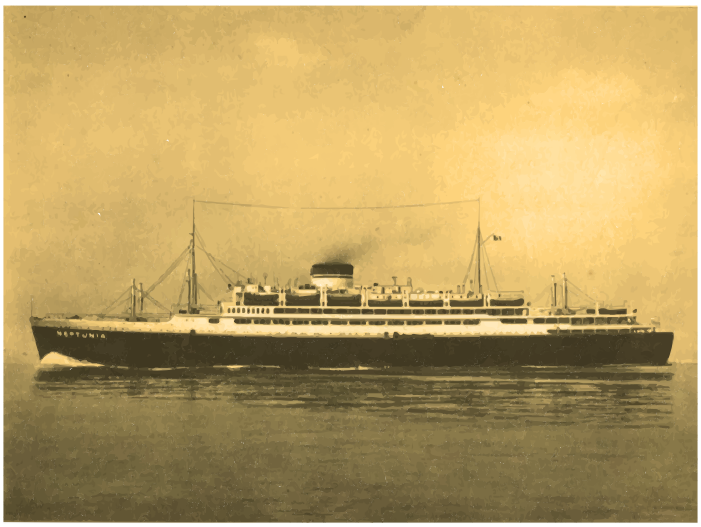
PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

02
2014



REVUE MAROCO-ESPAGNOLE
DE DROIT INTERNATIONAL ET RELATIONS INTERNATIONALES
(NOUVELLE SÉRIE- VERSION ÉLECTRONIQUE)

Directores-Directeurs:

RACHID EL HOUDAÏGUI
Université Abdelmalek Essaâdi (Tanger-Tétouan)

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ
Universidad de Cádiz

Director Ejecutivo - Redacteur en Chef:

MIGUEL ACOSTA SÁNCHEZ
Universidad de Cádiz

Secretario - Secrétaire

JUAN DOMINGO TORREJÓN RODRÍGUEZ
Univerisad de Cádiz

CONSEJO ASESOR - CONSEIL SCIENTIFIQUE

MERCEDES MOYA ESCUDERO
Universidad de Granada

ZAKARIA ABOUDAHAB
Universidad Mohammed V de Rabat

MIGUEL ANGEL CEPILLO GALVIN
Universidad de Cádiz

CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS
Universidad Nacional de Educación a Distancia

MED. ABDELLOUAHED EL ASRI
Universidad Abdelmalek Essaâdi, Tanger-Tetuán

GONZALO ESCRIBANO
Real Instituto Elcano

INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA
Universidad de Cádiz

MIGUEL HERNANDO DE LARRAMENDI
Universidad de Castilla La Mancha

PANAGIOTIS GRIGORIOU
Universidad del Egeo

BOUTAINA ISMAILI IDRISSI
Universidad Mohammed V de Rabat

SAID MOUFTI
Real Instituto de Estudios Estratégicos de Rabat

SAID SADDIKI
Universidad Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fés

NORA SEDDIKI
Universidad Abdelmalek Essaâdi, Tanger-Tetuán

SARRA SEFRIOUI
Universidad Abdelmalek Essaâdi, Tanger-Tetuán

HAMMAD ZOUITNI
Universidad Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fés

JESUS VERDÚ BAEZA
Universidad de Cádiz

LEONARDO PASQUALI
Universitá degli Studi di Pisa

COMITÉ DE REDACCIÓN - COMITÉ DE RÉDACTION

YOUSSEF EL HAMDOUNI
Universidad Abdelmalek Essaâdi, Tánger-Tetuán

MICHEL REMI NJIKI
Universidad de Cádiz

CARMEN RUÍZ SUTIL
Universidad de Granada

SIHAM ZEBDA
Universidad de Cádiz

PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

REVUE MAROCO-ESPAGNOLE
DE DROIT INTERNATIONAL ET RELATIONS INTERNATIONALES
(NOUVELLE ÉPOQUE - VERSION ELECTRONIQUE)

02

janvier/décembre
2014

CÁTEDRA JEAN MONNET «INMIGRACIÓN Y FRONTERAS»
DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
Serie Estudios Internationales y Europeos de Cádiz

La correspondance con la Revue PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES peut être adressée au Directeur Exécutif de la Revue:

La Correspondencia con la Revista PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES puede dirigirse al Director Ejecutivo de la Revista:

The correspondence with the Journal PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES may be adressed to the Executive Director of the Journal:

MIGUEL ACOSTA SÁNCHEZ - Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad, s/n, 11405 JEREZ-CÁDIZ.

web: https://revistas.uca.es/index.php/paetsei
mail: paixetsecurite@uca.es
DOI: http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_ int.2014.i2

ISSN: 2341-0868
Dêpot Legal du Maroc 2003/0091

Diseño de Cubiertas: *CADIGRAFÍA Publicidad y Comunicación SL* - Ronda de Vigilancia s/n, Edificio Tartessos, 11011, Cádiz

SOMMAIRE

Numéro 2, janvier/décembre 2014

ÉTUDES

Luis Norberto González Alonso

Le Service Européen pour l'action Extérieure á l'heure de son épreuve: Une contribution tenforcée de l'UE au maintien de la paix ?.....11

El Servicio Europeo de Acción Exterior en la práctica: ¿una contribución reforzada de la UE en el mantenimiento de la Paz?

External Action European Service in practice: An EU's enhanced contribution in peacekeeping?

Yahaya Namassa Zakaria

La transhumance Transfrontalière en Afrique de l'Ouest.....31

La trashumancia transfronteriza en África Occidental

The cross-border transhumance in Western Africa

Antonio Blanc Altemir – Eimys Ortiz Hernández

The Union for the Mediterranean (UfM): A critical approach.....47

L'Union pour la Méditerranée (UpM) : Une aproche critique

La Unión por el Mediterráneo (UpM): una aproximación crítica

Anass Gouyez Ben Allal

La política nuclear de la OTAN: la amenaza de las armas nucleares tácticas para la seguridad internacional y el régimen de no proliferación nuclear.....65

La politique nucléaire de l'OTAN : Les menaces des armes nucléaires tactiques pour la sécurité internationale et le régime de non prolifération nucléaire

NATO nuclear policy : The threats of the NATO tactical nuclear weapons on the international regime of no proliferation of nuclear weapons

Gonzalo Escribano Francés – Enrique San Martín González

Managing energy interdependency in the Western Mediterranean.....81

La gestion de l'interdépendance énérgetique dans la Méditerranée Occidentale

La gestión de la interdependencia energética en el Mediterráneo Occidental

NOTES

Jorge Dezcallar
Una reflexión sobre las relaciones hispano-marroquíes 105

Rachid El Houdaïgui – Samar Khamlichi
La réglementation française en matiére de contrôle des exportations d'armes conventionnelles 123
La reglamentación francesa en materia de control en la exportación de armas convencionales
French Regulation on conventional weapons export control

Sara Iglesias Sánchez
The limits of EU border and immigration policy in Gibraltar: effects on the legal situation of Moroccan workers 135
Les limites de la politique européenne d'immigration et des frontières à Gibraltar : Effets sur la situation juridique des travailleurs marocains
Los límites de la política europea de inmigración y fronteras de la UE en Gibraltar: efectos en la situación jurídica de los trabajadores marroquíes

Abdelhak Bassou
La Mer du Golfe de Guinee : Richesses, conflits et insecurite 151
El mar del Golfo de Guinea: riquezas, conflictos e inseguridad
Gulf of Guinea Sea: Riches, conflicts and non-security

DOCUMENTATION

Mercedes Moya Escudero
Recommandations issues des Rencontres Internationales sur les relations familiales et successorales hispano-marocaines 167

BIBLIOGRAPHIE CRITIQUE

Desrues, t. – Hernando de Larramendi, M., *Mohamed VI. Política y cambio social en Marruecos*, Ed. Almazara, Jaén. **Par Inmaculada Szmolka Vida**.....205

ÉTUDES

LE SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE À L'HEURE DE SON ÉPREUVE: UNE CONTRIBUTION RENFORCÉE DE L'UE AU MAINTIEN DE LA PAIX ?

Luis N. González Alonso[1]

I. INTRODUCTION – II. QUEL RÔLE POUR LE SEAE DANS LE DOMAINE DU MAINTIEN DE LA PAIX ? DE LA VALEUR AJOUTÉE PAR VOIE DU COMPREHENSIVE APPROACH – III. LES POTENTIALITÉS DU SEAE DANS LE DOMAINE DU MAINTIEN DE LA PAIX : ENTRE LA COORDINATION ET LA DIRECTION STRATEGIQUE – IV. LES LIMITES : LE SEAE FACE AUX OBSTACLES STRUCTURELS LESTANT LA CONTRIBUTION DE L'UE AU MAINTIEN DE LA PAIX – V. RÉFLEXIONS FINALES

RÉSUMÉ : Cet article a pour objet de s'intéresser à l'impact que la mise en place d'un nouvel organe comme le Service Européen pour l'Action Extérieure, extrêmement original et innovateur du point de vue institutionnel, pourrait avoir à court et moyen terme sur la capacité de l'UE pour décoller définitivement en tant qu'acteur majeur et partenaire vraiment crédible dans le domaine du maintien de la paix. Le moment semble opportun pour le faire dans la mesure où, après quelques quatre ans d'existence et une fois surmontés un certain nombre de teething problems, un processus de réflexion sur les faiblesses et potentialités du SEAE est en cours au sein du système institutionnel de l'UE en vue d'une éventuelle révision de sa Décision de base.

MOTS CLÉS : Action extérieure de l'UE, Délégations de l'UE, Haut représentant de l'UE, Maintien de la paix, Missions de gestion de crises, Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE).

EL SERVICIO EUROPEO DE ACCION EXTERIOR EN LA PRACTICA: ¿UNA CONTRIBUCION REFORZADA DE LA UE EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ ?

RESUMEN: En este trabajo se propone un análisis del impacto que la creación y puesta en funcionamiento de un nuevo órgano tan original e innovador desde el punto de vista institucional como el Servicio Europeo de Acción Exterior podría ejercer, a corto y medio plazo, sobre la capacidad de la UE para afianzarse como actor realmente significativo y socio internacional creíble en el campo del mantenimiento de la paz. El momento parece oportuno para ello en la medida en que, tras cuatro años de existencia y una vez superado un buen número de dificultades iniciales, se ha abierto un proceso de reflexión sobre las deficiencias y potencialidades del SEAE que podría conducir a una revisión de su Decisión fundacional.

[1] Maître de Conférences (Profesor Titular) de Droit international public et de l'UE, Département de Droit Public, Université de Salamanque (Espagne). Cette contribution a été présentée au X Congrès bisannuel d'ECSA-Canada à Montréal (8-10 mai 2014). Elle a fait partie du projet de recherche *Implicaciones jurídico-institucionales de la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior* (DER2011-28459/JURI), financé par le Ministère de l'Economie et de la Compétitivité du gouvernement de l'Espagne.

PALABRAS CLAVE: Acción exterior de la UE, Alto Representante de la UE, Delegaciones de la UE, Mantenimiento de la paz, Operaciones de gestión de crisis, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

EXTERNAL ACTION EUROPEAN SERVICE IN PRACTICE: AN EU´S ENHANCED CONTRIBUTION IN PEACEKEEPING?

ABSTRACT: This paper aims to analyse the impact that the setup and functioning of a new body, as original and innovative from an institutional point of view as the European External Action Service, could have in the consolidation of the EU's position as a significant and reliable international partner in peacekeeping, both in the short and medium terms. This timing appears appropriate to do so insofar as, after four years of existence and having overcome a significant number of teething problems, a reflection process on the weaknesses and potentialities of the EEAS is currently in place and could eventually lead to a review of its founding Decision.

KEYWORDS: CSDP Missions, EU External Action, European External Action Service (EEAS), EU Delegations, EU High Representative, Peacekeeping.

I. INTRODUCTION

Plus que jamais l'Union européenne semble aujourd'hui se sentir forte, bien munie, pour contribuer au maintien de la paix et la sécurité internationales. Il suffit, en effet, de jeter un coup d'œil sur les dispositions générales du traité sur l'UE relatives à son action extérieure, et plus particulièrement sur celles qui abordent la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), pour constater non seulement l'intérêt prioritaire attaché à cet objectif en tant que tel (art. 21.2 c), mais aussi un compromis plus ample avec l'approche et les solutions multilatérales pour répondre aux défis fondamentaux dans ce domaine.

Certes, cette nouvelle configuration juridique ne comporte en elle-même aucune correction significative des limitations accompagnant la politique extérieure européenne depuis son lancement, entre autres, le formidable décalage entre les expectatives soulevées et les réalisations vérifiables sur le terrain; bien au contraire, l'effet immédiat a probablement été d'aggraver cette perception, comme la pratique nous l'a montré ces dernières années. Or, il est indéniable au même temps qu'avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne l'UE a été dotée d'une boîte à outils clairement enrichie pour être en mesure d'atteindre plus efficacement ses objectifs en matière d'action extérieure, dont la clef de voûte se trouve incontestablement, et à côté de la figure renforcée du Haut représentant de l'Union pour les affaires

étrangères et la politique de sécurité, dans le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).[2]

Il vaudra la peine donc, à la lumière de cette constatation initiale, de s'intéresser à l'impact que la mise en place d'un nouvel organe comme celui-ci, extrêmement original et innovateur du point de vue institutionnel[3], pourrait avoir à court et moyen terme sur la capacité de l'UE pour décoller définitivement en tant qu'acteur majeur et partenaire vraiment crédible dans le domaine du maintien de la paix. Le moment semble opportun pour le faire dans la mesure où, après quelques trois ans d'existence et une fois surmontés un certain nombre de *teething problems*, un processus de réflexion sur les faiblesses et potentialités du SEAE a été entamé au sein du système institutionnel de l'UE suite à la présentation par Lady Ashton, le 29 juillet 2013, du rapport EEAS Review[4].

Bien qu'il soit probablement trop tôt pour dresser un bilan rigoureux sur la performance du SEAE et que cette démarche soit condamnée à n'aboutir dans l'immédiat à aucune révision formelle de la Décision de 2010[5], le rapport marque clairement l'achèvement de ce que l'on peut considérer la période transitoire ou d'implantation du SEAE[6]. En outre, sa publication a été immédiatement suivie d'autres développements significatifs aux fins de cette contribution, comme la Communication, très attendue, sur l'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs (*comprehensive approach*)[7], ou les conclusions du Conseil européen

[2] Prévu à l'article 27.3 du TUE et établi en vertu de la Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (JO L 201 du 3.8.2010, p. 30). Pour un commentaire article par article de cet acte juridique, voir BLOCKMANS, S.; HILLION, C. (eds.), *EEAS 2.0. A legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organization and functioning of the European External Action Service*, CEPS, Brussels, 2013.

[3] Parmi beaucoup d'autres expressions employées pour saisir cette originalité, le PE a qualifié le SEAE de « nouvel organe de nature hybride reposant sur des bases communautaires et intergouvernementales, une structure sans précédent dans l'Union » (*Recommandation du 13 juin 2013 concernant l'examen de l'organisation et du fonctionnement du SEAE*, P7_TA-PROV(2013)0278, alinéa B) ; pour leur part, HELWIG, N. ; IVAN, P. ; KOSTANYAN, H. parlent d'un « unprecedented actor within the already highly sophisticated institutional structure of the EU » (*The New EU Foreign Policy Architecture. Reviewing the first two years of the EEAS*, CEPS, Brussels, 2013, p. 6).

[4] Conformément aux exigences de l'art. 13 de la Décision SEAE. Le rapport peut être consulté sur le site <http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf>.

[5] *Conclusions du Conseil sur l'examen de l'organisation et du fonctionnement du SEAE*, adoptées lors de la réunion du Conseil des affaires générales du 17 décembre 2013 (doc. 17892/13).

[6] DUKE, S., « Reflections on the EEAS Review », European Foreign Affairs Review, nº 1, 2014, p. 44.

[7] Communication conjointe de la Commission et de la Haute représentante, JOIN (2013) 30 final du 11.12.2013.

de décembre 2013 sur la relance de la politique de sécurité et défense. De même et presqu'en parallèle, la collaboration entre les services de la Commission et le SEAE sur certains aspects plus spécifiques dans ces domaines semble commencer à s'acheminer d'une manière satisfaisante, au moins sur le papier, par le biais de certains arrangements internes[8].

En définitive, un contexte sans doute propice pour tenter d'évaluer jusqu'à quel point l'irruption du SEAE sur la scène institutionnelle de l'UE est en train de renforcer, et pourrait continuer à le faire dans l'avenir, la capacité de celle-ci pour contribuer plus efficacement au maintien de la paix et la sécurité internationales. Bien que l'objet de cette analyse déborde clairement les contours du rapport *EEAS Review*, il sera inévitable de prendre comme points de repère pour son développement certaines des propositions y avancées par la Haute représentante. Cela nous permettra aussi d'ancrer plus aisément le discours aux aspects juridiques et institutionnels essentiels dans un champ d'étude potentiellement beaucoup plus vaste.

