérez, J. M., (coord.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Tomo X, 1ª edición, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2020, pp. 241-272.

⁹ Estos acuerdos de asociación tenían una orientación principalmente económica, difiriendo tanto en su ámbito temporal de aplicación como en la amplitud de sus normas y métodos de solución de controversias. Sobre los acuerdos de asociación y el desarrollo de la política europea en el Mediterráneo, véanse: Blanc Altemir, A., *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*, Madrid, Tecnos, 2012, 284 págs.; Artetxe Larrabide, A., *La Unión Europea y España en su relación con el Magreb: los casos de Marruecos y Argelia*, Tesis Doctoral, 2015. Disponible en https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/18490/TESIS_ARTETXE_LARRABIDE_AINTZANE.pdf;jsessionid=2E4113CB95594C18D0BCA25BE411F980?sequence=1; De Castro Ruano, J. L., “La intervención comunitaria en la región mediterránea con especial referencia a Israel y Palestina”, en: De Castro ruano, J. L.; Bermejo García, R.; Gutiérrez Espada, C.; Ugalde Zubiri, A., *La contribución de la Unión Europea a un Acuerdo definitivo de Paz Israelí-Palestino: Luces y sombras*, Eurobask, 2007, p. 91-140.

¹⁰ Declaración Final de la Conferencia de París, 22-23 de octubre de 1973.

¹¹ Sobre esta “Política Global Mediterránea” y sus aspectos económicos, véase: Jordán Galduf, J. M., “Norte y Sur del Mediterráneo: relaciones y estrategias

Los cambios sociales y políticos producidos por la caída del Muro de Berlín en 1989 y el empeoramiento de las condiciones socioeconómicas en los países de la región llevaron a las Comunidades a plantear la reforma de esta “Política Global” presentando la Comisión una “Política Mediterránea Renovada”¹² (en adelante, PMR) que incluía un apartado de asistencia financiera y cinco áreas principales de actuación, siendo una de ellas el “fortalecimiento del diálogo político” entre las Comunidades y los países de la cuenca sur del Mediterráneo. Esta PMR, según el Consejo, permitiría tomar en cuenta

“la evolución de la situación económica y social de los interlocutores mediterráneos y los nuevos problemas a los que éstos se enfrentan, con miras a reforzar las relaciones privilegiadas que la Comunidad mantiene con dichos países y apoyarles en sus esfuerzos de desarrollo e integración regional”¹³.

Presentadas las orientaciones básicas sobre la PMR, el Parlamento solicitó que en su aplicación los acuerdos de cooperación celebrados entre las Comunidades y los países mediterráneos incluyeran cláusulas relativas a la democracia y respeto a los Derechos Humanos. Tales cláusulas, sin embargo, nunca fueron utilizadas por las Comunidades para suspender alguno de los acuerdos de cooperación, aun siendo conocedores de la existencia de graves episodios de violaciones de Derechos Humanos en los territorios de los Estados mediterráneos¹⁴. Tres factores explican tal omisión en la actuación de las Comunidades: la

económicas”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 23, 1996, p. 20-21.

¹² *Hacia una Política Mediterránea Renovada*. Comunicación de la Comisión al Consejo. SEC (1989)1961, de 23 de noviembre de 1989. Esta PMR se incardinaba en la “Política de Proximidad” puesta en marcha por parte de las Comunidades con el fin de reorganizar las relaciones con los países próximos (vecinos del Norte, Sur y Este de las Comunidades) e intensificar sus relaciones.

¹³ *Respuesta a la pregunta escrita nº 1608/90 de los diputados María Izquierdo Rojo, Josep Pons Grau, Jesús Cabezón Alonso, Enrique Sapena Granell, Mateo Sierra Bardají, Carmen Díez de Rivera Icaza y Francisco Sanz Fernández (S) al Consejo de las Comunidades Europeas (2 de julio de 1990) (90/C 233/116)*, DOCE C 233, de 17 de septiembre de 1990.

¹⁴ Balfour, R., *Human Rights and Democracy in European Union Foreign Policy: The Cases of Ukraine and Egypt*, Londres, Routledge, 2011, 244 p.; Brandtner, B.; Rosas, A.; “Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice”, *EJIL*, 9, 1998, p. 468-490.

labor de los países vecinos en el control de la migración irregular en el Mediterráneo y el control de fronteras de la UE, la consolidación del paradigma de la seguridad en la zona que ofrecían los regímenes totalitarios contra el islamismo radical y, por último, la estabilidad política que representaban esos mismos regímenes¹⁵.

La reforma iniciada por la PMR no fue suficiente para responder a las expectativas de la región, por lo que la UE, en diversos Consejos Europeos, recalcó la necesidad de reforzar su política mediterránea¹⁶, dando lugar al conocido como “Proceso de Barcelona”. Este proceso tenía como objetivo fijar conjuntamente los ejes prioritarios de la cooperación entre las dos regiones; ejes, estos, fundamentalmente económicos que se desarrollarían en los diferentes acuerdos de asociación con los Estados mediterráneos pero con los que se pretendía la constitución de una zona euromediterránea cuya evolución hacia la “*paz y estabilidad se iniciaría a través de un estrecho diálogo político basado en el respeto de la democracia, la gobernabilidad y los derechos humanos*”¹⁷. Tal apuesta por la “paz y estabilidad”, según afirmaba la Comisión, pasaba por dos grandes retos: “(i) *apoyar la reforma política, el respeto de los derechos humanos y la libertad de expresión como medio de contención de los extremismos* y (ii) *promover la reforma económica para lograr un crecimiento sostenido y mejorar el nivel de vida, reduciendo así la violencia y la presión de la emigración*”¹⁸.

¹⁵ Peters, J. (ed), *The European Union and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*, Lexington Books, 2012. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/univalencia/detail.action?docID=893086>, p. 17. Sobre el desarrollo de las cláusulas democráticas en la política exterior de la UE, véase: Rodríguez De Las Heras, L., “La introducción de la cláusula democrática en la política exterior de la Unión Europea”, en: Manero Salvador, A., (coord.), *La Acción Exterior de la UE en materia de Derechos Humanos*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, nº 4, 2014, p. 91-101.

¹⁶ Consejo Europeo de Corfú, junio 1994; Consejo Europeo de Essen, diciembre de 1994; Consejo Europeo de Cannes, junio 1995.

¹⁷ *Reforzar la política mediterránea de la Unión Europea mediante una asociación euromediterránea*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo [COM (94) 427 final], p. 8, párr. 6. Disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0f4a7de6-10ad-4a42-ab31-dd4553a7e736>.

¹⁸ Ídem, p. 11, párr. 4.