Pour ce faire, il conviendra tout d'abord d'établir les coordonnées fondamentales du lien existant entre le mandat du SEAE et le maintien de la paix en tant qu'objectif général de l'action extérieure de l'UE; autrement dit, de déterminer dans quels aspects ou secteurs spécifiques est-il censé rendre des résultats tangibles, de la valeur ajoutée. Il s'agira, par la suite, d'identifier les potentialités concrètes que le SEAE a montré depuis sa création dans un domaine si complexe comme celui-ci et les réformes dont il aurait besoin pour les développer pleinement. En fin, l'on s'intéressera aussi aux limites entourant un organe fonctionnellement autonome - et apparemment très puissant- dans l'accomplissement de ces tâches, mais qui au bout des comptes dépend largement pour y réussir de la collaboration et des moyens tant de la Commission que des gouvernements des État membres.

II. QUEL RÔLE POUR LE SEAE DANS LE DOMAINE DU MAINTIEN DE LA PAIX ? DE LA VALEUR AJOUTÉE PAR VOIE DU COMPREHENSIVE APPROACH

Il est surprenant d'observer comment un nouvel organe auquel le Traité ne consacre que quelques mots a pu soulever, avant sa venue au monde même, autant d'expectatives[9]. Sans doute, ce phénomène peut s'expliquer du fait de l'impact

[8] En effet, entre autres initiatives internes, deux Guidance notes conjointes ont été adoptées dans ce domaine en 2013 (*Addressing conflict prevention, peace-building and security issues under external cooperation instruments* et *Guidance note on the use of Conflict Analysis in support of EU external action*; tous les deux disponibles sur <http://capacity4dev.ec.europa.eu)>.

[9] En effet, l'article 27.3 du TUE se borne à établir que le SEAE « travaille en collaboration avec les

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 11-30

formidable que la création du SEAE devrait avoir sur le schéma organisationnel classique de l'action extérieure de l'UE: un véritable bouleversement de l'équilibre institutionnel y régnant pendant des décennies, dû à l'effet combiné du renforcement des pouvoirs du poste de Haut représentant et à la mise à sa disposition de ce nouveau service sans précédent dans l'histoire de la diplomatie moderne. En juste contrepartie, donc, le moindre que l'on pourrait exiger seraient des résultats plus ou moins immédiats et significatifs, une claire valeur ajoutée justifiant les inconvénients inhérents à une telle transformation[10].

La pression dans ce sens-là a probablement été excessive si l'on tient compte non seulement de la complexité de l'opération mais aussi des courts délais dans lesquels le SEAE avait à prouver son efficacité, sa valeur ajoutée, avant de se soumettre à un premier examen[11]. Un processus de révision, par ailleurs, que loin de se borner à faire le point sur certains aspects du fonctionnement interne du SEAE, comme apparemment avait été prévue lors de l'adoption de la Décision de 2010, a attiré massivement l'attention des observateurs externes tout en devenant une sorte de jugement global sur la capacité de ce nouvel organe pour corriger les défaillances fondamentales du système d'action extérieure de l'UE dans son ensemble.

Or, malgré sa vocation essentiellement introspective, il faut reconnaître que le rapport *EEAS Review* ne déçoit pas du point de vue qui nous intéresse ici dans la mesure où il met l'accent dès ses premières lignes sur le concept éclairant le sens du mandat confié au SEAE dans le domaine du maintien de la paix: celui de l'approche globale (*comprehensive approach*). Loin d'être un prodige de clarté sur ce point, le rapport caractérise cette notion simultanément comme le fondement même, la raison d'être du SEAE, et l'un des éléments clés ayant émergés au cours des dernières années au sein de la politique extérieure européenne[12]. Cette sorte de confusion ou manque de

services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil ». La tâche a été donc formidable pendant ces premières années ; dans les paroles de C. Ashton, « turning a few words in the Lisbon Treaty into a global foreign policy service » (*EEAS Review*, p. 1).

[10] F. KRÄTKE et A. SHERRIFF ont pu affirmer, « the existence of the EEAS can only be legitimised by the added value it can be seen to deliver » (« Gearing up for the 2013 EEAS Review. Opportunities, challenges and possible approaches », *ECDPM Briefing Note* nº 44, November 2012, p. 2).

[11] Voir par exemple, à cet égard, les conclusions de l'European Union Committee de la House of Lords britannique (*The EU's External Action Service. Report*, 19 March 2013, p. 10 ; <http://www.parliament.uk/hleu>).

[12] Effectivement, après avoir évoqué tout d'abord le *comprehensive approach* comme le « central

vision stratégique n'empêche pas, néanmoins, de conclure tout naturellement que c'est dans le champ spécifique de la gestion de crises où l'approche globale est censée déployer des effets plus déterminants, comme la Communication de décembre 2013 est venue confirmer par la suite. La performance du SEAE en ce qui concerne le renforcement non seulement du compromis de l'UE, mais aussi de l'efficacité de sa contribution au maintien de la paix et la sécurité internationales devra, donc, être essentiellement jugée à la lumière de ce principe.

La question qui se pose alors est celle de savoir quelle est la portée exacte que doit être attribuée dans un domaine tellement complexe à un concept si large et difficile à appréhender comme celui d'approche globale; au bout des comptes, comme il a été à juste titre souligné, « it has no single definition and thus it can mean all things to all people. It is a term used by many without understanding, and even those who claim to know what it means often disagree in practice »[13].

Au-delà du débat conceptuel et purement théorique - qu'il ne vaut pas la peine de reproduire ici[14]- et bien évidement dans le cadre de l'ensemble des reformes en matière d'action extérieure résultant du Traité de Lisbonne, ce qui est certain est qu'il y a une relation intime, presque de cause à effet, entre l'émergence du SEAE et l'évolution de la notion d'approche global vers un concept à portée beaucoup plus ambitieuse et stratégique. En effet, si depuis le lancement de la politique de sécurité et de défense commune l'accent à cet égard a été essentiellement mis – pendant une bonne dizaine d'années- sur la combinaison des moyens civils et militaires (*Civil-Military Coordination*) lors du déploiement des missions de gestion de crises, il s'agira désormais de chercher à transformer les idées et les principes régissant l'approche globale en « principes directeurs de la action extérieure de l'Union dans tous les domaines, notamment en ce qui concerne la prévention des conflits et la

concept » sur lequel se fonde le SEAE, le rapport souligne que du fait de son établissement les priorités de la politique extérieure européenne se sont clarifiées d'une manière très significative : « Three main elements of EU foreign policy have emerged from the the first two years of operation of the service : (I) the neighbourhood where the EU has all of the policies and instruments at its disposal to effect lasting change ; (II) the Comprehensive Approach –which makes the EU uniquely able to tackle all aspects of a foreign policy issue and (III) those international issues where only the EU's collective weight allow us to play a lead role in today's globalised world », *EEAS Review*, p. 3).

[13] LINTERN, S., "Comprehensive Approach", en REHRL, J. (ed.), *Handbook for Decision Makers. The Common Security and Defence Policy of the EU*, European Security and Defence College-BMLVS, Vienna, 2014, p. 52.

[14] Pour une révision récente de ce débat, voir PIROZZI, N., « The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management », *EU Crisis Management Papers Series*, DCAF Brussels, june 2013.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 11-30

résolution des crises »[15]. Une opération comportant à son tour un double objectif : d'un côté, étendre cette approche au traitement de l'ensemble du cycle d'un conflit ou d'un autre type de crise extérieure par de l'UE, « de l'alerte précoce et de l'état de préparation au redressement rapide, à la stabilisation et à la consolidation de la paix en passant par la prévention des conflits, la réaction aux crises et la gestion de celles-ci, afin d'aider les pays à retrouver le chemin d'un développement durable à long terme »; et de l'autre côté, faire en sorte que le caractère global de l'approche de l'UE se rapporte « non seulement à la mise en œuvre conjointe des instruments et ressources de l'Union, mais aussi à la responsabilité partagée des acteurs au niveau de l'Union et des États membres »[16].

Ainsi conçue, donc, la notion d'approche globale fait retomber sur le SEAE une charge extrêmement lourde du point de vue de la preuve de la valeur ajoutée que celui-ci est censé d'apporter à l'action de l'UE dans le domaine du maintien de la paix. Non seulement il devrait être capable d'assurer une meilleure coordination de tous les instruments disponibles à cette fin - y compris ceux qui dépendent exclusivement des États membres[17]-, mais aussi il devrait être en mesure de contribuer à orienter leur utilisation sur la base d'une analyse et d'une vision stratégiques communes, intégrant par ailleurs les nouvelles dimensions de la sécurité (changement climatique et dégradation des ressources naturelles, flux migratoires, trafics illicites ou sécurité énergétique, entre autres). Et tout cela, bien évidemment, dans le respect le plus scrupuleux des compétences des institutions de l'Union ainsi que des États membres, tel que la Communication conjointe de décembre 2013 s'occupe de rappeler d'une manière explicite. En fait, les tensions qui ont été à l'origine du retard dans l'adoption de ce texte ont essentiellement eu à voir avec les soucis - tant de la Commission que des États membres- d'une éventuelle affection de leurs responsabilités respectives lors de la mobilisation des principaux instruments opérationnels permettant d'articuler la réponse de l'UE dans le domaine de la gestion des crises ou des conflits à l'extérieur (aide humanitaire, aide au développement et missions déployées dans le

[15] Communication conjointe sur l'approche globale, *JOIN* (2013) 30 final, p. 2.

[16] *Ibid.*, p. 3.

[17] Les références aux États membres et à l'importance de leur adhésion à cette conception renforcée de l'approche globale sont constantes tout au long de la Communication conjointe. Son texte conclue même avec une exhortation directe à leur égard dans ce sens : « La haute représentante et la Commission appellent les États membres à soutenir sans réserve cette approche et à s'engager résolument en faveur de celle-ci afin de veiller à ce que cette vision et ces objectifs soient pleinement mis en œuvre ». Voilà, sans doute, l'un des traits fondamentaux de l'évolution du principe de l'approche globale et l'un des aspects où la valeur ajoutée découlant de la mise en place du SEAE semblerait décisive.

cadre de la PSDC, chacun obéissant à une logique différente)[18].

Pour être encore plus précis, le mandat découlant d'une telle évolution du principe de l'approche globale mettrait à la charge du SEAE une responsabilité accrue et particulièrement significative en vue d'assurer un traitement aussi cohérent et efficace que possible de la part de l'UE du lien entre sécurité et développement chaque fois que celle-ci décide de s'impliquer sans réserves dans un scénario de gestion de crise. C'est là, effectivement, où l'Union croit depuis quelque temps être mieux dotée pour faire la différence par rapport à d'autres acteurs et cet avantage compétitive - étroitement liée à son tour au concept de « sécurité humaine » tel qu'il a été développé sous les auspices des Nations Unies- devrait se voir définitivement renforcée du fait de la création du SEAE. Voilà, donc, l'aspect concret où sa valeur ajoutée sera principalement attendue à fin de rehausser le profil de l'UE en tant qu'acteur déterminant dans le domaine du maintien de la paix.

Cette constatation résulte non seulement de la configuration originale du SEAE négociée en 2010, qui lui permet d'accueillir conjointement en son sein, suite à un compromis politique assez délicat, certaines responsabilités en matière de programmation des instruments d'aide au développement ainsi que les anciennes structures de gestion de crises du secrétariat général du Conseil[19]. En fait, l'attachement de l'UE aux postulats qui soulignent l'importance stratégique d'aborder soigneusement, et par voie d'instruments spécifiques, le lien entre sécurité et développement s'était déjà manifesté d'une manière très significative bien auparavant, tout en devenant - au moins depuis 2003- une constante dans les documents visant à définir les lignes directrices fondamentales de son action extérieure[20]. Cela expliquerait, par exemple, que l'adoption en 2011 des Strategic Frameworks pour le Sahel et pour la Corne de l'Afrique, et en particulier la mise en œuvre depuis lors de ce dernier, aient été immédiatement saluées comme des atouts

[18] Voir dans ce sens les commentaires de DUKE, S., *loc. cit.*, p. 29.

[19] À propos du débat sur les risques inhérents à une telle cohabitation, voir les réflexions de DUKE, S.; BLOCKMANS, S., « The Lisbon Treaty stipulations on Development Cooperation and the Council Decision of 25 March 2010 (Draft) establishing the organization and functioning of the European External Action Service », CLEER Legal Brief, May 2010, <www.cleer.eu>; FURNESS, M., « The European External Action Service : A New Institutional Framework for EU Development Cooperation », *German Development Institute (DIE) Discussion Paper*, 15/2010.

[20] Depuis la *Stratégie européenne de sécurité* (2003) tout en passant par le *Consensus européenne en matière de développement* (2005) jusqu'aux documents plus récents, dont le répertoire peut se trouver dans l'annexe de la *Guidance Note, Addressing conflict prevention, peace building and security issues,* déjà mentionnée ci-dessus (note nº 7).

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 11-30

majeurs dans cette première étape du SEAE[21].

Passons maintenant, une fois établie le cadre de référence pour évaluer la performance de ce nouvel organe du point de vue du maintien de la paix, à l'analyse plus concrète des potentialités et des limitations qu'il présente à cet égard.

III. LES POTENTIALITÉS DU SEAE DANS LE DOMAINE DU MAINTIEN DE LA PAIX : ENTRE LA COORDINATION ET LA DIRECTION STRATEGIQUE

Il va de soi que le SEAE a été conçu, en premier lieu et avant toute autre considération, comme une structure visant à garantir une meilleure coordination des instruments et des moyens disponibles, tant sur le plan « communautaire » que sur le strictement national, pour que l'UE puisse être en mesure d'atteindre plus efficacement ses objectifs en matière d'action extérieure. D'où sa propre configuration initiale à caractère tripartite, agglutinant des ressources humaines en provenance de la Commission, du secrétariat général du Conseil et des services diplomatiques des États membres. Mais il n'est pas moins évident, en dépit d'une certaine indéfinition à cet égard de la Décision de 2010 et du rapport *EEAS Review,* que le mandat constitutionnel du SEAE comporte aussi, en ce qui concerne le renforcement de la cohérence dans la direction de l'ensemble de l'action extérieure de l'UE et non pas seulement de sa politique extérieure et de sécurité commune, une dimension stratégique très claire liée au rôle central du haut représentant[22].

Dans la mesure où le leadership de C. Ashton n'a pas été trop perceptible de ce point de vue-là pendant cette première période[23], le SEAE n'a pas eu non plus à montrer d'une manière significative ses potentialités en tant que précurseur d'une orientation plus stratégique des politiques de l'Union relatives au maintien de la paix. Dans ce domaine, ses efforts se sont plutôt concentrés - et non sans difficultés parfois majeures- au niveau de la coordination et du rapprochement des instruments déjà sur place, ce qui par la suite devrait permettre de développer une vision stratégique

[21] L'intitulé du document concernant le Sahel est plus concrètement «Stratégie pour le développement et la sécurité au Sahel», <http://eeas.europa.eu/delegations/mali/documents/strategie_sahelue_fr.pdf>. En ce qui concerne la Corne de l'Afrique, au-delà du document adopté en novembre 2011 en annexe aux conclusions du Conseil sur cette région (« Cadre Stratégique pour la Corne de l'Afrique », doc. 16858/11), voir aussi le rapport présenté par C. Ashton au Comité politique et de sécurité le 11 janvier 2013, « Implementation Review of the Horn of Africa Strategic Framework » (disponible sur le site <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224337/evidence-eeas-hoa-strategic-framework-review.pdf>).

[22] BLOCKMANS, S.; HILLION, C. (eds.), *EEAS 2.0… cit.*, pp. 11-12.

[23] À l'exception de certaines initiatives très concrètes, comme par exemple celle concernant la facilitation du dialogue direct entre les autorités de la Serbie et du Kosovo.

renforcée pour leur mobilisation ; le transit de l'une (simple coordination) à l'autre dimension (direction stratégique) n'étant pas en tout cas automatiquement garanti.

Sans aller bien évidement jusqu'au bout des possibilités découlant de sa position institutionnelle privilégiée à cet égard, le SEAE – par rapport essentiellement à la Commission- a réussi en effet à démontrer une certaine capacité de coordination des moyens ou des ressources disponibles en vue de répondre aux crises. L'illustration la plus claire en a été sans doute la création au sein du SEAE du *Crisis Management Board*, chargé d'organiser, chaque fois que les événements le demandent et sous la présidence du Secrétaire général exécutif, une réaction si conjointe que possible de l'UE par le biais des réunions de la « plateforme des crises »[24]. Bien que la mise en place de ce mécanisme ait été saluée comme un progrès substantiel dans le rapport *EEAS Review,* pour l'instant et dans la pratique il semble que ces rencontres n'ont été utiles que pour renforcer l'échange d'information entre les participants[25] et elles n'ont pas donné lieu, par exemple, au déploiement rapide de missions conjointes (SEAE, services de la Commission, États membres) sur le terrain[26]. Il suffit de rappeler à cet égard la malaise provoquée au sein de la Commission par l'envoie, unilatéralement décidé par Lady Ashton au mois de mars 2011, d'un *fact-finding team* en Lybie avec l'objectif d'évaluer les besoins humanitaires et l'appui de l'UE requis par d'autres acteurs pour assurer l'évacuation des populations déplacées vers les régions frontalières lors de l'éclatement de la violence dans ce pays[27]. L'impératif de préserver la spécificité de l'aide humanitaire en tant qu'instrument de réponse aux crises a été également à l'origine des problèmes concernant, sans aller plus loin, l'emplacement conjoint du *Centre de coordination de la réaction d'urgence* - dépendant de la Direction Générale d'aide humanitaire et protection civile de la Commission

[24] EEAS Review, p. 5. Voir également les commentaires à cet égard de VIMONT, P., « The European External Action Service and complex crises », in PAWLAK, P. ; RICCI, A. (eds.), *Crisis Rooms. Towards a global network?*, EU Institute for Security Studies, 2014, pp. 36-37.

[25] Intervention de Stravros Petropoulos, *Deputy Head of Division au Crisis Response Department* du SEAE lors du colloque « Human security as a tool for a comprehensive approach to human rights and security linkages in EU Foreign Policy » (Panel 1, *Experiences of recent crisis responses to security challenges through the prism of human security*), *Centre for the Law of EU External Relations* (CLEER), TMC Asser Institute, La Haye, 6 décembre 2013. Voir aussi sur cette question SMITH, M. E., « The European External Action Service and the security-development nexus: organizing for effectiveness or incoherence? », *Journal of European Public Policy*, vol. 20, nº 9, 2013, p. 1308.

[26] La mise au point des procédures et des capacités nécessaires à cette fin est réclamée dans la Communication sur l'approche globale (p. 9).

[27] En tête de cette équipe la haute représentante a situé à Agostino Miozzo, qui juste trois mois auparavant avait été nommé *Managing Director for Crisis Response and Operational Coordination* au sein du SEAE (Communiqué de presse A 092/11 du 6 mars 2011).

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 11-30

(DG ECHO)- et de la *Salle de veille* du SEAE, ou les liens qu'il a fallu établir sur le terrain entre les délégations de l'UE et les bureaux intégrant le réseaux opérationnel d'ECHO à l'extérieur à fin d'être en mesure de réagir plus rapidement et d'une manière aussi plus coordonnée[28].

À cet effet, le rôle des chefs de délégation comme responsables politiques sur place et des délégations en tant que telles comme plateformes de coordination, devient donc d'une importance capitale et devrait être significativement renforcé. Il est bien connu que la transition du modèle précèdent à ce nouveau système de représentation n'a pas été facile du tout et qu'il reste encore des questions à régler. Sans entrer dans le débat à propos du « double circuit » de gestion financière et les charges administratives excessives que ce double circuit comporte pour les chefs de délégation[29], il faut reconnaître que pour développer leurs fonctions dans ce domaine ils se sont vus confrontés pendant cette première période à un bon nombre d'obstacles. Ainsi, par exemple, étant donné la structure du personnel au service des délégations - majoritairement héritée et toujours dépendante de la Commission-, il s'avère difficile de compter sur une section politique ou un attaché militaire dans des contextes de crises réelles ou potentielles où ils seraient tout-à-fait nécessaires[30].

Par ailleurs, l'option de faire retomber sur une même personne les responsabilités de chef de délégation et de représentant spécial de l'UE, en particulier lorsqu'il s'agit d'un pays ou région sensible en termes de maintien de la paix, a montré clairement ses avantages. Le cas de la délégation de l'UE auprès de l'Union africaine à Addis-Abeba, où seuls les États-Unis jouissent d'une présence similaire, en est probablement l'illustration la plus évidente[31]. Il a fallu, cependant, que le rapport

[28] Question en principe réglée dans le cadre des *Working Arrangements between Commission Services and the European External Action Service (EEAS) in relation to external relations issues*, SEC (2012) 48 du 13.1.2012, pp. 10-14.

[29] *EEAS Review,* pp. 11-12.

[30] Ce déficit est signalé non seulement dans le rapport *EEAS Review,* où l'on accueille favorablement la disposition de certains États membres pour détacher des experts nationaux en matière de sécurité au sein des délégations de l'UE (p. 12), mais aussi dans la Communication sur l'approche globale (p. 9). À peu-près les deux tiers du personnel des délégations continuent à dépendre directement de la Commission (DG DEVCO, principalement) et, comme le secrétaire général exécutif du SEAE, Pierre Vimont, a reconnu lui-même devant le *House of Lords European Union Committee* au Royaume Uni, « the Heads of Delegation struggled to control the group of people in the delegation who retained a direct link with different services inside the Commission » (*The EU's External Action Service. Report*, p. 23).

[31] Même si elle a été établie en janvier 2008, bien avant la création du SEAE. Tout en regroupant presqu'à parts égales le staff du SEAE, de la Commission et du représentant spécial, cette délégation constitue un bon exemple de coordination des moyens et capacités de l'UE en vue du maintien de la paix. Sa valeur ajoutée à cet égard est soulignée dans le rapport mentionné dans la note précédente (p.

EEAS Review mette l'accent sur l'incohérence de maintenir le réseau de représentants spéciaux de l'UE à l'écart du SEAE, tout en dépendant directement aussi de la haute représentante, pour ce que les gouvernements des États membres aient finalement accepté de réviser les lignes directrices régissant le fonctionnement du dispositif en vue de l'adapter aux exigences du Traité de Lisbonne[32].

Mais au-delà de ces aspects concernant la coordination de moyens ou d'instruments déjà sur place, il y a la question – d'une portée beaucoup plus stratégique- de l'orientation même du réseau des délégations à l'extérieur. Ce dernier ne doit plus répondre exclusivement aux priorités de la Commission, sous la dépendance de laquelle il a été pendant des décennies ; il s'agit désormais de le mettre au service de la défense des intérêts généraux de l'action extérieure de l'UE, y compris son compromis avec le maintien de la paix. Inutile de rappeler jusqu'à quel point ce dernier souci a conditionné les décisions initiales de la haute représentante à cet égard : les trois premières délégations ouvertes depuis la création du SEAE l'ont été en Lybie, au Soudan du Sud et au Myanmar, autant d'endroits où l'UE cherche à devenir un acteur décisif dans renforcement de la sécurité. En tout cas, les contraintes budgétaires et l'obligation de compter sur l'accord unanime du Conseil et de la Commission empêchent d'avancer dans cette ligne où le potentiel stratégique du SEAE reste largement à exploiter.

Analysant maintenant le rôle coordinateur du SEAE vis-à-vis des capacités nationales disponibles sur le terrain, on est obligé d'admettre que, dans le domaine qui nous intéresse ici, les progrès s'avèrent pour l'instant assez limités. Bien que les délégations de l'UE soient naturellement appelées à devenir « true information and coordinations hubs »[33], les États membres se montrent toujours réticents à partager par leur biais des données sensibles. Or le flux d'information en provenance des délégations et à destination des ambassades nationales est en général beaucoup

19).

[32] *Revised Guidelines on the appointment, mandate and financing of EU Special Representatives* (doc. 7681/14, 13.3.2014), adoptées lors de la réunion du Conseil des affaires étrangères du 17 mars 2014. Ce réseau comptait en 2013, au-delà des 12 représentants spéciaux (4 exerçant au même temps les fonctions de chefs de délégation sur le terrain), sur un staff de 200 personnes et un budget de 28 millions d'euros (*EEAS Revien,* p. 5). Immédiatement après l'adoption de ces nouvelles *Guidelines*, un membre du SEAE a été nommé *Special Envoy* pour l'Asie Centrale en substitution de l'ancienne représentante spéciale de l'UE pour cette région qui venait de donner sa démission (*Press Release*, 140409/01, Brussels, 9 April 2014). À propos de ce débat autour des RSUE, FOUÉRÉ, E., « The EU Special Representative : A dying breed ? », *CEPS Commentary*, 13 décembre 2013 <www.ceps.eu>.

[33] AUSTERMANN, F., « Towards Embassies for Europe? EU Delegations in the Union's Diplomatic System », *DSEU Policy Paper* nº 8, 2012, p. 4 <http://dseu.lboro.ac.uk>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 11-30

plus intense. Il y a pour cela des raisons techniques (absence de systèmes sûrs de transmission de documents classifiés dans les délégations) mais aussi une certaine méfiance politique des gouvernements des États membres qu'il faudra surmonter progressivement[34]. Malgré tout - et même dans un contexte particulièrement difficile comme celui des délégations de l'Union auprès d'autres organisations internationales dont le décollage a soulevé des problèmes spécifiques bien connus- on rencontre des développements encourageants à cet égard. Ainsi, par exemple, le rôle coordinateur de la délégation à New York, chargée de garantir le lien avec les organes se situant au cœur même du système collectif de sécurité, a été significativement renforcé pendant cette période du fait de l'établissement du SEAE[35].

De toute façon, l'illustration la plus évidente de la valeur ajoutée qu'une délégation de l'UE est en mesure d'offrir en termes politiques dans une situation de crise grave - en dehors bien sûr de ce qui relève des fonctions consulaires-[36] résulte probablement du service rendu à un certain nombre d'États membres par la représentation de l'Union à Damas depuis 2012. Cela leur permet d'y placer plusieurs de leurs diplomates (*laptop diplomats*) lorsque les ambassades nationales restent temporairement fermées dans le cadre du paquet de sanctions adoptées par l'UE vis-à-vis du régime syrien[37]. Cette logique d'emplacement conjoint a donné lieu également, comme il est bien connu, à d'autres démarches à portée plus générale et vocation de permanence[38].

Finalement, en ce qui concerne le potentiel des délégations, et donc du SEAE en tant que précurseur d'une contribution mieux articulée de la part de l'UE au maintien de la paix, il y a un dernier aspect qu'à mon avis mérite aussi d'être souligné: celui de la coordination « avancée » des politiques de développement par le biais,

[34] BLOCKMANS, S.; HILLION, C. (eds.), *EEAS 2.0... cit.*, pp. 33-34.

[35] Voir à cet égard, entre autres, les commentaires relatifs à la préparation des travaux du Conseil de Sécurité et du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée Générale de Nations Unies de COMELLI, M. ; MATARAZZO, R., « Rehassed Commission Delegations or Real Embassies ? EU Delegations Post-Lisbon », *IAI Working Papers* 11, July 2011, pp. 7-8.

[36] Domaine où les délégations, avant la création même du SEAE, ont pu déjà remplir certaines fonctions de coordination et de soutien aux États membres en cas de crises graves. Ces fonctions sont maintenant visées à l'article 5, alinéa 10, de la Décision de 2010, en vertu duquel en prêtant cet appui, les délégations doivent agir « de manière neutre sur le plan des ressources », ce qui constitue une limitation assez importante. Aller plus loin ne semblerait pas possible pour l'instant du fait des divergences entre les États membres en ce qui concerne un éventuel élargissement des compétences des délégations en matière de protection consulaire (*EEAS Review*, p. 12).

[37] HELWIG, N.; IVAN, P.; KOSTANYAN, H., *op. cit.*, p. 65.

[38] EEAS, *2013 Annual Activity Report*, Annexe 5 (Ares (2014) 1114497, 9.4.2014).

parmi d'autres instruments, de la programmation conjointe (*Joint Programming*). Tout en faisant partie de la stratégie dessinée en 2007 par le *Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement*[39], ce mécanisme n'a commencé à s'appliquer dans la pratique qu'en 2011, suite à la création du SEAE et plus particulièrement dans des pays tiers affectés par des situations très graves d'instabilité (Haïti et Soudan du Sud, en tant que *pilot countries*). Bien que la programmation conjointe devrait se généraliser au cours de la période 2014-2020, ce premier choix montre clairement jusqu'à quel point un instrument comme celui-ci est censé contribuer à améliorer la performance de l'UE dans des scénarios de fragilité étatique, là où la gestion du lien entre sécurité et développement devient le défi fondamental.

Alors, sans préjudice des responsabilités relevant de la Commission à cet égard, il est indéniable que dans une large mesure le succès des efforts visant à coordonner l'aide européenne du stade de la programmation dans n'importe quel pays tiers dépend désormais du rôle central que les délégations ont à jouer sur le terrain. C'est à elles, effectivement, de mettre en route le processus accordant avec les ambassades des États membres, pas toujours trop nombreuses dans certaines régions en développement, le document de base pour la définition d'une éventuelle stratégie de programmation conjointe. Et il va sans dire qu'à cette fin, le profil politique des personnes en charge des délégations en tant qu'interlocuteurs des représentants nationaux s'est vu sensiblement renforcé du fait de leur intégration au SEAE. Le dispositif se complète au siège central à Bruxelles avec une *Division pour la coordination de la coopération au développement*, dont les moyens semblent n'avoir pas été à la hauteur de sa position stratégique au sein du système pendant cette période initiale[40].

Dépasser, en tout cas, le stade d'une simple « planification conjointe » pour atteindre celui d'une véritable « programmation en commun » s'avère assez compliqué en pratique, même dans des scénarios où apparemment les circonstances sont propices à cela. L'expérience vécue depuis 2011 au Soudan du Sud, un pays où la coopération européenne a débarqué au moment même de l'indépendance et avec un nombre limité d'États membres, montre le potentiel du SEAE à cet égard mais

[39] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2007) 72 *final*, du 28 février 2007 et Conclusions du Conseil du 15 mai 2007 (doc. 9558/07). Voir également à cet égard la Communication de la Commission « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement », COM (2011) 637 *final*, 13.10.2011 (en particulier, pp. 12-13).

[40] Intégrée au *Managing Directorate VI,* « Global and multilateral issues », la nécessité de renfoncer cette division est directement soulevée par la haute représentante dans son rapport *EEAS Review* (p. 9).

aussi tout ce qu'il reste à faire pour avoir des résultats vraiment significatifs dans ce domaine[41].

IV. LES LIMITES: LE SEAE FACE AUX OBSTACLES STRUCTURELS LESTANT LA CONTRIBUTION DE L'UE AU MAINTIEN DE LA PAIX

On sait bien qu'en matière d'action extérieure, et tout particulièrement pour ce qui tient à la sécurité et à la défense, la disparition des anciens piliers au sein de la structure constitutionnelle de l'UE du fait de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a été plus formelle que réelle. Pour trouver une illustration assez claire de ce fait, il suffit de jeter un coup d'œil sur l'organisation interne du SEAE où il a fallu préserver la nature spécifique des « structures de gestion des crises » importées du secrétariat général du Conseil tout en invoquant explicitement à cet égard le coupe-feu de l'article 40 du TUE[42].

Dans l'accomplissement de sa tâche, le SEAE se heurte donc à un certain nombre d'obstacles à caractère constitutionnel qui mettent en évidence les limites de sa capacité pour transformer le profil de l'UE en tant que partenaire ambitieux et crédible dans le domaine du maintien de la paix. Cela n'a pas à voir seulement avec les problèmes - bien connus par ailleurs- dont elle fait preuve chaque fois que le déploiement des missions civiles ou militaires de gestion de crise est envisagé au sein du Conseil, même si celles-ci représentent sans doute le témoignage plus concret de « l'attachement de l'Union à la paix et à la sécurité internationales »[43]. Il en va de même aussi d'autres déséquilibres inhérents à la configuration traditionnelle de l'action extérieure européenne, comme ceux qui sont constatés, par exemple, lors de la mobilisation de ressources financières pour contribuer aux efforts internationaux en vue du maintien de la paix au sens large du terme.

En effet, pour commencer avec cette dernière question, tandis que les fonds disponibles pour des interventions à moyen et à long terme ont toujours été extrêmement abondants dans le cadre de la politique de développement, l'UE a eu du mal à se doter d'une certaine « capacité financière » lui permettant de réagir rapidement face aux défis en matière de sécurité extérieure, à l'exception bien sûr de l'instrument d'aide humanitaire qui reste et restera logiquement à l'écart de

[41] FURNESS, M.; VOLLMER, F., « EU Joint Programming: Lessons from South Soudan for EU Aid Coordination », *German Development Institute (DIE) Briefing Paper* 18/2013.