La Declaración de Barcelona¹⁹ adoptada tras la Conferencia Euromediterránea celebrada en noviembre de 1995 convierte a los Derechos Humanos en uno de sus principales ejes que debían vertebrar esta reforma política. Sin embargo y a pesar de la fuerza dialéctica que recibe el respeto a los Derechos Humanos y su protección, tal fuerza no será recibida con los mecanismos adecuados de respuesta en caso de violación, hecho que ya lastraba las antiguas políticas y que continuará haciéndolo. Aun así, resulta loable la inclusión de lo que José Luis de Castro Ruano denomina “código de buena conducta”²⁰ compuesto no sólo por el necesario respecto no sólo a los Derechos Humanos y a los principios democráticos, junto con la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, y las obligaciones internacionales que emanen de los tratados (regionales o internacionales) aplicables, sino también por la obligación que aceptan de desarrollarlos en sus sistemas políticos nacionales, sin discriminación alguna, comprometiéndose a respetar y asegurar la tolerancia, la diversidad y el pluralismo en sus sociedades²¹.

La Declaración se desarrollaría a través de los diferentes Acuerdos Euromediterráneos bilaterales entre la UE y cada uno de los países asociados, formándose una Asociación Euromediterránea (en adelante, AEM) que englobaría a los miembros de la UE (por aquél entonces 15 Estados miembros) y a doce Estados mediterráneos no comunitarios. La estructura se completaría con un instrumento de cooperación financiera multilateral en soporte de todo el proceso (el Programa MEDA I²² y II) que también incluía la cláusula de respeto a los derechos humanos como elemento esencial y una serie de objetivos especificados a través del Programa Democracia de MEDA:

¹⁹ Disponible en https://eeas.europa.eu/archives/docs/euromed/docs/bd_en.pdf.

²⁰ De Castro Ruano, J. L., “La política Euromediterránea: entre la asociación y la nueva vecindad de la Europa ampliada”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 19, 2003, p. 160.

²¹ *Declaración de Barcelona*, adoptada en la Conferencia Euromediterránea de 27-28 de noviembre de 1995. Disponible en https://eeas.europa.eu/archives/docs/euromed/docs/bd_en.pdf.

²² Reglamento (CE) n° 1488/96 del Consejo de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras sociales y económicas en el marco de la colaboración euromediterránea, DO L 189.

- i. La transición a la democracia.
- ii. La consolidación del Estado de Derecho.
- iii. Los medios de comunicación independientes y libres.
- iv. Las libertades de reunión y asociación.
- v. La sociedad civil pluralista.
- vi. La protección de grupos vulnerables (mujeres, niños, refugiados, minorías).
- vii. Las campañas de educación, formación y concienciación en materia de
- viii. derechos humanos.
- ix. Las medidas para la creación de un contexto de confianza.

La AEM tendrá una importancia fundamental para acoger el necesario diálogo multilateral en relación con ese espacio de seguridad y paz que se persigue, llevándose a cabo a través de las Conferencias Euromediterráneas (en adelante, CEMs) y otras reuniones sectoriales. Sin embargo, la puesta en marcha tanto de los acuerdos de asociación previstos como del mecanismo de cooperación financiera se demostró excesivamente complejo y lento, abocando a la Asociación Euromediterránea a una crítica de conjunto²³.

En relación con el necesario desarrollo y protección de los Derechos Humanos, la AEM no cumplió con las expectativas establecidas en su acto fundacional²⁴. El primero de los Informes sobre Derechos

²³ Sobre la AEM y la protección de los derechos humanos, véase: Aliboni, R., “El enfoque de la Asociación Euromediterránea en materia de derechos humanos y democracia”, en: Amirah Fernández, H.; Youngs, R. (coord.), *La Asociación Euromediterránea una década después*, Madrid, Real Instituto El Cano y FRIDE, p. 51-65; Bataller Martín, F.; Jordán Galduf, J. M^a., “El Área Euromediterránea: esperanzas, logros y frustraciones del Proceso de Barcelona”, *ICE*, 788, 2000, p. 161-177; De Saint-Laurent, B., “Barcelone, relancé par l’Union pour la Méditerranée”, *PAPERSIEMed*, 5, junio 2008, p. 5-15.

²⁴ Según señalaba la Comisión en su Recomendación 2 de la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 13 de febrero de 2002, de preparación de la reunión de ministros Euromediterráneos de Asuntos Exteriores en Valencia los días 22 y 23 de abril 2002* [SEC (2002) 159 final- no publicada en el Diario Oficial]: “*el respeto de los derechos humanos y la democracia en la región sigue creando inquietud. A excepción de Chipre y Malta, ninguno de los socios*

Humanos y Democracia de 1999²⁵ y el Informe de la Comisión sobre la aplicación de las medidas para promover el respeto a los Derechos Humanos y los Principios Democráticos en las Relaciones Exteriores que lo completaba²⁶, hacían referencia a la multitud de iniciativas llevadas a cabo, pero lamentaban la poca implicación de la sociedad civil y la necesidad de coordinar las acciones llevadas a cabo por la Comisión, criticada por su falta de “una estrategia coherente en sus actividades de derechos humanos”²⁷.

La UE intentó reactivar sus esfuerzos mediante la Estrategia Común para la región mediterránea publicada en 2000²⁸, con el fin de revisar el proceso de Barcelona y hacerlo más efectivo, en el camino señalado por la Comisión de forma general sobre el papel de la UE en la persecución de los objetivos de Derechos Humanos y democratización; a saber: “*impulsar una actuación coherente y consecuente en todas las políticas de la UE y la CE; conferir una mayor prioridad a los objetivos de derechos humanos y democratización e integrarlos como aspecto fundamental en las relaciones de la Unión Europea con terceros países, en particular mediante el diálogo político y el uso estratégico de sus programas de ayuda exterior; y adoptar un enfoque más estratégico y focalizado en la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)*”²⁹.

La CEM celebrada en abril de 2002 en Valencia permitió una discusión sobre la promoción de los Derechos Humanos y la Democracia, insistiéndose en la necesidad de vincular las dotaciones MEDA

mediterráneos presenta un balance completamente satisfactorio a este respecto (...)”.

²⁵ Informe Anual de la UE sobre Derechos Humanos, adoptado por el Consejo el 11 de octubre de 1999.

²⁶ Informe de la Comisión sobre la aplicación de las medidas para promover el respeto a los Derechos Humanos y los Principios Democráticos en las Relaciones Exteriores durante el período 1996-1999, COM(2000) 726 final, de 14 de noviembre de 2000.

²⁷ *Ibid.*, p. 96.

²⁸ Estrategia Común del Consejo Europeo, de 19 de junio de 2000, para la región mediterránea, 2000/458/PESC, Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 183/5, de 22 de julio de 2000.

²⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo—El papel de la Unión Europea en el fomento de los Derechos Humanos y la democratización en terceros países, COM/2001/0252 final, de 8 de mayo de 2001, p. 23.

a los progresos realizados en tales ámbitos³⁰, pero el Plan de Acción Final no contempló la vinculación, lamentándose el Parlamento de tal falta³¹. Los esfuerzos realizados a través de la AEM no parecían dar fruto alguno, y el descontento se instaló en las instituciones de la Unión.

2.2. *El establecimiento de la PEV y la necesaria reforma de la AEM: La Unión para el Mediterráneo*

El cambio fundamental sufrido por la UE con el Tratado de Lisboa y la ampliación de sus Estados miembros llevó a la Comisión a proponer una nueva forma de relacionarse con los países vecinos, la PEV. Esta nueva política no se contemplaba como una sustituta global de los instrumentos ya en marcha (como la AEM), sino que intentaba completarlos de forma efectiva³².

Según la primera propuesta presentada por la Comisión al respecto³³, la condición principal para este nuevo entorno era que los paí-

³⁰ Vide nota al pie 21, Recomendación 3.

³¹ Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores (Valencia, 22 y 23 de abril de 2002)

- Conclusiones de la Presidencia EURO-MED 2/02, disponible en https://www.iemed.org/observatori-es/recursos/documents/documents-oficials/documents-oficials-adjunts/Euromed%205%20ministerial%20afers%20exteriors%20Valencia%2022%20i%2023_04_02_ES.pdf. Sobre la postura del Parlamento Europeo tras la CEM de Valencia, puede consultarse la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Quinta Conferencia Euromediterránea celebrada en Valencia los días 22 y 23 de abril de 2002*, B5-0275/2002, disponible en <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B5-2002-0275+0+DOC+XML+V0//ES&language=es>.

³² Emerson, M.; Noutcheva, G.; “Del Proceso de Barcelona a la Política de Vecindad”, *IEMed: Mediterranean Yearbook*, 2005, p. 92-97. Disponible en <https://www.iemed.org/anuari/2005/earticles/eemersonnoutcheva.pdf>. No solo el proceso de ampliación de la UE explica el establecimiento de la PEV en 2004. Junto a esta razón, se esgrimen otras de política internacional como la ruptura del proceso de paz entre Israel y Palestina que dio lugar a una nueva Intifada; los ataques del 9/11, la creciente islamofobia en el continente europeo o el fracaso de la AEM, entre otras.

³³ *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM(2003) 104 final,

ses vecinos asumieran una serie de valores compartidos (Democracia, Derechos Humanos, Estado de Derecho y pluralismo, buen gobierno y economía de mercado) que, tras ciertas reformas políticas, económicas y/o institucionales, les permitirían beneficiarse de una relación más estrecha con la UE y sus miembros. En este sentido, la Comisión, en sus Orientaciones Estratégicas presentadas en mayo de 2003, defendía “*optimizar el recurso a los instrumentos de que disponen la Unión Europea y sus socios mediterráneos para alcanzar realmente el objetivo común que consiste en alentar la democratización y en fomentar y defender los derechos humanos universales y las libertades fundamentales*”³⁴, a través de diez recomendaciones concretas para mejorar el diálogo y la cooperación financiera cuyo objetivo se concretaba en garantizar “*una mayor coherencia y homogeneidad entre las acciones comunitarias y la PESC y permitirán lograr sinergias a todos los niveles de acción: en el diálogo político, haciendo mayor hincapié, en los programas de cooperación, en la dimensión de los derechos humanos y la democratización, e incrementando la complementariedad entre los distintos instrumentos de cooperación a disposición de la Unión Europea*”³⁵.

El elemento central y más importante de la PEV estaría constituido por los Planes de Acción bilaterales entre la UE y cada país vecino, en los que se establecía, tras un informe previo realizado por la Comisión a modo de “*due diligence*”³⁶, la agenda de reformas a llevar a cabo (políticas y/o económicas) adaptada a la coyuntura de cada uno de los Estados vecinos, con una duración mínima de 3 años. Pero se trataba de instrumentos convencionales redactados en relación con la disposición de cada Estado de llevar a cabo las reformas, sin imposición por parte de la UE de una condición específica de respeto a los Derechos

de 11 de marzo de 2003. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:ES:PDF>.

³⁴ *Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos, Orientaciones Estratégicas*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM(2003) 294 final, de 21 de mayo de 2003.

³⁵ *Ibíd.*, p. 20.

³⁶ Los informes que realiza la Comisión se centran no sólo en asuntos económicos, sino también en asuntos sociales y de estado de cumplimiento de los valores compartidos.

Humanos. Todo este sistema se haría reposar en una doble regla de “copropiedad” del proceso y “diferenciación” entre los participantes. La condicionalidad para el disfrute de la asistencia financiera únicamente se liga al mayor o menor grado de esta, utilizando un mecanismo de “refuerzo positivo”, como lo denomina Yannis Stivachtis³⁷.

Apoyando tales características de “copropiedad” y “diferenciación”, la Comisión y el Parlamento Europeo proponían evaluar periódicamente el respeto de los Estados a sus obligaciones en materia de Derechos Humanos, incluyendo un debate sistémico en las reuniones del Consejo de la AEM y el desarrollo de planes nacionales de acción MEDA sobre Derechos Humanos y Democracia, con aquellos socios que deseen participar en dicho ejercicio³⁸.

Puesta en marcha la PEV y teniendo en cuenta su objetivo principal de desarrollo de la seguridad a través de la integración regional, se plantea la reformulación de la AEM, ya que esta carecía de la necesaria paridad institucional y se veía muy condicionada por el conflicto Israel-Palestina³⁹, que de facto suponían un freno a la integridad regional propuesta. Las iniciativas de reformulación toman cuerpo tras una propuesta francesa de mayo de 2007⁴⁰, y en la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en julio de 2008, estos deciden su substitución por la Unión para el Mediterráneo (en adelante,

³⁷ Stivachtis, Y.; “The EU and the Middle East: the European Neighbourhood Policy”, *E-International relations*, 2018, p. 1-11.

³⁸ *Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos: orientaciones estratégicas*, COM(2003) 294, *Resolución del Parlamento Europeo sobre los derechos humanos en el mundo en 2003 y la política de la Unión Europea en materia de derechos humanos* (2003/2005(INI)), P5TA(2004)0376, DOUE 30 de abril de 2004. Disponible en https://www.usc.es/export9/sites/webinstitucional/gli/institutos/cesol/descargas/PE_res_220404_es.pdf y *Resolución del Parlamento Europeo sobre un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos*, P5_TA(2004)0099.

³⁹ Abouyoub, H., “De Barcelona a la Unión por el Mediterráneo. Evolución ideológica y política de la visión mediterránea de la Unión Europea”, *Anuario de la Mediterrània 2009*, Barcelona, IEMed-CIBOD, p. 78-84.