[42] Art. 4.3 Décision SEAE.

[43] Conclusions du Conseil européen du 19-20 décembre 2013, partie I, nº 5.

l'emprise du SEAE. En fait, tous les autres dispositifs introduits par la suite et visant la correction de ce déséquilibre, tels que l'African Peace Facility au sein du Fonds européenne de développement (FED) ou l'Instrument de stabilité[44] - soumis dans une large mesure au contrôle direct du SEAE comme il l'était auparavant à celui de la DG RELEX de la Commission-, étaient déjà sur place au moment de la création du Service. Depuis lors aucune autre innovation significative à leur égard n'ayant eu lieu.

Certes, Lady Ashton n'a pas manqué d'attirer l'attention des États membres sur cette question dans son rapport EEAS Review, tout en réclamant un certain nombre de changements en ce qui concerne aussi bien la position du Service d'instruments de politique étrangère (FPI) au sein du SEAE, que le transfert en faveur de celui-ci de nouvelles responsabilités financières sur d'autres programmes faisant également partie de l'arsenal de mesures de réponse rapide de l'Union face aux contextes d'instabilité[45]. Ni l'une ni l'autre demande ont pour l'instant été satisfaites, bien que l'ensemble d'instruments d'action extérieur vienne d'être réaménagé suite à l'adoption et à la mise en route des perspectives financières pour la période 2014-2020[46].

Il est vrai qu'une telle opération devrait passer nécessairement par la réforme de la Décision établissant le SEAE et, en particulier, de son article 9 où le partage de responsabilités pour ce qui tient à la programmation et gestion de ce type d'instruments se trouve soigneusement dessiné. Force est de constater, cependant, que les chances d'y arriver ne sont pas formidables dans la mesure où cette disposition reflète, mieux probablement qu'aucune d'autre, les résistances structurelles - ayant à voir principalement ici avec la position institutionnelle de la Commission- auxquelles se heurte le SEAE pour tenter de rééquilibrer certains aspects du système de financement de l'action extérieure de l'Union.

Sans aller jusqu'au point de mettre en question le rôle central de la Commission en tant qu'autorité chargée de l'exécution du budget, y compris son volet extérieur,

[44] Le premier originalement établi en vertu de la Décision nº 3/2003 du Conseil de ministres ACP-CE du 17 décembre 2003 (JO L 345 31.12.2003, p. 108) ; le seconde, par Règlement (CE) nº 1717/2006 du PE et du Conseil du 15 de novembre 2006 (JO L 327 24.11.2006).

[45] « FPI, as a Commission service reporting directly to the HR/VP, could also be expanded to include a number of other financial programme areas directly linked to core policy objectives of the SEAE, and currently managed by DEVCO. Examples of such programme areas are those under the long-term component of the Instrument for Stability, Election Assistance in third countries (beyond Observation) as well as Human Rights and Democratisation generally (i.e. those covered by the EIDHR instrument) » (*EEAS Review*, p. 9).

[46] Nouveaux règlements publiés au JO L 77 du 15 mars 2014.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 11-30

il est difficile d'imaginer comment le SEAE pourrait être en mesure de remplir raisonnablement sa tâche dans ce domaine sans une plus large emprise sur la mobilisation des ressources financières déterminantes pour la définition d'une réaction si rapide et politiquement orientée que possible de l'UE face à certains événements. Bien que dans sa nouvelle configuration pour la période 2014-2020 les instruments d'action extérieure n'aient introduit que de réformes minimes à cet égard[47], ils ne devraient pas empêcher, le moment venu, d'aller au-delà dans cette logique de flexibilisation moyennant une révision de la Décision du SEAE, à laquelle ils renvoient tous d'une manière explicite.

Aux fins de cette analyse, là où l'on constate d'ores et déjà une certaine évolution positive - toujours limitée mais significative- du fait de l'intervention du SEAE au cours des dernières années, c'est en ce qui concerne le renforcement du poids politique de l'UE dans des scénarios de crise où elle n'était qu'un simple « payer » auparavant. Certes, son profil en tant que « player » ou acteur politique dans des contextes comme, par exemple, celui de la Corne de l'Afrique semble désormais devenir de plus en plus perceptible grâce fondamentalement à cette nouvelle capacité du Service d'envisager les situations de crise ou d'instabilité dans son ensemble[48].

De toute façon, l'impuissance du SEAE face à ce type d'obstacles à caractère structurel s'avère encore plus évidente pour ce qui tient au fonctionnement des dispositifs de la PSDC et, tout particulièrement, au déploiement des missions de gestion de crises et à leur intégration au sein des stratégies globales de l'UE. Si au niveau purement organique l'incorporation au SEAE des structures de gestion de crises en provenance du secrétariat général du Conseil a déjà été difficile, personne ne pourrait raisonnablement s'attendre de sa part à une contribution majeure au renforcement d'une politique si dépendante à chaque moment de la volonté, très timide et normalement divergente par ailleurs, d'un nombre réduit d'États

[47] Telle que l'élargissement, par exemple, de la durée maximale des mesures d'aide exceptionnelles et des programmes de réponse intérimaires face à une situation de crise ou de crise émergente dans le cadre du nouvel *instrument contribuant à la stabilité et à la paix* (ancien instrument de stabilité; arts. 3 et 7 du Règl. 230/2014).

[48] Voir à cet égard les réflexions générales de T. TARDY, « Funding peace operations : Better value for EU money », *Brief ISSUE* nº 38, novembre 2013 ; ainsi que les commentaires de J. DAEMERS par rapport aux développements plus récents sur l'implication de l'UE en Somalie, tel que son incorporation au Comité de coordination des opérations militaires d'AMISOM («The EU in Somalia-beyond Atalanta», *Brief ISSUE* nº 3, janvier 2014; tous les deux disponibles dans le site de l'Institut d'Études de la Sécurité de l'UE).

membres[49]. En fait, depuis son lancement, les premières années d'activité du SEAE ont coïncidé dans le temps avec l'étape probablement la moins dynamique dans le développement de la politique européenne de sécurité et défense.

Aucun progrès significatif ne saurait, tout d'abord, être constaté du point de vue de la mobilisation des capacités, civiles ou militaires, des États membres, ce qui constitue la clef de voûte du système de la PSDC. Il est vrai que le SEAE a joué un rôle important dans la récente révision des *Suggestions sur les procédures de gestion de crises*, finalement entérinée par le Comité politique et de sécurité en juin 2013 et dont l'un des objectifs était aussi de raffiner l'interaction des structures spécifiquement en charge de cette politique avec les autres départements du SEAE[50]. Or, même si cette réforme a permis une certaine simplification des choses en ce qui concerne la *bureaucratie* entourant l'approbation des missions, « it can be rightly said », comme un observateur très qualifié l'a souligné, « that… the dynamics do not change fundamentally : the member states remain very much in the CSDP driving seat »[51]. Autrement dit, les résistances auxquelles se heurte le SEAE pour déclencher une réponse globale intégrant ce type d'instrument face aux conflits ou situations d'instabilité sont toujours quasiment les mêmes qu'auparavant. Probablement, la meilleure preuve en a été l'incapacité de l'Union de compléter du côté militaire, au moment critique de la crise malienne (fin 2012-debut 2013), le dispositif de sa réaction, même si celle-ci ne représentait théoriquement que l'application au cas concret de la *Stratégie pour le développement et la sécurité au Sahel* qui venait d'être adoptée et saluée comme l'un des premiers succès de la nouvelle approche que le SEAE était en mesure d'offrir. Peut-être, dans cet épisode il n'y a eu qu'un élément pour l'espoir: le recours aux structures de gestion de crises de l'UE - c'est-à-dire au SEAE- pour coordonner conformément à la procédure dite de *clearing house* les contributions et l'appui logistique d'un certain nombre d'États membres, dans un premier moment, à l'opération militaire africaine au Mali (*African-led International Support Mission to Mali*, AFISMA), devenue par la suite au mois de juillet 2013 la Mission multidimensionnelle

[49] Ce que Nick Witney, ancien responsable de l'Agence européenne de défense, caractérisait récemment comme une performance « timid, tardy and tokenistic » (« Where does CSDP fit in EU foreign policy ? », Policy paper 64, février 2013, *Notre Europe-Jacques Delors Institute et European Council on Foreign Relations*, p. 2).

[50] *Preparing de December 2013 European Council on Security and Defence, Final Report by the High Representative/ Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy*, Brussels, 15 October 2013, p. 5 <http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf>.

[51] MATTELAER, A., « Reviewing the EU's Crisis Management Procedures », *IES Policy brief* 4/2012, p. 4 <http://www.ies.be/files/2012-04_AM_final.pdf>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 11-30

intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)[52].

Cependant, la rigueur de ce jugement sur les défaillances du SEAE face aux obstacles structurels découlant de la configuration de la PSDC n'empêche pas d'apprécier aussi une certaine évolution pendant cette période, toujours timide certes mais évidemment liée à son intervention dans ce domaine, qui vise à renforcer la consistance politique des dispositifs de gestion de crises de l'UE. Probablement, un phénomène qui n'a pu être vérifié pour l'instant que dans le contexte, déjà évoqué, de la Corne de l'Afrique où le souci d'efficacité et de cohérence a emmené, entre autres démarches, à activer - pour la première fois et pour ce qui tient aux missions se déroulant dans cette région- le Centre d'opérations de l'UE[53]. Voilà, en tout cas, une niche au sein de la PSDC où, au-delà de la question la plus délicate de la mobilisation des capacités civiles ou militaires des États membres, le SEAE aurait à prouver immédiatement sa valeur ajoutée; au bout des comptes, ces capacités ne servent à rien sans un dessin politique de fonds inspirant clairement leur emploi[54].

V. RÉFLEXIONS FINALES

Le Service européen pour l'action extérieure vient d'être mis en route. Son irruption sur la scène institutionnelle de l'UE comporte une transformation sans précèdent et le processus de réaménagement qui en résulte est loin d'être achevé. Dans ces conditions, une analyse comme celle que l'on vient de proposer ne saurait aboutir qu'à des conclusions tout-à-fait provisoires. Il ne s'est agi, en fait, que de

[52] Conformément à la décision prise à cet égard par le Conseil le 17 janvier 2013, une *Clearing House Cell* a été activée au sein de l'état majeur de l'UE pour remplir cette tâche (« EEAS provides a *Clearing House* mechanism to support AFISMA mission in Mali », A 30/13, Brussels, 21 January 2013). À propos du potentiel de ce mécanisme dans le cadre de la coopération UE-NU en matière de gestion de crise, voir GONZÁLEZ ALONSO, L. N., « Rethinking EU-UN cooperation in international crisis management : Lisbon and beyond », *DSEU Policy paper* 9, February 2012, p. 6 <http://dseu.lboro.ac.uk>.

[53] Décision 2012/173/PESC du Conseil du 23 mars 2012 (JO L 89 27.3.2012, p. 66). Également situé au sein de l'état majeur de l'UE, le centre d'opérations fournit depuis son activation un soutien dans le domaine de la planification opérationnelle et de la conduite aux trois missions se déroulant dans la Corne de l'Afrique (*Atalanta, EUTM et EUCAP Nestor*) « dans un souci d'efficacité, de cohérence et de synergies accrues » (art. 2.1).

[54] Un parallélisme pourrait même s'établir à cet égard avec la crise de l'euro : « the euro saga and the debt crisis have proven that the creation of common tools inevitably require the establishment of shared policies for their management. The CSDP will not scape this common sense rule. In other words, after having launched a single currency without a joint economic policy, the EU should now avoid creating common military capabilities without common political capabilities » ("Conclusion", SANTOPINTO, F.; PRICE, M. (ed.), *National Visions of EU Defence Policy. Common Denominators and Misunderstandings*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2013, pp. 166-167).

survoler la pratique de cette période de transition pour essayer d'y identifier des développements significatifs nous permettant, à leur tour, d'envisager – le plus concrètement possible- quel est le potentiel du SEAE en tant que précurseur d'une contribution mieux articulée et plus consistante de la part de l'UE au maintien de la paix en dehors de ses frontières.

Dans la mesure où le SEAE incarne lui-même la logique de l'approche globale comme trait différentiel du mode européen d'affronter les crises ou les situations d'instabilité menaçant la paix, sa capacité pour faire évoluer les choses dans ce domaine devrait être en principe formidable et un certain nombre de démarches intervenues pendant ces premières années d'activité viendraient confirmer, bien que toujours très timidement, cette perception. Or, ces progrès n'ont été constatés pour l'instant qu'au niveau des procédures, de l'accessoire, de la bataille interne que le SEAE s'est vu forcé de soutenir pour trouver sa place au sein du système et sur laquelle il devra concentrer encore ses efforts pendant quelque temps. La question reviendrait donc à savoir s'il sera capable de dépasser ce stade pour procurer une valeur ajoutée substantielle à l'action extérieure de l'Union en matière de paix et de sécurité. Il s'agit, en définitive, du même dilemme qui s'est posé à chaque nouvelle réforme des traités visant à renforcer l'efficacité de la politique extérieure européenne et qui en termes généraux s'est toujours soldé par la négative. La différence réside maintenant dans le fait que l'introduction du SEAE est à l'origine non pas d'une simple réforme mais d'un véritable bouleversement du modèle d'action extérieure de l'UE, dont les mérites, et non seulement les inconvénients, devraient commercer à se percevoir aussitôt que possible.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 11-30

LA TRANSHUMANCE TRANSFRONTALIÈRE EN AFRIQUE DE L'OUEST

YAHAYA NAMASSA ZAKARIA[1]

I. LA MARCHE VERS LA RECONNAISSANCE DU DROIT DES COMMUNAUTÉS PASTORALES PAR LES INSTANCES RÉGIONALES – II. UNE RECONNAISSANCE MOTIVÉE DU DROIT DES COMMUNAUTÉS PASTORALES PAR LES ÉTATS SAHELIENS – III.- QUELLES RÉFLEXIONS EN CONCLUSION?

RÉSUMÉ : De nos jours, il est incontestable que la thématique liée à la transhumance transfrontalière en zone sahélo saharienne se trouve au centre de toutes les analyses axées sur la coopération transfrontalière et le développement local en Afrique. Cela explique sans nul doute toute la complexité qui enveloppe le décorticage d'un tel sujet compte tenu de l'immensité de son champ d'application. En effet, traiter de la transhumance transfrontalière n'est pas chose aisée, bien au contraire il s'agit là d'une tâche délicate qui nécessite une approche très méthodique, et une connaissance considérable des thématiques spécifiques au cortex juridique pastoral en Afrique. Dès lors il serait judicieux de se poser la question de savoir quels sont les instruments juridiques existant en matière de transhumance transfrontalière en Afrique de l'ouest? L'union Africaine garantie t-elle des droits aux communautés pastorales ? Quels sont les dispositifs à la fois Etatique mais aussi associatif mis en place par les pays ouest africains afin de mieux réglementer la transhumance transfrontalière ? Mon analyse s'articulera[2] ainsi donc sur les contours de la reconnaissance croissante du droit des communautés pastorales par les instances régionales Africaine (I). Je m'intéresserai également à l'analyse des différents instruments juridiques garantissant l'épanouissement des éleveurs transhumants au niveau local (II).

MOTS CLÉS: Transhumance, Afrique de l'Ouest, Coopération transfrontalière.

THE CROSS-BORDER TRANSHUMANCE IN WESTERN AFRICA

ABSTRACT: In our days, it is indisputable that the transhumance in cross-border Sahel countries is in the core of all the analyzes focused on the cross-border cooperation and local development in Africa. This explains without doubt all the complexity which envelope the hulling of such a topic in view of the vastness of its scope of application. In fact, dealing with the cross-border transhumance is not an easy thing, on the contrary, it is a delicate task which requires an approach very methodical, and considerable knowledge of specific thematic to cortex pastoral legal in Africa.

Therefore it would be wise to ask the question of what are the existing legal instruments on the

[1] Assistant projet à l'université des sciences administratives appliquées (Hochschule) de Kehl (Allemagne). Titulaire d'un Master 2 professionnel en coopération Transfrontalière et Interrégionale.

[2] Cette réflexion est également le fruit d'une collaboration avec l'Université de Séville (Coopération International au Développement et Droit International Public) sous la supervision du professeur Miguel Angel Martin.

cross-border transhumance in West Africa? The African Union is protecting the rights to pastoral communities? What are the devices at the same time State but also associative put in place by the countries of West Africa in order to better regulate the cross-border transhumance?