⁴⁰ Bayón Rodríguez, D., “La Unión por el Mediterráneo: Al final, una etapa más en el Proceso de Barcelona”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 17 (Mayo / May 2008), p. 203-212.

UpM), asociación multilateral que agrupa, en estos momentos, a 42 países y más de 750 millones de ciudadanos.

El fracaso del Proceso de Barcelona con respecto al desarrollo de los Derechos Humanos ya había sido subrayado por el propio Parlamento Europeo en 2005, considerando que “el diálogo político previsto todavía no ha llevado a resultados tangibles a la región (...)” y “que, lamentablemente, no se ha desarrollado suficientemente el aspecto de los derechos humanos incluido en el Proceso”. Lamentaba el Parlamento “el fracaso a la hora de cumplir con la cláusula de derechos humanos incluida en los acuerdos Euromediterráneos”, reiterando “su llamamiento a la Comisión para que elabore un informe anual público sobre derechos humanos en los países mediterráneos que sirva de base para el desarrollo ulterior de la asociación”⁴¹. Pero tal fracaso no era sólo subrayado de forma global, sino que los propios Informes sobre los Derechos Humanos y Democracia de la UE⁴² evidenciaban como los países miembros de la AEM no habían logrado de forma individual grandes avances al respecto, sin que se adoptaran ni individual ni colectivamente las Directrices desarrolladas por la UE en el marco del respeto a los Derechos Humanos⁴³.

⁴¹ *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Asociación Euromediterránea*, P6 TA(2005)0046, DOUE, 1 de diciembre 2005.

⁴² En el Informe de 2008, la UE subrayaba como “*en el sur, el programa de reformas se basa en los valores acordados en la Declaración de Barcelona y toma éstos y los compromisos de la ONU como puntos de referencia. En muchos países que aún deben cumplir plenamente estas normas, la reforma política avanza con lentitud. De manera más general, el diálogo político y el programa de reformas de los socios de la PEV están muy diferenciados*” (la traducción es propia). *EU Annual Report on Human Rights 2008*, p. 15. Disponible en http://aei.pitt.edu/38255/1/2008_human_rights1.pdf.

⁴³ Las Directrices de la UE, a día de hoy, se refieren a la abolición de la pena de muerte, la tortura, los diálogos sobre derechos humanos con terceros países, los niños en conflictos armados, los defensores de los derechos humanos, los derechos del niño, la promoción del derecho humanitario internacional, la violencia contra mujeres y niñas y la lucha contra toda forma de discriminación hacia ellas, la promoción y protección de la libertad de religión o creencia, la promoción y protección del disfrute de los derechos humanos por las personas LGBTI, la libertad de expresión online y offline, sobre agua potable y saneamiento y sobre la no discriminación en la Acción Exterior. Las directrices se encuentran disponibles en https://eeas.europa.eu/topics/human-rights-democracy/82934/eu-human-rights-guidelines_es.

La UpM, establecida sobre la Declaración de Barcelona y su acervo, pretendía avanzar en el camino iniciado, pero planteando la consecución de la paz y la cooperación entre los socios a través de la cooperación técnica en seis ámbitos clave: medio ambiente y agua, transportes y desarrollo urbano, desarrollo empresarial, energía, educación superior e investigación, y protección civil. Como puede observarse, la labor de promoción de los Derechos Humanos no se encuentra expresamente recogida entre tales ámbitos de cooperación, dejándose de nuevo fuera del instrumento de cooperación regional. Sin embargo, los inicios de la UpM estuvieron plagados de una inoperancia manifiesta, que sumaron al instrumento de cooperación regional en la inacción y la pasividad.

En 2010, la Comisión, sin embargo, realizaba un balance general positivo de la PEV, pero señalando como, en el campo de los Derechos Humanos, *“(l)a cooperación en el marco de la PEV se ha desarrollado en un contexto político difícil, en el que aún no se han resuelto conflictos prolongados, y los logros alcanzados varían en función del país considerado. Los avances en este ámbito siguen siendo esenciales para la estabilidad y la prosperidad duraderas de los países socios. Si bien es cierto que la adhesión a los convenios y protocolos sobre derechos humanos y libertades fundamentales ha avanzado, su aplicación suscita reservas”*⁴⁴, siendo necesaria una profundización en la reforma política de la región⁴⁵. En este campo, de nuevo, las palabras y la acción de la Unión quedaban lejos de confluir en una misma realidad.

2.3. Las revisiones de la PEV (2011-2015) y la protección de los derechos humanos

La Primavera Árabe en 2011 sorprendió a la UE, que no supo responder debidamente a los retos impulsados por las sociedades civiles de los países mediterráneos. Europa se demostró incapaz de apoyar

⁴⁴ *Balance de la Política Europea de Vecindad*, COM (2010) 207 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 12 de mayo de 2010, p. 3.

⁴⁵ Colombo M., Huber, D., “The EU and Conflict Resolution in the Mediterranean Neighbourhood: Tackling New Realities through Old Means?”, *Papers IEMed*, 27, 2016. Disponible en https://www.iai.it/sites/default/files/euromesco_27.pdf

el clamor de cambio que se alzaba en tales países e, incluso, llegó a protagonizar declaraciones vergonzosas por parte de sus instituciones que no acabaron de distinguir entre los valores de la Unión y sus intereses. Obligada por las circunstancias, la UE presentó una revisión de la PEV, adelantada por la propuesta de “Asociación para la Democracia y la Prosperidad compartida con los países del Mediterráneo Meridional”⁴⁶, en el que la UE asumía que la respuesta pasiva ante la realidad de los países del Mediterráneo debía cambiar dando un “salto cualitativo”, apoyando los cambios buscados por las revueltas a través de esta nueva Asociación que se basaría en tres ejes fundamentales: transformación democrática y consolidación de las instituciones; mayor asociación con los ciudadanos; y desarrollo económico y crecimiento sostenible e integrador⁴⁷.

El cambio de enfoque propuesto alcanzaba a la PEV, afirmándose que “las reformas políticas y económicas deben ir acompañadas y contribuir al respecto de los derechos humanos y las libertades”. Por ello, se ofrecía cambiar el enfoque de la PEV 2004 (copropiedad y diferenciación) por un enfoque “más por más”, *“aquellos países que avancen más profunda y rápidamente en las reformas podrán contar con más apoyo de la UE. (...) Más concretamente, una cooperación política más estrecha significa avanzar hacia normas más rigurosas en materia de derechos humanos y gobernanza sobre la base de un conjunto de parámetros mínimos respecto de los que se evaluarán los resultados”*⁴⁸. El nuevo instrumento de ayuda se ponía a disposición de las partes en septiembre de ese mismo año dedicado a reforzar eco-

⁴⁶ *Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los Países del Mediterráneo Meridional*, COM(2011) 200 final, Comunicación Conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 8 de septiembre de 2011.

⁴⁷ Sobre las relaciones euromediterráneas tras la Primavera Árabe, véase: Blanc Altemir, A., “Las relaciones euromediterráneas tras la Primavera Árabe”, en: Cervell Hortal, M.J.; Gutiérrez Espada, C., (coord.), *La Unión Europea como actor global de las relaciones internacionales. Retos y problemas seleccionados*, Tirant lo Blanch, 2016, p. 296-334.

⁴⁸ *Ibid.*, pág. 5.

nómicamente el esfuerzo de aquellos países llevaran a cabo reformas significativas⁴⁹.

Completaba el nuevo enfoque la reforma de la propia PEV⁵⁰ (en adelante, PEV2011), basada en “la responsabilidad mutua y un compromiso compartido respecto a los valores universales que son los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho” y tres objetivos específicos: “construir y consolidar democracias saludables, proseguir el crecimiento económico sostenible y gestionar los enlaces transfronterizos”⁵¹, precisando, por primera vez, el concepto “democracia” de forma más concreta que la mera convocatoria y organización de elecciones, a través de nuevos factores como la libertad de asociación, las garantías judiciales y la ausencia de corrupción⁵². En el marco de la PEV2011, la UE se responsabilizaba de limitar las relaciones con los Gobiernos que practicaran violaciones de derechos humanos, ya mediante sanciones u otros medios, al tiempo que ponía en marcha todo un arsenal de instrumentos para favorecer el cambio económico en los países socios⁵³.

Con el fin de dotar a la UE de una mayor coherencia y efectividad en el marco de los Derechos Humanos y la Democracia, en 2012 se aprueba el Marco estratégico de la UE sobre derechos humanos y de-

⁴⁹ El instrumento conocido como SPRING puede analizarse en https://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi-s.pdf.

⁵⁰ *Diseño de una nueva Política Europea de Vecindad*, JOIN(2012) 14 final, Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 15 de mayo de 2012.

⁵¹ *Una nueva respuesta a una vecindad cambiante*, COM(2011) 303 final, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 25 de mayo de 2011, p. 2.

⁵² Govantes, B., “La Política Europea de Vecindad en el Magreb: una visión global a través de los casos de Argelia, Túnez y Marruecos”, en: Aimé González, E.; Domínguez de Olazábal, I. (coord.), *Informe África: Dinámicas transfronterizas en un contexto globalizado*, Fundaciones Alternativas, Madrid, 2019, p. 115-126.

⁵³ El Nuevo Instrumento Europeo de Vecindad (en adelante, EMI) sustituye al Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (en adelante, IEVA) en el apoyo a la implementación de las iniciativas políticas de la PEV, incluyendo también la Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida y la UpM.

mocracia y su Plan de Acción⁵⁴. Analizado el enfoque de la UE en su acción exterior⁵⁵, la Comisión había detectado toda una serie de retos que debían afrontarse en relación con la protección y promoción de estos valores, y se había propuesto una revisión en los mecanismos de entrega, en los procesos y en las estructuras que hasta el momento operaban en tal política.

Sin embargo, como han señalado diversos autores, tales cambios de concepción no fueron ni reales ni efectivos⁵⁶, al menos por lo que se refiere al área mediterránea. La Comisión acaba denominando en 2014 a las relaciones de vecindad como “relaciones en la encrucijada”⁵⁷. En concreto y respecto a la zona mediterránea, poco se había avanzado durante 2013 en la hoja de ruta acordada en la Asociación para la Democracia y la Prosperidad compartida, principalmente como consecuencia del conflicto bélico en Siria, de la polarización político-religiosa y del fracaso de las iniciativas regionales. La UE vuelve a ser consciente de que “*aunque en algunos casos la UE ha sabido estar a la altura exigida y reaccionó con rapidez, debería seguir reflexionando sobre la manera en que la política y sus instrumentos pueden responder mejor a la diversidad de contextos que se dan en los países socios, y cómo adaptar algunos de sus componentes, incluso*

⁵⁴ *Derechos humanos y democracia: Marco estratégico y Plan de acción de la UE*, 11855/12, de 25 de junio de 2012. Sobre los mismos, véase: Churruga, C.; Nagore, M., “El Marco de la Unión Europea para la Promoción de los Derechos Humanos y el Apoyo a la Democracia”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 53, 2015, p. 19-51.

⁵⁵ *Derechos Humanos y Democracia en el centro de la acción exterior de la UE – Hacia un enfoque más eficaz*, COM(2011) 886 final, 12 de diciembre de 2011.

⁵⁶ Escribano Úbeda-Portugués, J., “El papel de la Unión Europea en el apoyo a la Democracia y al respeto de los derechos humanos en los países de la «Primavera Árabe»”, *Ordine Internazionale e diritti umani*, 2014, p. 926-937; Kausch, K., “The end of the (Southern) Neighbourhood”, *PAPERSIEMed*, 18, abril 2013, p. 1-42; Pace, M., “The EU’s interpretation of the Arab Uprisings: Understanding the Different Visions about Democratic Change in EU-MENA Relations”, *Journal of Common Market Studies*, 52/5, 2014, pp. 969-984.

⁵⁷ *La vecindad en la encrucijada: aplicación de la Política Europea de Vecindad en 2013*, JOIN(2014) 12 final, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 27 de marzo de 2014.

mediante el uso de instrumentos políticos adicionales”⁵⁸: una nueva revisión se hace necesaria.

La Revisión de la PEV de 2015 (en adelante, PEV2015)⁵⁹ surge de forma paralela a la revisión de la estrategia global de la UE como agente internacional. En concreto, esta Nueva Estrategia Global de la UE⁶⁰ anunciada al año siguiente, defiende una nueva comprensión de la política exterior y de la seguridad de la UE hacia los vecinos meridionales cuya prioridad estratégica será la “resiliencia estatal y social de nuestros vecinos”, entendiendo que tal resiliencia estatal se obtiene a través de sociedades que “sienten que viven cada vez mejor y tienen esperanza en el futuro”, mientras que la resiliencia social se vería reforzada a través de una mayor relación con la sociedad civil y del fin de la impunidad en los gobiernos represivos. Para ello, se afirma, que la UE procedería a mantener un “planteamiento polifacético de la resiliencia en sus regiones circundantes” pero adaptándolo a cada Estado vecino en aplicación de los principios de flexibilidad y diferenciación con “*las políticas a medida para apoyar una gobernanza integradora y responsable, esencial para la lucha contra el terrorismo, la corrupción y la delincuencia organizada y para la protección de los derechos humanos. La represión asfixia la expresión del descontento por los medios de comunicación y margina comunidades. Por consiguiente, la UE promoverá los derechos humanos mediante el diálogo y la ayuda, en particular en los casos más difíciles. A través de un compromiso a largo plazo, trataremos de avanzar de forma persistente en la protección de los derechos humanos*”⁶¹.