My analysis will focus therefore on the contours of the growing recognition of the right of pastoral communities by regional forums African (I). I am also interested in the analysis of different legal instruments guaranteeing the vitality of transhumants at local level (II).

KEYWORDS: Transhumance, West Africa, cross-border Cooperation.

LA TRASHUMANCIA TRANSFRONTERIZA EN ÁFRICA OCCIDENTAL

RESUMEN: En nuestros días, es indiscutible que la temática vinculada a la transhumancia transfronteriza en la región del Sahel se encuentra en el centro de todos los análisis sobre cooperación transfronteriza y el desarrollo local en África. Esto explica sin duda la complejidad de esta cuestión habida cuenta de la amplitud de su ámbito de aplicación. En efecto, tratar de la trashumancia transfronteriza no es fácil, por el contrario, se trata de una tarea difícil que requiere un enfoque muy metódico y un conocimiento considerable de las temáticas específicas al jurídico pastoral en África.

Por consiguiente, es lógico plantearse la cuestión de saber cuáles son los instrumentos jurídicos existentes en materia de transhumancia transfronteriza en el África occidental. ¿Las organizaciones internacionales africanas garantizan los derechos a las comunidades pastorales? ¿Cuáles son los instrumentos, estatales y también asociativos, puestos en marcha por los países de África Occidental a fin de mejorar la regulación la transhumancia transfronteriza?

Mi análisis se articulará así pues en los contornos de la creciente reconocimiento del derecho de las comunidades pastorales por las instancias regionales africana (I), así como también en el análisis de los diferentes instrumentos jurídicos que garantizaran el reconocimiento de los movimientos transhumantes a nivel local (II).

PALABRAS CLAVE: trashumancia, África occidental, cooperación transfronteriza.

I. LA MARCHE VERS LA RECONNAISSANCE DU DROIT DES COMMUNAUTÉS PASTORALES PAR LES INSTANCES RÉGIONALES

1. ÉTAT DES LIEUX DE LA TRANSHUMANCE TRANSFRONTALIÈRE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Le terme transhumance dérive du latin *trans* qui signifie « au delà », et de humus qui veut dire « terre ». Donc d'un point de vue général, la transhumance signifie étymologiquement « aller au delà de la terre ». Mais il a fallu attendre les écrits d'un certain nombre d'auteurs pour comprendre réellement ce qu'est la transhumance.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 31-46

Jean Lhoste[3] par exemple, définit la transhumance comme « *un système de production animale caractérisé par des mouvements saisonniers de caractère cyclique et d'amplitude variable qui s'effectuent entre des zones écologiques complémentaires, sous la garde de quelques personnes, la plus grande partie du groupe restant sédentaire* ». Toutefois, c'est en 1998 que la transhumance transfrontalière sera juridiquement définie notamment à travers l'article 2 de la décision A/DEC.5/10/98 de la CEDEAO[4], relative à la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la dite communauté. Cet article stipule claire que la transhumance transfrontalière ou transhumance inter-Etats désigne « les déplacements saisonniers entre Etats, du bétail ayant quitté les limites de ses parcours habituels, en vue de l'exploitation des points d'eau et de pâturage ». Aussi, afin de faciliter l'exercice de la transhumance transfrontalière au sein de ses Etats membres, la CEDEAO a conçu un programme d'investissement agricole (PRIA) dont l'un des pôles est entièrement consacré à la modulation et au suivi du pastoralisme dans l'ensemble de l'espace sahélo soudanien[5] qui constitue le champ d'application même de la transhumance transfrontalière en Afrique de l'ouest.

Il découle de toute cette délimitation étymologique et juridique, que la transhumance transfrontalière est une thématique qui intéresse fortement les Etats ouest Africains[6]. Cela s'explique d'une part à travers l'ensemble des dispositifs législatifs et réglementaires existant tant au niveau national que sous régional, mais aussi et surtout par le fait que la transhumance transfrontalière présente beaucoup d'avantages : à l'utilisation rationnelle des pâturages sahéliens au moyen d'un transfert de charge saisonnière vers les régions méridionales à fortes potentialités pastorales s'ajoute une augmentation de la productivité des troupeaux et le maintien en vie du cheptel. Notons également que la transhumance transfrontalière favorise une

[3] Jean Lhoste est un entomologiste français né le 19 septembre 1913 à Charenton l-Pont et décédé le premier décembre 2010 à l'âge de 97 ans.

[4] CEDEAO : Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest.

[5] L'espace sahélo soudanien comprend l'ensemble de la région du liptako Gourma. Cette région regroupe à la fois le Nord est Benin, le Sud Niger, Le nord Nigéria, Le Nord ouest Mali, Le sud Burkina Faso…et constitue un véritable terraine de transhumance transfrontalière.

[6] La bibliographie juridique sur la transhumance au Sahel est réduite. On peut citer : OROU KPEROU GADO, *Impacts socio-économiques de la transhumance transfrontalière dans la zone riveraine du parc W du Bénin*, 2006 ; ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION, *La transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest : Proposition de plan d'action*, Juin 2012 ; OUMAR SY, « La transhumance transfrontalière, source de conflits au Ferlo (Sénégal) », *Revue trimestrielle sur l'Image Geografique et les formes des territoires*, nº 98, 2010 ; HUBERT M. OUÉDRAOGO G., *Rapport de synthèse des dispositifs législatifs et réglementaires en matière de pastoralisme: Bénin; Burkina Faso; Mali; Niger; Sénégal et Tchad,* Ouagadougou, Ministère de l'agriculture et des ressources animales, 1997.

faiblesse des couts de production. Elle est synonyme de développement durable dans la mesure où la mobilité du bétail, basée sur une exploitation itinérante et modérée des ressources, permet de préserver les moyens d'existence locaux tout en favorisant le commerce et les échanges. Cependant, la transhumance transfrontalière en Afrique fait aussi face à des conflits majeurs, notamment entre Agriculteurs et éleveurs d'où la nécessité pour les Etats concernés de mieux réglementer ce phénomène.

A. STRUCTURE ET OSSATURE DE LA TRANSHUMANCE TRANSFRONTALIÈRE

Il convient à ce niveau de distinguer dans un premier temps les différentes formes de transhumance transfrontalière. En effet, dans la mesure où la transhumance transfrontalière apparait comme une stratégie de gestion opportuniste des ressources pastorales permettant aux éleveurs de survivre aux grandes crises éco-climatiques qui secouent les pays sahéliens ; il serait tout à fait judicieux de distinguer[7] la grande transhumance de la petite transhumance. La grande transhumance se présente sous forme d'un aller-retour incessant entre les pâturages de saison des pluies et ceux de la saison sèche. Elle est engendrée par des conditions climatiques difficiles notamment des déficits pluviométrique, spécifique à l'ensemble de la région sahélo-saharienne : Il s'agit en l'occurrence de la sécheresse, du manque de points d'eau à l'intérieur de vastes superficies de pâturages. Notons par ailleurs que l'amplitude de la grande transhumance dépasse généralement les 400 km. En ce qui concerne la petite transhumance ou micro transhumance, elle intervient pendant l'hivernage et consiste à éloigner les animaux des espaces agricoles. L'amplitude de la petite transhumance dépasse rarement 5 à 7km.

Aussi, afin de mieux cerner la structure de la transhumance transfrontalière, d'autres précisions s'imposent : en effet la transhumance n'est pas synonyme de nomadisation dans la mesure ou les nomades sont sans point d'attache fixe et suivent des itinéraires variant chaque année alors que les transhumants se déplacent toujours vers des régions bien déterminées et suivent des parcours toujours identiques et à des dates fixes. En outre, il faut impérativement distinguer la transhumance de la migration car cette dernière (contrairement à la transhumance) est relative à un départ définitif d'un groupement ethnique le plus souvent à cause d'un certain nombre de difficultés à la fois économiques et sociales.

Toutefois, parler de la transhumance, c'est aussi évoquer la question de ses

[7] Cette distinction se fait de façon scientifique en tenant compte de l'amplitude des mouvements.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 31-46

acteurs, des animaux concernés[8]…En effet la transhumance mobilise une diversité d'acteurs. Il y'a entre autre : les propriétaires d'animaux[9], les bergers, les agriculteurs, les institutions de développement comme les services techniques déconcentrés (STD) et les projets. On peut aussi noter la présence des autorités administratives et coutumières, les organisations d'éleveurs. Notons par ailleurs que les agriculteurs constituent une catégorie d'acteurs assez particuliers qui affecte les mouvements de la transhumance transfrontalière dans la mesure ou ils bloquent souvent les couloirs de passage et mettent en exploitation des espaces utilisés par les animaux comme aire de pâture ou de repos. Quant aux associations d'éleveurs, elles ont pour but de rendre meilleur, l'exercice du pastoralisme transhumant. Elles assurent ainsi donc la protection des intérêts de leurs membres, l'amélioration des productions animales et des conditions de vie des éleveurs et pasteurs, et enfin, la participation effective à l'élaboration des orientations de développement du secteur de l'élevage[10]. En ce qui concerne les projets de développement dont la mission première est la promotion des actions de développement dans l'ensemble de la zone sahélo saharienne, ils agissent dans le but d'une recherche de solutions aux tensions nées de la cohabitation entre agriculteurs et éleveurs. Ces conflits entre agriculteurs et éleveurs transhumants sont malheureusement très fréquent. Et c'est précisément pour cette raison que la présence des autorités coutumières en tant qu'acteurs de la transhumance transfrontalière est très importante.

B. GEOGRAPHIE ET ITINERAIRE DE LA TRANSHUMANCE TRANSFRONTALIÈRE

La géographie de la transhumance nous permet inéluctablement de délimiter et de décrire l'espace dans lequel se déroulent les différents mouvements de la transhumance transfrontalière en Afrique de l'ouest. Cet espace est structuré en zones de départ, zones de transit et zones d'accueil.

[8] Les espaces animales concernées par la transhumance transfrontalière sont les bovins et les ovins. Certaine catégorie d'animaux tels que les vaches gestantes et les vaches en lactation restent dans le terroir d'attache.

[9] En Afrique de l'ouest, les propriétaires des troupeaux sont également les acteurs traditionnels de la transhumance transfrontalière. Il faut à cet effet distinguer : Le « rouga » qui est le gestionnaire de la transhumance. Il rassemble les éleveurs et il joue un rôle intermédiaire entre les éleveurs et les autorités administratives et coutumières. Ensuite il y'a le « garço ». Il conduit le troupeau transhumant et il décide des axes de transhumance à emprunter. Enfin, il y'a la « lamé » qui est responsable des femmes dans l'organisation du « hotingo » qui est une fête de retour des transhumants et une occasion de compétition entre éleveurs sur la qualité des animaux.

[10] C'est le cas par exemple de l'association pour la redynamisation de l'élevage au Niger (AREN).

a. Les zones de départ de la transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest (région du Liptako Gourma)

Les zones de départ des troupeaux transhumants sont très nombreuses et sont généralement des zones ou des villages à fort peuplement d'éleveurs d'origine peulh. On peut donc les regrouper par pays :

- Au **Burkina Faso** : Les zones de départ sont : la province de la Tapoa (Botou, Tapoa Djerma, Kabougou, kantchari, Partiaga, Nadiabondi), la Province du gourma (Nassougou, Matiakoali, Tanwarbougou, Kikidéni et pama), la province de la komandjari et enfin les provinces du yagha et du séno.
- Au **Niger** : les zones de départ sont : la région de Tillabéri (Tamou, Say, Torodi, Téra, Tillabéri) et la Région de Dosso (Dosso, Gaya, Falmey)
- Au **Mali** : Les zones de départ sont : Ansongo, Bourem et Gao

b. Les zones de transit de la transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest (Région du Liptako Gourma)

La zone périphérique du parc régional W est la plus grande voir même l'unique zone de transit des transhumants. C'est en quelque sorte le lieu ou se retrouve l'ensemble des animaux et éleveurs transhumants avant leur départ pour leurs zones d'accueil respectives.

c. Les Zones d'accueil de la transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest (Région du Liptako Gourma)

Le parc Régional du W est par excellence, la zone d'accueil des transhumants transfrontalier. Ce parc naturel régional constitue une aire protégée, dont la gestion est confiée à trois pays en l'occurrence, le Niger, le Burkina Faso, et le Benin. Il constitue la première réserve de biosphère transfrontalière au monde. En effet, le parc régional du W regorge d'importantes ressources environnementales et d'innombrables potentiels en matière de pâturage[11]. Tout cela est justifié par son étendue. C'est pour toutes ces raisons que chaque année des transhumants guident leurs animaux vers sa périphérie.

Cet afflux de troupeaux transhumants vers le parc met bien évidement en danger son intégrité et sa stabilité. Raison pour laquelle en 2002, une stratégie commune

[11] Il a cet effet été inscrit au patrimoine mondial de l'humanité par l'Unesco, en 1996.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 31-46

de gestion de ce complexe écologique et de sa périphérie a été adoptée par les trois pays, en partenariat avec l'Union européenne[12]. Par contre certains troupeaux transhumants traversent le parc w et les zones de chasse de l'Atakora et de la pendjari pour se diriger au Benin vers les vallées de l'Alibori et de la Mékrou.

De façon très résumée, voici très exactement les différentes zones d'accueil des troupeaux transhumants au sein du parc W :

- Les troupeaux transhumants nigériens en provenance de la zone de départ de Tamou-Say-Tillabéri aboutissent dans le parc régional du W du coté nord-ouest (partie nigérienne du parc W), tandis que ceux qui transhument à partir de la région de Gaya-Dosso traversent le fleuve Niger du coté de Karimama (Benin) pour aboutir dans la partie nord est du parc du W (partie béninoise du parc W).
- Pour ce qui est des troupeaux transhumants en provenance du Burkina Faso, ils aboutissent généralement dans la région du Goumori, dans la région de Parakou, où dans le Nikki (sud borgou), Mondori, Koulou (Togo). Notons enfin que le point de convergence des troupeaux transhumants en provenance du Burkina, du Niger et du Mali est d'après l'ONG Tassaght, la zone Béli-In-Tillit, dans le Nord Niger.

Toutefois, il serait judicieux à présent de mettre en Exergue, l'ensemble des instruments juridiques qui ont encadré la marche vers la reconnaissance du droit des communautés pastorales.

2. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES COMMUNAUTAIRES (SOUS RÉGIONAUX) REGISSANT LA TRANSHUMANCE TRANSFRONTALIÈRE ET LE DROIT PASTORAL

Après avoir présenté de façon très détaillée, l'architecture de la transhumance transfrontalière dans la région ouest Africaine du Liptako Gourma, il convient à présent de voir comment ce phénomène a été consolidé juridiquement. L'ensemble des juristes spécialiste de la coopération transfrontalière s'accorderont pour dire que le premier instrument ayant tenté de circonscrire ce phénomène de transhumance transfrontalière par le droit, est sans nul doute, la Décision A/DEC.5.10.98 du 31 Octobre 1998, relative à la réglementation de la Transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO. Cette décision se distingue de part l'habilité dont a fait preuve ses rédacteurs car les chapitres contenus dans le dit document s'articulent

[12] Ce partenariat s'est concrétisé avec à la mise en place du programme européen ECOPAS.

logiquement et de façon très pertinente. C'est ainsi qu'après avoir définit très clairement dans un chapitre premier les différentes notions en rapport avec la transhumance transfrontalière, les rédacteurs ont pris soin de consacrer des chapitres entiers et distincts, spécifiques entre autres aux conditions de déplacement du bétail[13], à la garde des animaux transhumants[14], où encore à l'accueil du bétail transhumant[15]. Ce premier instrument juridique de la CEDEO a donc marqué le début d'une reconnaissance du droit des communautés pastorales en Afrique de l'ouest. Notons aussi que le 28 janvier 2003 à Dakar, les Etats de la CEDEO ont adopté le règlement C/REG.3/01/03 relatif à la mise en œuvre de la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO. Ce règlement composé de quatre articles est essentiellement le reflet de la réunion tenue le 10 octobre 2002 à Ouagadougou entre les ministres de l'élevage des Etats de la CEDEAO. Les principales thématiques abordées par ce règlement sont entre autres, la place d'un développement durable de l'élevage au sein d'une politique de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté, le contrôle des systèmes traditionnels d'exploitation pastorale et l'impact des mouvements incontrôlés du bétail en matière de transhumance.

Toujours dans le cadre communautaire, il existe trois instruments juridiques bilatéraux qui ont participé à la reconnaissance du droit des communautés pastorales et par voie de conséquence, à la transhumance transfrontalière entre les Etats membres de la CEDEAO. Il y'a tout d'abord l'accord intergouvernemental sur la transhumance entre le Mali et le Burkina Faso. Cet accord a été signé le 30 Avril 1988 et a précédé la décision de 1998 de la CEDEAO. Par le biais de ses 16 Articles, cet accord pose à sa manière des garanties juridiques pour les éleveurs et troupeaux transhumants en provenance du Mali et à destination du Burkina Faso et vice versa. Nous pouvons donc d'une certaine façon affirmer que cet accord intergouvernemental de 1988 est de loin, le véritable premier instrument régissant la transhumance transfrontalière en Afrique de l'ouest, même si ce n'est que façon partielle et moins structurée. Ensuite, nous avons le protocole d'accord du 24 Mai 2006 conclu entre le Burkina Faso et la République du Mali sur la transhumance transfrontalière. La particularité de cet instrument juridique bilatéral réside dans deux principaux points : premièrement, il met à jour l'accord intergouvernemental passé entre les deux Etats en 1988 ; Et deuxièmement il apporte un élément nouveau dans la reconnaissance du droit des

[13] Chapitre III de la décision A/DEC.5.10.98.

[14] Chapitre IV de la décision A/DEC.5.10.98.

[15] Chapitre V de la décision A/DEC.5.10.98.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 31-46

transhumants transfrontaliers. En effet, ce protocole d'accord porte sur la création d'un cadre de concertation axé sur la gestion de la transhumance transfrontalière entre le Mali et le Burkina Faso. Ce cadre de concertation est composé de deux organes majeurs à savoir : le comité technique paritaire et la réunion des ministres de l'élevage des deux pays. Dès lors on constate clairement que la reconnaissance des communautés pastorales et des transhumants transfrontaliers a atteint un niveau très encourageant car au-delà d'une simple acceptation juridique, les Etats ont cette volonté de construire un cadre concret approprié à la gestion de la transhumance transfrontalière.

Enfin, pour ce qui est du troisième instrument juridique bilatéral, il s'agit du protocole d'accord du 26 janvier 2003 entre le Burkina Faso et la République du Niger, sur la transhumance transfrontalière. Ce protocole d'accord a eu aussi pour effet, la mise en place d'un cadre de concertation[16] entre les deux pays, afin d'accroitre la reconnaissance juridique et institutionnelle des communautés pastorales en matière de transhumance transfrontalière.

Mais au-delà des instruments juridiques communautaires et bilatéraux, il faut noter que la reconnaissance des communautés pastorales, acteurs de la transhumance transfrontalière en Afrique de l'ouest, s'est aussi faite par le biais de structures non gouvernementales. C'est le cas en l'occurrence du Réseau des organisations d'éleveurs et pasteurs de l'Afrique « Billital Maroobe » qui signifie étymologiquement : « promotion des éleveurs ». Ce réseau est en fait une association qui a été créée à l'issue d'une assemblée générale constitutive tenue en Décembre 2003 à Diori au Burkina Faso. Cette association regroupe des organisations d'éleveurs et de pasteurs des pays d'Afrique de l'ouest que nous nous proposons de regrouper dans le tableau suivant :[17]

Pays	**Associations d'éleveurs transhumants**
NIGER	AREN, GADJEL, GAINA
BURKINA FASO	CRUS, RECOPA, FEB

[16] Ce cadre de concertation comprend le comité technique paritaire et la réunion des ministres en charge de l'élevage des deux pays.

[17] CRUS : comité régional des unités de production du sahel au Burkina Faso.

MALI	TASSAGHT, FEBEVIM, AOPP, AMADINE
NIGERIA	MIYETTI ALLAH
BENIN	ANOPE
MAURITANIE	FNEM
SENEGAL	ADENA, ADD, FBAJ

La particularité du Réseau Billital Maroobe est qu'il couvre plus de 7 pays ouest africains et constitue un cadre régional de référence des éleveurs et pasteurs qui œuvrent pour la défense des intérêts de ses membres au plan économique, politique, social et culturel. Son siège social se trouve à Diori au Burkina Faso et le secrétariat technique permanent, à Niamey (NIGER).

Notons également le rôle joué dans la reconnaissance des communautés pastorales par l'APESS : l'association pour la promotion de l'élevage au sahel et en savane. Elle fut fondée en 1989 au Burkina Faso et son champ d'application s'étend à toute la bande sahélo sahélienne, de la Mauritanie au Tchad en passant par plusieurs pays côtiers. Ainsi donc, compte tenu de sa présence dans près de 14 pays, l'APESS possède plus de 14000 membres et son action touche directement près de 70000 familles dans le milieu des communautés pastorales. L'APESS œuvre pour la rénovation de l'activité de l'élevage tradition, pour la promotion de la transhumance transfrontalière et pour une meilleure implication des éleveurs dans le développement économique, social, et politique des pays africains.

Enfin, il existe Une autre organisation non gouvernementale qui œuvre pour une reconnaissance juridique effective des communautés pastorales, et pour une meilleure promotion de la transhumance transfrontalière. Il s'agit en l'occurrence de la plate forme paysanne du sahel. Cette plate forme constitue un cadre de concertation qui permet aux producteurs agricoles et éleveurs transhumants de discuter de certaines thématiques telles que la sécurité alimentaire, la gestion des ressources naturelles, le droit foncier coutumier, etc. Elle fût créée en avril 1994 à Praia, au lendemain de la conférence régionale sur le foncier et la Décentralisation organisée par le CILSS[18] et le club du sahel.

En somme le cadre législatif et réglementaire dédié au niveau sous régional, à la réglementation de la transhumance transfrontalière et à la reconnaissance du droit des communautés pastorales, permet de comprendre très clairement que l'Union Africaine en général, ses institutions, ainsi que ses partenaires, se donnent largement

[18] CILSS : Comité Inter Etat de lutte contre la Sécheresse au Sahel.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 31-46

les moyens de mener le dit combat.

Toutefois, il serait judicieux de s'interroger sur le processus de reconnaissance du droit des communautés pastorales au niveau des pays concernés. Ce qui revient à analyser de façon plus approfondie, la sphère juridique que chaque Etat consacre à la transhumance transfrontalière.

II. UNE RECONNAISSANCE MOTIVÉE DU DROIT DES COMMUNAUTÉS PASTORALES PAR LES ÉTATS SAHELIENS

1. LES DISPOSITIFS JURIDIQUES NATIONAUX EN MATIÈRE DE TRANSHUMANCE TRANSFRONTALIÈRE : CAS DU NIGER, DU BURKINA FASO, DU MALI, DU BENIN, DU NIGERIA ET DU TOGO

A. LE DISPOSITIF LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DE LA TRANSHUMANCE TRANSFRONTALIÈRE DANS LES PAYS DE DEPART : CAS DU NIGER, MALI ET BURKINA FASO

a. Le cadre juridique au NIGER

Textes législatifs et réglementaires régissant la transhumance transfrontalière au Niger	**Dates de prise d'effet**
Loi 61-05 portant limite nord de culture	24 Mai 1961
Décret n°87-77/PCMS/MI, réglementant la circulation et le droit de pâturage du bétail dans les zones de cultures	18 Juin 1987
Le code rural (ordonnance n°93-015)	2 Mars 1993
Décret n°97-006/PRN/MAG/EL, relatif à la mise en valeur des ressources naturelles	10 Janvier 1997
Décret n°97-007/PRN/MAG/EL, fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs	10 Janvier 1997
Décret n°2006-230/PRN/MI/D, réglementant la mise en fourrière des animaux errants	21 Juillet
Décret n°2007-148/PRN/MRA, instituant un certificat national de Transhumance des camelins en provenance de territoires hors CEDEAO	11 Mai 2007

Ordonnance n°2010-029, relative au Pastoralisme	20 Mai 2012

b. Le cadre juridique au MALI

Au Mali, le Pastoralisme a fait l'objet d'une législation nationale spécifique. Ainsi, la loi n°004 du 27 Février 2001 portant charte pastorale définit les principes fondamentaux et les règles générales qui régissent l'exercice des activités pastorales en République du Mali. Cette Loi consacre les droits essentiels des Pasteurs en matière de mobilité du bétail et d'accès aux ressources pastorales tout en définissant les obligations qui leur incombent en ce qui concerne la préservation de l'environnement et le respect des biens d'autrui. Mais il a fallu attendre 5ans, pour qu'une disposition réglementaire vienne compléter cette loi de 2001 en précisant ses modalités d'application. Il s'agit en l'occurrence du Décret n°06-439/P-RM du 18 Octobre 2006.

c. Le cadre juridique au BURKINA FASO

Textes législatifs et réglementaires régissant la transhumance transfrontalière au Burkina Faso	**Dates de prise d'effet**
Loi n°014/96/ADP portant réorganisation agraire et foncière	23 Mai 1996
Décret n°97-054/PRES/PM/MEF portant conditions et modalités d'application de la loi du 23 Mai 1996	6 Février 1997
Le Raabo conjoint n°An-VI 0012/FP/AGRI-EL/MET/ME/MAT/MF portant détermination des pistes de bétail	5 Septembre 1989
L'arrêté Conjoint n°2000-30/MRA/MEE/AGRI/MEF/MATS/MEM/MIHU portant réglementation du pâturage et de la transhumance du bétail au Burkina Faso	21 juillet 2000
L'arrêté conjoint n°2000-31/MRA/MEE/AGRI/MEF/MATS/MEM/MIHU portant règlement des différends entre agriculteurs et éleveurs	21 Juillet 2000
Décret n°2007-408/PRES/PM/MRA, portant conditions d'exploitation des ressources en eau à des Fins pastorales	3 juillet 2007
Décret n°207-415 portant conditions d'exercice des droits d'usage pastoraux	10 Juillet 2000

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 31-46

Décret n°2007-410 portant conditions générales d'attribution, d'occupation, et d'exploitation des zones pastorales aménagées.	2007
Décret n°2007-416 portant modalités d'identification et de sécurisation des espaces pastoraux d'aménagement spécial et des espaces de terroir réservés à la pâture du bétail	2007
La loi d'orientation n°034-2002/AN relative au pastoralisme	14 novembre 2002

B. LE DISPOSITIF LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DE LA TRANSHUMANCE TRANSFRONTALIÈRE DANS LES PAYS D'ACCUEIL : CAS DU BENIN, DU NIGERIA, DU TOGO

a. Le cadre juridique au BENIN

Textes législatifs et réglementaires régissant la transhumance transfrontalière au Niger	**Dates de prise d'effet**
La Loi n°87-013 portant réglementation de la vaine pâture, de la garde des animaux domestiques et de la transhumance	21 Septembre 1987
L'Arrêté n°165/MDRAC/DGM/DAFA/SAA portant fixation d'une taxe nationale de pacage sur le cheptel bovin sur l'étendue du territoire de la République du Benin	12 Juin 1989
L'Arrêté interministériel n°010/MISAT/SAT/MDR/D-CAB portant création, organisation, attribution et fonctionnement des comités de Transhumance	20 Janvier 1992
L'Arrêté Interministériel n°0039/MSAT/MDR/DCAB portant organisation sur la transhumance	31 Mars 1994

b. Le cadre juridique au NIGERIA

Le Nigéria constitue également une plaque tournante de la transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest. Raison pour laquelle le gouvernement de

cet Etat fédéral a mis en place, une panoplie d'instruments à la fois législatifs et réglementaires afin de gérer le dit phénomène. Toutefois, en dépit de l'existence de cet arsenal juridique, on constate que les difficultés ainsi que les conflits liés à la transhumance transfrontalière s'accentuent de jour en jour. D'où l'adoption par l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest Africaine) d'une série de dispositifs juridiques. Il s'agit en l'occurrence de quelques règlements que nous nous proposons de regrouper dans le tableau suivant.

Textes	**Objets**
Règlement N°01/2006/CM/UEMOA	Création et fonctionnement du comité vétérinaire de l'UEMOA
Règlement N°02/2006/CM/UEMOA	Etablissement des procédures communautaires pour l'autorisation de mise sur le marché et la surveillance des médicaments vétérinaires et instituant un comité régional du médicament vétérinaire.
Règlement N°03/2006/CM/UEMOA	Institution des redevances sur les médicaments vétérinaires au sein de l'UEMOA
Directive N°07/2006/CM/UEMOA	Création de la pharmacie vétérinaire
Règlement N°04/2006/CM/UEMOA	Mise ne place d'un réseau de laboratoires chargés du contrôle de la qualité des médicaments vétérinaires dans la zone UEMOA
Règlement n°07/2007 UEMOA	Gestion de la sécurité sanitaire des animaux et aliments : description des mesures prises par les professionnels et acteurs

Il apparait donc urgent de mettre en place un système favorable à la création d'une interaction entre les agriculteurs et les éleveurs en vue d'un apaisement général.

c. Le cadre juridique au TOGO

Conscient de l'immensité du champ d'action de la transhumance transfrontalière et des problèmes liés à ce phénomène, le gouvernement Togolais a décidé de créer en 2008, un comité national dont la mission première est la gestion de la transhumance transfrontalière à travers l'adaptation des dispositions réglementaires togolaises à celles de la CEDEAO.

Le TOGO est certes un pays d'accueil en matière de transhumance dans la sous

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 31-46

région, mais il faut aussi noter que chaque année, beaucoup de transhumants locaux réalisent des vas et vient.

2. VERS UNE MEILLEURE HARMONISATION DU DROIT PASTORAL EN AFRIQUE DE L'OUEST

Il est indéniable que depuis plusieurs décennies, le phénomène de la transhumance a constitué et constitue encore un sujet de préoccupation au niveau national et au niveau de la sous région ouest africaine. En effet, la pratique de la transhumance soulève des controverses et des incompréhensions. Si pour les éleveurs sahéliens, la transhumance est une opportunité pour sauver les animaux d'une mort certaine, et de ce fait, est perçue comme une « nécessité » vitale, il n'en est pas de même pour les populations des pays d'accueil qui la perçoivent comme une source de dégradation de leur environnement, de conflits et de tensions entre éleveurs, agriculteurs et autres utilisateurs des ressources naturelles, malgré les avantages que ce mode d'élevage leur procure en termes d'approvisionnement de proximité en protéines animales et d'amélioration de la production végétale par l'apport en fumure organique. Pour faire face aux différents défis de la transhumance transfrontalière, de nombreux efforts ont été fournis depuis plus de deux décennies par les différents acteurs aussi bien au niveau des pays qu'au niveau des institutions sous régionales d'intégration, notamment la CEDEAO. Malgré ces efforts, force est de constater que la problématique de la transhumance demeure entière. De nombreuses contraintes d'ordre sociopolitiques et environnementales subsistent. Certains Etats Membres de la CEDEAO ont même pris des mesures très restrictives, voire radicales d'interdiction de la transhumance sur leurs territoires. De ce fait, toutes les tentatives nationales et régionales de gestion apaisée de la transhumance n'ont pas donné les résultats escomptés.

Aussi, le défi des institutions nationales et régionales qui s'intéressent à cette thématique est de procéder à un réexamen en profondeur de la question de la transhumance.

III. QUELLES RÉFLEXIONS EN CONCLUSION ?

La présente étude sans être exhaustive vient en effet à point nommé. Elle a permis de faire une analyse objective et pertinente de la problématique de la transhumance dans une zone sahélo-soudanienne de l'Afrique de l'ouest. Les contraintes majeures

ont été identifiées et les actions à mettre en œuvre pour améliorer les conditions de la transhumance ont été définies. Ces actions portent sur les aspects suivants :

- La sécurisation de la mobilité et la réalisation des aménagements pastoraux à travers l'actualisation, la matérialisation et l'officialisation des espaces pastoraux, la viabilisation des axes de transhumance, l'amélioration des ressources fourragères et hydriques ;
- Le renforcement des capacités des acteurs de la transhumance,
- La promotion du dialogue et de la concertation entre acteurs
- L'amélioration de l'environnement institutionnel et juridique
- Enfin, nous pensons que la mise en place d'un observatoire sur la transhumance transfrontalière serait tout à fait opportune compte tenu des difficultés existantes.

La mise en œuvre de ces différentes actions va contribuer de manière significative à atténuer les contraintes de la transhumance liées entre autres à la démographie galopante, à la pression foncière, aux changements climatiques, à l'insécurité le long des parcours du bétail et à l'incertitude des conditions propres au lieu de destination.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 31-46

THE UNION FOR THE MEDITERRANEAN (UfM): A CRITICAL APPROACH

ANTONIO BLANC ALTEMIR
EIMYS ORTIZ HERNÁNDEZ[1]

I. ORIGINS AND EVOLUTION OF THE UNION FOR THE MEDITARRANEAN – II. THE FINAL DECLARATION OF THE PARIS SUMMIT: THE CONTENT OF THE UfM – III.- THE ASSESSMENT OF THE UfM AFTER THE FIVE YEARS OF ITS ESTABLISHMENT (2008-2013) – IV. CONCLUSION.