⁵⁸ *Ibíd*, p. 4.

⁵⁹ *Revisión de la Política Europea de Vecindad*, JOIN(2015) 50 final, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 18 de noviembre de 2015.

⁶⁰ Servicio Europeo de Asuntos Exteriores, *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, OF-01-16-825-EN-N. Disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1>. Sobre esta estrategia global, véase: Soler i Lecha, E.; Tocci, N., “Implications of the EU Global Strategy for the Middle East and North Africa”, *Future Notes*, 1, 2016.

⁶¹ *Ibíd*, p. 22 y 23.

Tales premisas, como indicamos, se encuentran ya recogidas en la PEV2015 cuyo objetivo primordial es “*proponer la forma en que la UE y sus vecinos pueden crear asociaciones más eficaces. De este modo, la UE defenderá sus intereses, que incluyen la promoción de los valores universales. La estabilidad de la propia UE se basa en la democracia, los derechos humanos, el Estado de Derecho y la apertura económica, y la nueva PEV tendrá a la estabilización como principal prioridad política en este mandato*”⁶². Para ello, la UE entablaría “*con todos sus socios un diálogo completo sobre derechos humanos y democracia, incluso en ámbitos en los que las experiencias pueden diferir. Los derechos humanos y la democracia seguirán formando parte de nuestro diálogo político con todos los socios en formatos decididos de mutuo acuerdo*”, en los que la UE equiparía a los Estados de los mecanismos necesarios para hacer frente a las reformas que llevarían a la democracia, abriendo frentes en políticas tan variadas como las de juventud, salud, infraestructuras, etc.⁶³.

La promoción de los Derechos Humanos y la Democracia también recibiría un nuevo impulso con la publicación del Nuevo Plan Estratégico, el Plan de Acción para los derechos humanos y la democracia (2015-2019) de 20 de julio de 2015⁶⁴, en el que la UE, tras afirmar la consecución de algunos avances en lo referido a la coherencia de la acción exterior de la UE en materia de derechos humanos, reconocía la necesidad de dotar no sólo de un compromiso político renovado sino de incorporar nuevos esfuerzos a las políticas en materia de “apoyo a la democracia, que se integrará en una serie de objetivos; de los derechos económicos, sociales y culturales; de la respuesta a las violaciones de los derechos humanos y del Derecho internacional

⁶² *Revisión de la Política Europea de Vecindad*, JOIN (2015) 50 final, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 18 de noviembre de 2015, p. 2, párr. 4.

⁶³ Colombo, S.; Ntousas, V.; “Framing Resilience: A New Pathway for EU-MENA Relations”, en: Colombo, S.; Dessi, A.; Ntousas, V. (Ed.), *The EU, Resilience and the MENA Region*, Foundation for European Progressive Studies (FEPS) and Istituto Affari Internazionali (AI), 2017, p. 11-28.

⁶⁴ *Plan de Acción sobre derechos humanos y democracia (2015-2019). Mantener los derechos humanos entre las prioridades de la agenda de la UE*, JOIN(2015) 16 final, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, de 28 de abril de 2015.

humanitario en situaciones de crisis y conflicto; de la lucha contra la discriminación (especialmente de las mujeres, los menores, las personas con discapacidad y las personas LGBTI, pero también de los miembros de las minorías religiosas); de la lucha contra la tortura y los malos tratos; y del refuerzo de la coherencia de las políticas de la UE desde la perspectiva de los derechos humanos”⁶⁵. Aplicando este nuevo impulso a la PEV, se afirmaba que la UE “hará un marcado énfasis en la garantía del respeto de los derechos y las libertades fundamentales. La UE seguirá apoyando a los países socios aplicando reformas que favorezcan el diálogo integrador, fomentando el buen gobierno, reforzando la independencia del poder judicial y garantizando la protección de los derechos fundamentales”⁶⁶.

Sin embargo, ese supuesto diálogo sobre los derechos humanos y la democracia que caracterizaría la implementación de la PEV2015 en cada Estado vecino no fue percibido como tal, sino más bien como un ejercicio de ejemplificación impuesto por la Unión a sus socios mediterráneos, donde estos poco podían aportar. Es más, entre 2015 y 2016 únicamente lograron aprobarse prioridades de asociación con Líbano y Jordania, mientras que en 2017 únicamente resultaba aprobada la de Argelia.

El informe presentado en 2017 sobre la aplicación de la Revisión de la PEV⁶⁷ y el de aplicación del Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia subrayaban la importancia de reconocer no solo los éxitos sino también los retos impuestos a ambas estrategias con el fin de mejorar en su implementación. Teniendo los Planes Estratégicos de Acción Exterior y de Derechos Humanos y Democracia como referentes, la Unión en el Informe sobre la aplicación de la Revisión de la PEV reseña ampliamente los distintos instrumentos de cooperación bilateral alcanzados entre las partes, pero deja entrever como la labor de la UpM no se involucrará en la promoción ni de los

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 4-5.

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 5.

⁶⁷ *Informe sobre la aplicación de la Revisión de la Política Europea de Vecindad*, JOIN (2017) 18 final, Informe Conjunto al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 18 de mayo de 2017.

derechos humanos ni de la democracia, siendo tales objetivos de trato bilateral.

En relación con los objetivos de la PEV, el informe reseña que, pese a los avances realizados respecto a la democracia, entre 2015-2017 los derechos humanos habían sufrido un gran deterioro en la zona, fundamentalmente debido a los conflictos armados en Siria y Libia, al terrorismo en la zona y a otras tendencias antidemocráticas. Ante tal deterioro, en 2016, se estableció que la UE pasaría a aplicar un enfoque basado en los derechos como uno de los principios rectores de la ayuda financiera derivada del EMI, con el fin de mejorar en su protección y eficacia. Sin embargo, poco a nada cambiaba ya que los informes de monitorización del progreso seguirían siendo anuales.

Por su parte, el Informe intermedio de aplicación del Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia⁶⁸ mostraba un resultado más optimista respecto a la implementación de los valores de la UE a través de la PEV 2015. En el mismo, se referencian no sólo los avances democráticos a través del Programa “*Towards Strengthened Democratic Governance in the Southern Mediterranean*” (2015-2017) de soporte financiero y técnico llevado a cabo en cooperación con el Consejo de Europa en el área mediterránea, sino también una iniciativa regional centrada en desarrollar un área de justicia democrática y eficiente, basada en los derechos humanos y en el refuerzo del Estado de Derecho. Junto con tales esfuerzos, la UE vuelve a subrayar una de sus grandes debilidades: la percepción de incoherencias en lo relativo al tratamiento de los derechos humanos, constituidas por dobles estándares e incluso inconsistencias en su aplicación a nivel interno/internacional⁶⁹.

Tras la presentación de los informes intermedios, la UE concentró sus esfuerzos en mejorar la eficacia y evitar las incoherencias, incorporando en todas las acciones exteriores la promoción de los Derechos Humanos y mejorando sus mecanismos de vigilancia, pero el éxito fue escaso. El fin de los planes, la constitución de una nueva Comisión Europea en 2019 y los 25 años del proceso de Barcelona permitían

⁶⁸ EU Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019): *Mid-Term Review June 2017*, SWD(2017) 254 final, 27 de junio de 2017.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 15.

una nueva mirada a la cuestión y a la región a la cual no podía renunciarse⁷⁰.

3. LA NUEVA AGENDA PARA EL MEDITERRÁNEO Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Esta necesaria nueva visión sobre la relación con los países mediterráneos era adelantada por el Parlamento Europeo a través de su Resolución “Después de la Primavera Árabe: el camino a seguir en la región MENA (Oriente Próximo y África del Norte)”⁷¹. Según afirmaba el Parlamento Europeo, aunque algunos avances positivos se habían logrado en la región, no era menos cierto que las aspiraciones de cambio que la Primavera Árabe había llevado a la ciudadanía seguían sin cumplirse⁷², subrayando la causalidad directa existente entre prosperidad y garantía de los Derechos Humanos y establecimiento y consolidación de las instituciones democráticas.

Según el Parlamento Europeo, a pesar de todos los esfuerzos realizados, los objetivos de la UE para la región no podían considerarse cumplidos, habiéndose incluso empeorado en algunos casos. Recomendaba, así, adaptar las estrategias y su aplicación a la realidad práctica y al terreno, criticando a la Unión su falta suficiente de liderazgo e iniciativa⁷³. Junto con ello, volvía a recordar la necesidad clave de que las prioridades de colaboración acordadas bilateralmente hicieran referencia explícita a la cláusula de derechos humanos, no sólo de forma ritual sino como obligación esencial.

Ante tal crítica de conjunto y las recomendaciones realizadas al efecto, la recién nombrada nueva Comisión Europea anunciaba nue-

⁷⁰ Colombo, S.; Soler i Lecha, E.; Otte, M., *A half-empty glass: limits and dilemmas of the EU's relations to the MENA countries*, Menara Working Papers, 32, 2019, p. 1-30.

⁷¹ *Después de la Primavera Árabe: el camino a seguir en la Región MENA (Oriente Próximo y África del Norte)*, 2018/2160(INI), Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de marzo de 2019. Con un tono algo menos crítico, podemos referirnos al Informe Anual de Actividad de 2019 presentado por la Dirección General para Vecindad y Ampliación-DG NEAR, el 1 de abril de 2020.

⁷² *Ibíd*, p. 8, párrafo 1.

⁷³ *Ibíd*, p. 9, párrafo 3.

vos aires para la PEV. En su primera reflexión al respecto de la PEV con los países vecinos del sur dirigida al Comisario sobre Vecindad y Ampliación, Olivér Várhelyi, la presidenta de la institución, D^a. Ursula von der Leyen, subrayaba la necesidad de revisar y actualizar no sólo las prioridades sino también las expectativas recogidas en las agendas de asociación respecto a estos países⁷⁴. Extrañamente, nada se señalaba, sin embargo, sobre la protección de los Derechos Humanos en ese primer documento de reflexión.

La revisión de la relación que se anunciaba era, pues, una oportunidad perfecta para reflexionar conjuntamente sobre la asociación a raíz de los retos políticos, socioeconómicos, financieros y medioambientales que se habían visto acrecentados por la pandemia del COVID-19. Esta revisión ha sido finalmente desarrollada a través del “Plan Estratégico 2020-2024”, el “Plan de Gestión 2020” (elaborados por la Dirección General para Vecindad y Ampliación⁷⁵) y por el nuevo documento de “Asociación renovada con los países vecinos meridionales. Una nueva Agenda para el Mediterráneo” que pretende reforzar la colaboración mediterránea como imperativo estratégico para la UE. En todos ellos, se ha sentido el peso que ha supuesto el COVID-19 y la necesidad de favorecer la recuperación de estos países, junto con la propia recuperación europea.

Esta nueva Agenda se anuncia como “ambiciosa e innovadora” afirmando que, por primera vez, se van a utilizar el “conjunto de instrumentos de la UE y las oportunidades innovadoras de la doble transición ecológica y digital, con el fin de reactivar la cooperación y realizar el potencial sin explotar de nuestra región compartida” y anunciando en la misma “un compromiso renovado con el Estado de Derecho, los derechos humanos y fundamentales, la igualdad, la democracia y el buen gobierno como cimientos de unas sociedades justas, integradoras y prósperas, con respeto a la diversidad y la tole-

⁷⁴ *Mission Letter*, 1 diciembre de 2019. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/president-elect_von_der_leyens_mission_letter_to_oliver_varhelyi.pdf.

⁷⁵ *Strategic plan of the Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations*, DG-Near, disponible en https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plan-2020-2024-neighbourhood-and-enlargement-negotiations_es.

rancia”. Sin embargo, poco parece cambiar en esta nueva vuelta a la cuestión.

Según la nueva Agenda, el respeto a los Derechos Humanos no sólo es necesario para inspirar confianza en los ciudadanos, sino porque conjugados con el necesario Estado de Derecho, contribuyen a generar un beneficio para el desarrollo económico y financiero de los Estados. Para ello, la Unión ofrece incorporar nuevas áreas y formas de cooperación, desarrollar nuevas prioridades estratégicas y progresar en la agenda de forma compartida entre las partes, con el objetivo de lograr “una recuperación verde, digital, resiliente y justa, guiada por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y el Pacto Verde Europeo”⁷⁶.

Las orientaciones principales que guiarán esta nueva colaboración comienzan con el desarrollo de un plan económico y de inversión que ayudará a la recuperación socioeconómica a largo plazo y tratará de explotar el potencial económico de la región. En segundo lugar, se luchará de forma conjunta contra el cambio climático, tratando de reducir las emisiones nocivas y acelerar la transición ecológica de los Estados. En tercer lugar, las partes renovararán su compromiso con el Estado de Derecho, los Derechos Humanos, la igualdad, la democracia y el buen gobierno, recordando la ya mencionada máxima que subrayaba la relación entre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. En cuarto lugar, la nueva asociación buscará afrontar de forma común la crisis migratoria, basándose en el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo⁷⁷, para contribuir como socios a su solución conjunta. Por último, la nueva asociación pretende ofrecer un compromiso renovado de unidad y solidaridad de todos los miembros de la UE con los vecinos meridionales, para el cual se potenciará la cooperación regional a través de la UpM y otros socios.