ABSTRACT: The seventh anniversary of the establishment of the Union for the Mediterranean enables to have a greater perspective to examine its development. Therefore, this work provides some reflections on the path followed by the Union for the Mediterranean, which has generally been described by the doctrine as negative. The initial project promoted by the then candidate for the French Republic presidency, Nicolas Sarkozy, coped with unfavourable circumstances since its creation, which have determined its progress. This paper analyses in a critical approach the development of the UfM, as well as the reasons for its stagnation, while proposing measures to overcome it, and achieve their full effect in the medium term.
KEYWORDS: Union for the Mediterranean; Euromediterranean Policy; Mediterranean countries; Mediterranean subregional approach.

L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE (UPM): UNE APPROCHE CRITIQUE

RÉSUMÉ: Sept ans après la création de l'Union pour la Méditerranée, et avec le recul suffisant pour étudier sa mise en œuvre, le travail ici présenté prétend apporter plusieurs réflexions en relation avec la trajectoire suivie par l'UpM, généralement considérée comme négative par la doctrine. Le projet initial, proposé par Nicolas Sarkozy, se heurta, dès les premiers moments à des circonstances défavorables qui ont influencé sa trajectoire postérieure. Le travail analyse de manière constructive le développement de l'UpM, ainsi que les raisons de sa stagnation, tout en proposant des mesures pour la surmonter et atteindre une efficacité maximum à moyen terme.
MOT CLÉS: Union pour la Méditerranée, Politique euro-méditerranéenne ; Pays méditerranéens, analyse sous-régionale méditerranéenne ; aspect sous-régional méditerranéen.

LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO (UPM): UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA

RESUMEN: Transcurridos siete años desde la creación de la Unión por el Mediterráneo, y con

[1] Dr. Antonio Blanc Altemir. Full Professor (Catedrático) of International Law and International Relations. Chair Jean Monnet "Law and External Relations of the European Union". Director of the Jean Monnet Centre of Excellence: UdL. University of Lleida <blanc@dpub.udl.cat>. Miss Eimys Ortiz Hernández. PhD candidate sponsored by the Pre-doctoral Formation Programme DEUI, Basque Government. University of Lleida <eortiz@dpub.udl.cat>. This work falls into the scope of the Research Project of the Ministry of Economy and Competitiveness "UE-Mediterráneo: impacto de la Primavera Árabe en las relaciones euromediterráneas y en los intereses de España en la región" (DER2012-38401-C02-02), whose Leading Researcher is Antonio Blanc Altemir.

la perspectiva suficiente para analizar su desarrollo, el presente trabajo pretende aportar unas reflexiones sobre la trayectoria seguida por la UpM, que en general ha sido calificada de negativa por parte de la doctrina. El proyecto inicial promovido por el entonces candidato a la presidencia de la República francesa, Nicolás Sarkozy, afrontó desde sus inicios circunstancias desfavorables que han determinado su trayectoria. El presente artículo analiza de forma crítica el desarrollo de la UpM, así como las razones de su estancamiento proponiendo al mismo tiempo medidas para superarlo y lograr su plena efectividad a medio plazo.
PALABRAS CLAVE: Unión por el Mediterráneo; Política euromediterránea; Países mediterráneos; Vertiente subregional mediterránea.

I. ORIGINS AND EVOLUTION OF THE UNION FOR THE MEDITERRANEAN

In February 2007 Nicolas Sarkozy, at the time candidate for the French presidency, introduced for the first time in the city of Toulon (France) a project called "Mediterranean Union" which had to be modified and adjusted due to the complex political reality and the European diplomacy.[2]

This initial proposal was welcomed by Spain at the time of its launch because, on one hand, it recognised the leading role of the Mediterranean for the EU, and on the other, meant the "return" to the Mare Nostrum with respect to the European interests. Nevertheless, the "sarkozynian" scheme set forward a number of elements provoking uncertainty: not only the lack of definition of its content, but also the fact that the project unveiled a pronounced interest of France to regain its status at a regional level. Thus, the project would renew the visibility of France which had diminished during the foregoing years, in particular in the Maghreb as stated by the Avicenne report.[3] Furthermore, taking into account the well-known position of Sarkozy concerning the Turkish candidature to the EU, the idea emerged as an alternative to the accession of Turkey. That possibility however was to be strongly rejected as it was displayed for the first time.

Despite the fact that Spain, as booster of the Barcelona Process, appreciated

[2] The presidential candidate Sarkozy explained in his speech that the organization of the endeavour would be flexible and adaptable like the Council of Europe, which is why there would be a regular meeting of the Heads of State and Government: "The Mediterranean Council" would hold enough powers to run the four political pillars of the project: legal migration, environment, co-development and cooperation regarding the fight against corruption, organized crime and terrorism. About the initial proposal the "Mediterranean Union" launched by Nicolas Sarkozy, during his presidential candidacy, see FLORENSA, S., "Del Proceso de Barcelona clásico a la Unión por el Mediterráneo: la consolidación del partenariado euromediterráneo", in BENEYTO, J.M. (Dir.), *La apuesta por el Mediterráneo: un reto para el siglo XXI*. Biblioteca Nueva: Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad de San Pablo, Madrid, 2010, p. 59.

[3] Cfr. KHADER, B., "Unión Mediterránea: ¿bonitas palabras o buena idea?". *Política Exterior*, nº 122, Marzo/Abril 2008, pp. 65-80.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 47-64

with certain concerns the Sarkozian initiative, it was deemed to fail since it did not prevent the progressive marginalization or the persistent asymmetry of the Mediterranean nor address the disparities existing between both shores. Side-lining with this point of view, the Mediterranean Policy of the EU did not produce the awaited effects notwithstanding the financial efforts of the MEDA programme, principally due to the lack of a major European implication at all levels -not only economic but also commercial- during the years when the main aim was to absorb the different enlargements toward the Eastern, as well as to consolidate the single currency.

The Barcelona Process did need a new impetus, as some academician already had claimed some time before[4], but it has to be acknowledged that even with these issues, there were also rays of light. The new proposal absolutely ignored this factor grating greatest arguments in order to disassociate it from the Euro-Mediterranean Partnership and the EU itself as it was only addressed to the Mediterranean neighbouring and assimilable States.

The proposition aroused diverse reactions and stirred many controversial debates, while returning the Mediterranean to a priority stage in the agendas, offering the opportunity to consider the validity and effectiveness of the Mediterranean policy of the EU up to that moment. Nonetheless, since the Commission was cut back from the project at its initial phase, the initiative was approached with some caution at the European level.

Among the Member States, several reacted with prudence or evening difference. The country that reacted quite vehemently was Germany owing to the fragile issue of financing the scheme with European funding, because the project was non-European and disassociated from determined Member States, who were net taxpayers, such as Germany[5]. Among the Southern States, a vigilant attitude was taken, with the exception of Algeria where the project was received with scepticism from the very beginning[6].

At the beginning of September 2007 and during a meeting of the 16 States conforming the European Neighbourhood Policy, the Commissioner of External

[4] Cfr. BLANC ALTEMIR, A., "El proceso euromediterráneo: una década de luces y sombras". *ADI*, vol. XXI, 2005, pp. 185-225.

[5] Cfr. SCHUMACHER, T., "Germany and Central and Eastern European Countries: laggards or veto players?". *Mediterranean Politics,* vol. 16, nº 1, March, 2011, pp. 79-98.

[6] Cfr. BAGHZOUZ, A., «Du processus de Barcelone à l'Union pour la Méditerranée : regards croisés sur les relations euro-maghrébines». *L'Année du Maghreb*, 2009, p. 517-536.

Relations made clear that the initiatives on the relations between the Member States and their neighbours had to be developed within the organisation. Likewise, some voices at the European Parliament and at the Commission underlined the contradiction implied by a project that had an undeniable inter-governmental character when already some fields of action fell into the scope of the common or coordinated work. The warning took effect owing to the fact that the French President Sarkozy delivered a speech in Tangier; where a change of various significant aspects was appreciated.

Firstly, the new proposal attempted to mend the fences regarding the previous one by buffering the reactions of the Commission, Member States and the Southern partners. The EU was no longer "marginalised", since the project was introduced as a common idea with the participation of the European Commission, and did not pretend to replace the Barcelona Process or the ENP. Secondly, in order not to generate susceptibility among the Mediterranean partners, the project leading principle was the equality avoiding any reference to the controversial issue of migration. Lastly, the proposition set out the necessity of "moving further and faster" within a pragmatic sense based upon the variable geometry, allowing the establishment of the UfM as a "union of projects".[7]

The response of the Spanish Government to the Parisian proposal had been constructive during all this time and worked closer with its allies in order to make it compatible with the acquis of the Barcelona Process, without offending the encourager. A clear gesture of this attitude occurred at the Rome Summit in December 20th, 2007 when the President of the Spanish Government defended the validity of mentioned process before Prodi and Sarkozy and demanded that the new initiative were to be placed within the framework of the Euro-Mediterranean Process, which was set up in 1995 in Barcelona.

The adjustment was not only a conceptual change as it involved the arrangement of the original proposal and redefined it within the Euro-Mediterranean framework. The proposed project was not original or daring; it was simply another phase of the Euro-Mediterranean Partnership.[8] Three months later, the European Council of 13th and 14th March highlighted that the official name would be "Barcelona

[7] Cfr. ESCRIBANO, G.; LORCA, A., "La Unión Mediterránea: una unión en busca de proyecto". Real Instituto Elcano, *DT* nº 13/2008, pp. 2- 4.

[8] BLANC ALTEMIR, A., "La Unión por el Mediterráneo ¿una etapa más de la política mediterránea de la UE?". *REDI*, vol. 60, nº 2, 2008, pp. 701-705.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 47-64

Process: Union for the Mediterranean" and would include "all the Member States of the EU and the countries of the Southern shore that are not member states" while requesting the Commission to present convenient proposals in the view of the Paris Summit where the UfM was officially launched.[9]

The conclusions of the European Council of 13th March did not leave room for any doubt. The political ambitions of Sarkozy were reduced due to the fact that at the end it constituted another stage in the Mediterranean policy of the EU[10], but France still retained, as the promoter of the project, the quality of hosting the Summit of Paris on the 13th of July. Without a doubt, the original idea did not take hold because of the strong initial opposition of Germany and the adapted idea barely came through after the French-German agreement of the 3rd of March, which set the basis of the consensus, only 10 days before the European Council.

The Summit of Paris, held on the 13th of July 2008 with the attendance of the 43 Heads of States and Governments of the Euro-Mediterranean constituted the starting point for the UfM. The Summit was a success due to the tenacity of Sarkozy[11], who did not want that remarkable absences could obscure the meeting, which happened in 2005 with the occasion of the First Summit of Heads of States and Governments held in Barcelona where the first ten years of the launch of the Euro-Mediterranean process were celebrated, making it essential to overcome the mistrust of the Arab countries.

Apropos the final denomination of the initiative, one has to underline that the Ministers of Foreign Affairs proposed a variation during their meeting held at the beginning of November 2008 in Marseille. It was named "Union for the Mediterranean" instead of "Barcelona Process: Union for the Mediterranean" whose purpose was to highlight that it was not a process itself but a more defined and concrete project.

[9] Regarding the content of the European Council concerning the UfM, see JAMET, J.F., "Les défis politiques et économiques de l´Union pour la Méditerranée". *Questions d´Europe*, nº 93, Fondation Robert Schuman, 25 Mars 2008.

[10] Then, it respected the acquis of the Barcelona Process and the ENP. Cfr. REITERER, M., "From the (French) Mediterranean Union to the (European) Barcelona Process: The Union for the Mediterranean part of the European Neighbourhood Policy". *European Foreign Affairs Review*, vol. 14, 2009, nº 3, pp. 313-336.

[11] Cfr. SCHMID, D., "L´Union pour la Méditerranée, coup d´essaie de la diplomatie Sarkozyenne". *Annuaire français de relations internationales,* vol. X, 2009, pp. 139-152. GILLESPIE, R., "The Union for the Mediterranean: an intergovernmentalist challenge for the EU?". *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, nº 6, pp. 1205-1225.

II. THE FINAL DECLARATION OF THE PARIS SUMMIT: THE CONTENT OF THE UfM

The final Declaration of the Paris Summit[12] establishes that the UfM is based on the Barcelona Declaration and on its goal of peace, stability and security, which were stated on the document. The UfM, besides, sets up a multilateral partnership whose aim is to increase the integration potential as well as the regional cohesion. The Heads of State and Government recognised the central role of the Barcelona Process in the Euro-Mediterranean relations since 1995, due to the fact that it represents a partnership that embraces 39 countries and more than 700 million of inhabitants and it constitutes the only framework where all the Euro-Mediterranean partners exchange different points of view and participate in a constructive dialogue.

Although the EMP, instituted on the basis of the well-known three pillars, still retains its structure and acquis, the recently developed approach is conceived as a progress and not a substitution. Therefore, it is observed as a renovation and an impulse that were very much required. The UfM will be grounded in the acquis of the Barcelona Process reinforcing its achievements and positive aspects incorporating its objectives and fields of cooperation to the three pillars, which are the main core of the Euro-Mediterranean relations.

The current scheme will complete the bilateral relations that the EU has with its Mediterranean partners within the present frameworks, such as the association agreement, the action plans of the ENP, or the case of Mauritania, within the frame of the ACP countries. The Declaration, in which there seems to be an affirmation addressed to soothe Turkey for the reasons explained in previous paragraphs, establishes that the UfM will be dissociated from the enlargement policy of the EU, accession negotiations and the pre-accession process.

As regards the member countries, the UfM involves all the Member States of the EU, the European Commission as well as the other States of the EMP, members and observers, even including new States which have accepted the acquis of the Barcelona Process, including Bosnia-Herzegovina, Croatia, Monaco and Montenegro. The Arab League will assist as a guest on the account of its prior status in the Barcelona Process.

On the subject of its aims and the scope of the project, the Declaration institutes that its main challenge will be the reinforcement of the multilateral bonds

[12] "Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée". Paris, 13 juillet 2008. Available at <http://www.iemed.org/>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 47-64

intensifying the political level of the EU relations with its Euro-Mediterranean partners by developing a better location of the responsibilities of the multilateral relations that will be based on the co-ownership. Finally, the process will have to be catalysed in concrete regional and sub-regional projects that will be visible and tangible for the citizens.

In an attempt to concretise the fixed goal of the 1995 Barcelona Declaration, and the Working Programme adopted at the Summit of Heads of States and Governments in 2005, and in order to execute them as a regional project, the Declaration adds an Annex containing a series of key initiatives (six in total) which the future Secretariat will have to present in a more detailed manner.

The first will be the "de-pollution of the Mediterranean" covering the coastal regions and the protected maritime areas, concretely, the water and waste sector. The "Horizon 2020" Programme will set its basis and its objective will be the improvement of life conditions and survival of the Mediterranean population. The second one covers "the maritime and land highways" that will develop highways of the sea, including the connection of ports in the entire Mediterranean basin, but will also consist of the construction of coastal highways and the modernisation of the "trans-Maghreb" railway connection. The purpose is to increase the free movement of persons and goods, with as an indirect consequence will be a major integration of the Mediterranean region.

The third one is "a joint civil protection" programme on natural and man-made disasters, especially the ones related to climate change as the Mediterranean region is particularly vulnerable to such disasters. The fourth "Alternative energy sources: a Mediterranean solar plan" will be addressed to conduct research, expansion and trade of those sources of energy because they are regarded as a fundamental priority in favour of a sustainable development.

The fifth "higher education and research, a Euro-Mediterranean university" sets out the position that action will bring positive effects on the subject of the understanding of people and will favour cooperation at a higher education level through the foundation of a network that will associate the universities located in the Mediterranean region. Moreover, higher education programmes will be created in order to contribute to the establishment of a Euro-Mediterranean space of higher education. Finally, "the Mediterranean Business Development Initiative" that be in charge of providing support to the entities of the Southern Mediterranean Partners

that assist micro-enterprises and medium and small businesses, after evaluating their specific needs, defining strategic solutions and supplying the necessary resources such as technical assistance or financial instruments.

Concerning the financing, the UfM will deploy additional assets principally through regional and sub-regional projects in the actions fields, which have been explained before, and they will emanate from the following sources: private sector; contributions of the EU budget and of all its Mediterranean partners; contributions of other countries, international financing institutions and regional entities; FEMIP or the investments from the ENP through the ENPI, among others. In any case, the financial contributions of the EU to the new regional projects will not diminish the bilateral funding amount that are already set for instance; within the ENP framework, the pre-accession instrument, or the European Development Fund (EDF) for Mauritania.