Las acciones de esta nueva Agenda se centrarán en cinco áreas consideradas “de actuación clave”: 1) Desarrollo humano, buen gobierno y Estado de Derecho; 2) Fortalecimiento de la resiliencia, crea-

⁷⁶ *Op. cite* nota 6, p. 2.

⁷⁷ *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2020) 609, de 23 de septiembre de 2020.

ción de prosperidad y aprovechamiento de la transición digital; 3) Paz y Seguridad; 4) Migración y movilidad; 5) Transición ecológica: resiliencia climática, energía y medioambiente⁷⁸.

Analizando lo previsto en el área de “desarrollo humano, buen gobierno y Estado de Derecho”, al ser la más implicada con nuestro objeto de estudio, la protección de los Derechos Humanos, las libertades fundamentales y el desarrollo del Estado de Derecho se engloba en lo que la UE considera “buen gobierno y Estado de Derecho”. Para su desarrollo, la UE se remite al Nuevo Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024⁷⁹. En consonancia con dicho Plan, la UE pretende intensificar sus relaciones con los asociados para promover el respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho y los valores democráticos, a través de una serie de medidas que pretenden no solo el desarrollo legislativo e institucional que reduzca la desigualdad, sino también adoptar un enfoque basado en los resultados para la asistencia financiera. Según se afirma, este enfoque permitirá adaptar el nivel de asistencia al cumplimiento de los compromisos adoptados por cada país asociado, a su grado de aplicación de los valores comunes y al progreso de sus reformas.

En comparación con lo previsto para la Asociación Oriental, en el compromiso renovado parece centrarse en la mejora de las condiciones que definen a un verdadero Estado de Derecho (reforma de las instituciones judiciales, control de los avances, impulso de la ayuda contra la corrupción y la delincuencia económica, lucha contra la delincuencia organizada, administración pública transparente y responsable, elecciones libres y justas⁸⁰), la Asociación hacia el Mediterráneo afirma tener otros objetivos más amplios y centrados en el desarrollo de reformas legislativas e institucionales en los ámbitos de los Derechos Humanos y el buen gobierno, entre las que se incluirá la promo-

⁷⁸ *Op. cite* nota 6, p. 4.

⁷⁹ *Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024*, JOIN(2020) 5 final, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, de 25 de marzo de 2020.

⁸⁰ *Política de la Asociación Oriental más allá de 2020. Reforzar la resiliencia: una Asociación Oriental eficaz para todos*, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, JOIN(2020) 7 final, de 18 de marzo de 2020, p. 10.

ción de la ratificación de los convenios internacionales en la materia y su ejecución, a través de las cuales se promuevan los derechos sociales, la erradicación de la violencia contra mujeres y niñas, y se combatan todas las formas de discriminación⁸¹. A las reformas institucionales y legislativas, se añadirá el esfuerzo para proporcionar capacitación a la sociedad civil, incluyendo la transición digital y ecológica.

Sin embargo, el Plan Estratégico que desarrollará esta nueva Asociación (el ya mencionado “Plan Estratégico 2020-2024” de la DG-NEAR) plantea una estrategia centrada en la necesidad de estabilidad y resiliencia, que perseguirá las seis prioridades políticas anunciadas por la Comisión para el período 2019-2024⁸². En concreto, para el eje mediterráneo, el Plan Estratégico se centra en el apoyo a la estabilidad, el refuerzo de la resiliencia, el desarrollo económico y la integración regional⁸³, apoyando a las instituciones estatales en el desarrollo del buen gobierno, la democracia, el Estado Derecho y en la lucha contra la corrupción. Los Derechos Humanos no reciben ningún trato específico ni ninguna acción determinante, formando parte únicamente del indicador que se utilizará para valorar el resultado de los programas puestos en marcha⁸⁴.

4. CONCLUSIÓN

En 1995, la Comisión señalaba que uno de los principales retos que debía afrontar la UE en esta labor de promoción de los Derechos Humanos era el, “partiendo de un compromiso político a escala universal y regional, y disponiendo de una importante gama de instrumentos y recursos, (...) concentrar su esfuerzo en la definición y aplicación de una estrategia que pueda garantizar la coherencia, la incidencia y la eficacia de las acciones, así como la transparencia en la

⁸¹ *Op. cite* nota 6, p. 7

⁸² Las prioridades de la Comisión para este período son: el Pacto Verde Europeo; una Europa Una Europa Adaptada a la Era Digital; una economía al servicio de las personas; una Europa más fuerte en el mundo; la promoción del modo de vida europeo; y el nuevo impulso a la democracia.

⁸³ *Op. cite* nota 74, p. 16.

⁸⁴ *Op. cite* nota 74, p. 45.

utilización de los instrumentos”⁸⁵. Ante la desconexión entre la retórica empleada en los documentos generales de la UE sobre la protección de los Derechos Humanos y la realidad práctica llevada a cabo a través de la PEV con los vecinos del Sur, es fácilmente perceptible cómo la reflexión no ha perdido vigencia alguna. Este sigue constituyendo uno de los principales problemas a los que se enfrenta la UE, unido a la repetición de paradigmas que han demostrado su falta de funcionamiento de forma clara y empírica⁸⁶.

Ante tales problemas, distintas soluciones se presentan como posibles, pero todas ellas requieren un compromiso claro, veraz y específico con la promoción de los Derechos Humanos y su mejora práctica y política. El compromiso de los Estados vecinos es fundamental para lograr tales objetivos, debiendo demostrar el mismo a través de acuerdos de resultados claros y programables, que permitan un seguimiento constante de la cuestión y su valoración para la adaptabilidad de las políticas y su financiación.

La PEV con nuestros vecinos mediterráneos ha sido declarada una prioridad para la Comisión para este período de 2019-2024, por lo que el relanzamiento de la política estratégica con la región no debería dejar pasar la nueva oportunidad que se le ofrece. En cualquier caso, no debería ser necesario elegir, como señalan los más escépticos⁸⁷, entre una defensa de los Derechos Humanos, verdaderos valores de la UE, y la consecución de objetivos más pragmáticos de la política exterior de la UE.

⁸⁵ *Op. cite* nota 2, párr. 87.

⁸⁶ Sobre el estudio de los casos particulares, por ejemplo, de Marruecos y Túnez, véase: Govantes, B., “La construcción del discurso de promoción de la democracia de la Política Europea de Vecindad en la post-Primavera Árabe: los casos de Túnez y Marruecos”, *Revista UNISCI*, 47, 2018, p. 147-176.

⁸⁷ Colombo, S.; Dessi, A.; Ntousas, V., *The EU, Resilience and the MENA Region*, Bruselas, Foundation for European Progressive Studies, 2017, p. 16.