The Paris Declaration establishes that the Summit of Heads of States and Government will be bi-annual and they will be held alternately in the EU and in the Southern Mediterranean partners.[13] Furthermore, the essential point of the meetings will be to conclude a political declaration that will contain a short list of to-be-developed regional projects as well as a biennial working plan. The meeting of the Ministers of Foreign Affairs will take place every year, having as its objective to make a progress assessment[14] in the consecutive conclusions adopted at the Summit of Heads of States and Government. There will be another task, however, being the preparation of the next meetings of the Summit and even the approval of new projects. In addition to this, the UfM will reinforce the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly and the Anna Lindh Foundation Euromed that will contribute to the cultural dimension of the initiative, in cooperation with the Alliance of Civilization of the United Nations.

[13] For a further analysis of the institutional framework, vid. BLANC ALTEMIR, A., *La Unión Europea y el Mediterráneo: de los primeros Acuerdos a la Primavera Árabe*. Tecnos, Madrid, 2012, pp. 171-186.

[14] In this sense one has to highlight that during the meeting of Foreign Affairs Ministers, held in Marseille the 3rd and 4th November 2008, the progress was analysed regarding the selected projects at the Paris Summit of 13th July (ministerial joint-meetings concerning the de-pollution of the Mediterranean; the creation of the expert groups in the fields of maritime and land highways, and in the alternative energies; the inauguration of the Euro-Mediterranean University in Piran-Slovenia….Euro-Mediterranean Association. 10th Euro-Mediterranean Meeting of Foreign Affairs Ministers(Marseille, 3rd and 4th November 2008). Annex I: Declaration of Marseille. Brussels, 14th November 2008, EURO-MED 2/08.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 47-64

III. THE ASSESSMENT OF THE UfM AFTER THE FIVE YEARS OF ITS ESTABLISHMENT (2008-2013)

The postponement of the summit, for diverse reasons including the outbreak of the turbulence in the Arab world, for the second time in six months, that should have hosted the leaders of the 43 members of the UfM in Barcelona, at the end of November 2010, demonstrated the gaps, challenges and critic situation of the UfM, but in a more global approach also of the Euro-Mediterranean relations themselves. It is noticeable that the irrefutable doses of political voluntarism and the substantial diplomatic efforts, which have been taken, have not brought forward any aspiration.

In spite of the fact that the Mediterranean have traditionally been a surrounding area instead of an immediate border[15], the attempts and endeavours in order to intensify the relations between both Mediterranean shores have never been halted since the sixties: the Euro-Arab dialogue from 1972 to 1995; the 5+5 Dialogue launched in 1990: the Barcelona Process initiated in 1995; the ENP in 2004 and eventually, the UfM introduced by Sarkozy in 2007 as an instrument of internal French policy, whose goal was to retrieve the French prominence in the Mediterranean area, but set in motion officially in Paris in July 2008.

Posterior to the uncertainties that the French project had to overcome, remarkably the reluctances of the Arab countries and of some Member States, such as Germany,[16] it is crucial to emphasise that the initiative has coped with three very difficult factors to overcome due to their complexity: the first factor is related to its launch that coincided with the outbreak of a financial crisis, which has resulted in an economic crisis of costly dimensions, and therefore negatively impacted the financial contributions to the UfM not only of the EU but also of the foreign direct investment, which has been traditionally and persistently defective.

The second factor that has affected the UfM as well as the Barcelona Process has been the conflict in the Middle East, whose effects have polluted the Euro-

[15] Cfr. VERLUISE, P., "L´Union pour la Méditerranée: quel bilan d´étape?". *Actualités Européennes*, nº 35, Juin 2010, p. 1.

[16] That factor would bring as a consequence the French-German compromise of 3rd March 2008, introduced jointly by the French President and the German Chancellor at the European Council, held the 13th and 14th March 2008, where the German scheme was taken into account, rejecting the French proposal of limiting its scope of action to the Mediterranean neighbouring countries. Now all the EU Member States and the Mediterranean non-member States were part of the UfM, and for that reason even the first denomination was modified after the European Council, so from the Mediterranean Union it was adapted to "Barcelona Process: Union for the Mediterranean".

Mediterranean relations themselves.[17] In fact, on the 27th of December 2008 and only a few months after the "constituent" summit of Paris in July 2008, Israel launched the "Operation Cast Lead" over Gaza that lasted until the 17th of January 2009 provoking devastating effects not only in the Strip but also in the UfM, which started to stroll with a limp.[18]

The third factor was the entry into force of the Lisbon Treaty in December 2009 that led to some uncertainties concerning issues such as; how and who should hold the co-presidency at the EU side; the role of the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy[19], or how to integrate the European Service of External Action into the initiative.

Aside from the previously mentioned factors, it is de rigueur to add the unsteady milieu in the Arab world as another one, so the assessment of the five years of the UfM have been unsatisfactory due to the paralysis of the project that affects not only itself as such, but also, in particular, the material content of it, even after some significant "gestures" whose results have been insufficient. In fact, even in the first year of its establishment, July 2009, the European Commission announced an effort regarding the contribution to the priority projects of the UfM[20], while in May 2010, just before celebrating its second anniversary, the French diplomacy introduced the

[17] BICCHI, F., "The Union for the Mediterranean or the changing context of the Euro-Mediterranean relations?". *Mediterranean politics*, Special issue, vol. 16, nº 1, 2011, pp. 3-20.

[18] As a matter of fact, the scheduled meeting of the brand new UfM between January and April 2009 were cancelled, but later resumed at the level of senior officials and later on at the ministerial level. Nevertheless, the tension remained because in November 2009, the Chief of the Egyptian diplomacy declined to encounter his Israeli counterpart, the ultranationalist Avigdor Lieberman, during a meeting of Foreign Affairs Ministers in Istanbul within the framework of the UfM. Posterior to that incident, the assault of Israeli commandos to a flotilla reaching Gaza, on the 31st of May 2010, only a few days before the scheduled date for the summit -already cancelled at that time- of Heads of States and Government of the UfM in Barcelona, just escalated the tension and as a consequence the recent established UfM was even more undermined.

[19] JOHANSSON-NOGUÉS, E., "The UfM's institutional structure: making inroads towards "co-ownership"?". *Mediterranean politics*, Special issue, vol. 16, nº 1, 2011, pp. 21-38.

[20] The 10th July 2009, the European Commission announced an additional contribution of 72 million euros for the term 2009-2010 with the purpose of strengthening the development of the priority projects of the UfM, which were determined at the "constituent" summit in Paris, including the funding of the Secretariat. Then, the total amount of the UfM coming from the European budget was 90 million euros. Apart from the expenses of the daily work of the General Secretariat of the UfM, the allocation of that additional contribution was disbursed as follows: Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (FEMIP): 32 million euros; environment and de-pollution of the Mediterranean: 22 million euros; maritime and land highways: 7,5 million euros; alternative energies-Mediterranean solar plan: 5 million euros; higher education and research- Euro-Mediterranean university in Slovenia: 1 million euro. Cfr. Available at: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1113&format=HTML&aged==0&language=FR&guiLanguage=en>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 47-64

creation of an investment fund containing 385 million euros, named Inframed, to finance those projects.[21]

It is perceptible that these conscious aptitudes have had a very restricted effect regarding the real development of the projects until this moment, and for that reason, setting aside the reaction of the EU before the Arab Spring impacted the scope and content of the UfM, it has to be underlined that once again the calendar seemingly will not favour the future of the initiative. As a matter of fact, the tangible development of the UfM and of its priority projects will be subject to the critical economic situation of the EU, an element that will be present in the future negotiations of the financial perspective for the term of 2014-2020.[22]

The funding of the UfM constitutes a non-solved issue up to this very moment, principally due to the economic and financial crisis in Europe. In fact, the Paris Declaration pointed out that the added value of the UfM lies in "its capacity to attract more financial resources for regional projects, with a high degree of donor coordination"[23]. That document mentioned possible donors from the private sector[24], a budgetary raise of the EU; the participation of the Member States and even other countries and international financial institutions and the ENPI and FEMIP.[25]

---

[21] Determined to boost the specific projects in the Mediterranean region concerning the priority sectors established in the Paris Declaration, in particular in the field of transport and energy, the French diplomacy announced the creation of Inframed on the 26th of May 2010, an investment fund amounting to 385 million euros aiming to finance the projects of the UfM. The Fund would allow raising private capital in order to finance projects in the 43 member States of the UfM. The participants were the French Caisse des dépôts (150 million euros); the Italian Cassa Depositi (150 million euros); the Caisse des dépôts et de gestion du Maroc (20 million euros); the Egyptian EFG Hermes (15 million euros) and the European Investment Bank (50 million euros). Cfr. Available at: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe_828/union-europeenne-monde_13399/relations-exterieures_853/union-pour-mediterranee_17975/upm-lancement-du-fonds-investissement-inframed-26.05.10_82596.html>.

[22] The budget allocation proposed by the Commission for the term 2014-2020 assigns a total of 70.000 million euros for the Chapter of External Action, that at the same time allots 16.100 to the ENPI and 1.400 to the European Instrument for Democracy and Human Rights. Cfr. European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020. Part II: Index on Policies. COM (2011) 500 final Part II. Brussels, 29-6-2011, p. 50.

[23] Sommet de l´Union pour la Méditerranée. Déclaration commune (Paris, 13 juillet 2008), *loc. cit.*, p. 12.

[24] The estimation, quite optimistically, of the French President Sarkozy, reached 14.000 million euros coming from the private sector. BIRAMBAUX, I., *The Union for the Mediterranean: Beyond the Barcelona Process?*. OPEX, Madrid, 2008, p. 1.

[25] Sommet de l´Union pour la Méditerranée. Déclaration commune (Paris, 13 juillet 2008), doc. *cit.*,

Taking into account these diverse sources and in particular the importance awarded to the private sector, it is appropriate to highlight the increased pessimism in the North and the South respectively over the funding, due specifically to the high cost of the projects, to the limits of the European budget and to the complexity of the management of the public and private resources, without omitting the economic crisis.[26]

Expecting that the economic crisis does not harm definitely the viability of the UfM, it is necessary to assert the funding -through the coordination between public and private funding- of the projects, which are considered of first importance and provide an added value at the regional and local level. It is evident that this requires a political compromise of the countries members of the UfM, which should be reached in future summit of Heads of States and Governments, postponed sine die since November 2010.

In the event that the project of the UfM aspired to be "alive", it seems inevitable a reinforcement of the Southern periphery of the ENP as well as an increase in the contributions of the member States and the EU to the projects of the UfM within the framework of the new financial perspective 2014-2020. Furthermore, it have to be widened the involvement of the national financial institutions; the European ones, such as the EIB[27], the FEMIP, or the EBRD; and the international ones also for instance the World Bank, because they already operate in the region. The essential coordination among the diverse sources of financing constitute a challenge, not yet solved, that manifests its deficit when dealing with the significant projects, whose viability would be noticeably expanded with the foundation of the Euro-Mediterranean Investment and Development Bank.

The creation of investment funds for financing the UfM projects, like the previously mentioned Inframed concerning the investment of infrastructure, constituted a very valid initiative that should be strengthened in the future, especially those intended for financing projects of local and regional entities connected to the sustainable development. It is noticeable that would demand a clear improvement

p. 12.

[26] Cfr. BARBÉ IZUEL, E., "La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea". *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* nº 32, enero/abril,2009, p. 37.

[27] It has to be emphasized that the EIB coordinates three out of the six priority projects of the UfM: de-pollution of the Mediterranean, the Mediterranean Solar Plan and the Maritime and land highways.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 47-64

of the economic and legal sphere of the Mediterranean partners, whose immediately consequence would be the pull of foreign investment in the region because there would be the protection of investors.[28]

Another additional issue, which the UfM has been facing, has been its own definition and the implementation of its institutional and operational architecture, which has affected remarkably the General Secretariat. The late approval of the statutes and in particular of its budget -very limited- had an impact on its effectiveness and independency in a moment that was crucial for getting the project started. A posteriori, the paralysis of the UfM owing to the new manifestation of the eternal Arab-Israeli conflict, especially during the intervention in Gaza; and later on due to the outbreak of the Arab Spring, which coincided in time with the resignation of the first General Secretary, have reinforced the lack of visibility that it never had indeed.

It took six months -until the beginning of 2011- to appoint a replacement, the Moroccan Youssef Amrani, which demonstrated the persistent difficulties to find a viable candidate for the Secretariat, even when the processes of transition in the Arab World entailed a visible head at the General Secretariat of the UfM. Nevertheless, it seems that position lacks of "luck" because Youssef Amrani left after a year -January 2012- coming back to the Moroccan Cabinet as Delegate-Minister for Foreign Affairs and Cooperation. Therefore, it was appointed a new General Secretary in March 2012, the Moroccan diplomat Fathallah Sijilmasi. When assuming his position, he declared that his commitment to "deliver tangible results in the near future".[29]

Furthermore, it is comme il faut to encourage cooperation between the Secretariat and the European Commission, as well as to clearly determine their respective competences, and then to achieve a greater implication of the Commission in the activities of the UfM. Moreover, it is also needed to define with clarity its institutional structure, because that would result in positive effects regarding the visibility of the UfM and the diffusion of its activities and projects.

[28] To that end it would be appropriate to set up a system of insurances and financial guarantees for the investors, inspired in the system of the Multilateral Investment Guarantee Agency, but adapted to the concrete context of the Euro-Mediterranean region.

[29] His words are available at: <http://ufmsecretariat.org/mr-fathallah-sijilmassi-takes-office-at-the-union-for-the-mediterranean/>.

Underlining this aspect, some relevant projects have been launched within the six areas of priority.[30] For instance, the creation of the Euro-Mediterranean University of Fes, or the project regarding the development of women empowerment, or the project of the "Jordanian railway network".[31]These and other initiatives resume the "active" work of the UfM, however, the society is not aware of these progresses. There is a "lost in transmitting" what the UfM does.

As regards the co-presidency, and apart from the definitive formula to appoint the co-president at the EU level, everything seems to indicate that there would some strains to designate by consensus the co-president at the South level due to the heterogeneity of the three existing groups: Arab countries, Turkey and Israel plus European non-Members States. The consensus reached when appointing the first co-presidents, Sarkozy and Mubarak, as the promoters of the UfM, could take some time to be achieved.

It is also convenient to underline that the experience of these five years has corroborated that the role of the co-presidency has been of minor importance before the conflict in the Mediterranean region, such as the case of the Gaza war. Doubtlessly, this is one of the issues that should be improved, so then a co-presidency with a major political influence before critical situations like the previously mentioned. Nevertheless, it has to be taken into consideration the limitations of this proposal, specifically concerning human rights and fundamental freedoms.

Actually, the fact that the actions of the co-presidency, concretely the release of statements and documents regarding a specific situation, have to be agreed between both co-president constrain enormously the scope of them due to the level of protection and respect of the human rights and fundamental rights in the Southern countries. However, the evolution of the democratic processes, which were initiated at the beginning of 2011 in Egypt and in some Arab countries, can change the equation.

On the subject of the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly, it has enhanced its role as an element of the institutional architecture of the UfM, and the reason behind is that the Assembly is a component of the project and it has the

[30] The six areas of priority: business development; transport and urban development; energy; environment and water; higher education and research, and social and civil affairs.

[31] Available at <http://ufmsecretariat.org/projects/>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 47-64

purpose to become the democracy guarantor.[32] Following this position, the European Parliament has requested the assumption of higher responsibilities through an instrument of consultation and democratic control in connection with the definition of the principal strategies of action, the regular assessment of the proposals, the execution of the budget, and even the creation of mechanisms that could enable the periodic appearance of the General Secretary and his Deputy General Secretaries before specific commissions. Definitely, that has to go with the improvement of the functioning and the working methods of the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly, including the supply of the necessary financial and human resources, as well as a better coordination of the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly with the others UfM institutions[33], while covering joint-meetings with the recent established Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly (ARLEM).[34]

The limitations and deficiencies of the UfM, materialized in these five years after its establishment, go forward the before mentioned issues such as the financing and institutional framework. In fact, the initial French project of the Mediterranean Union avoided any reference to the democracy and human rights affairs, a matter that was already covered by the Barcelona Declaration.

Aside from the objection that the formal inclusion in the Barcelona Process of these subjects did not help to denounce the flagrant violations of human rights and fundamental freedoms that happened in the Southern partners, it is certain that the lack of reference in the UfM documents made it much more relevant and central because they constitute European and universal values.[35] The fact that the pragmatism character of the UfM as well as its technocratic and economist feature has ignored central issues of the Euro-Mediterranean acquis[36], for instance democracy and human rights, has provoked some negative reaction in sectors of the civil society which is committed to traditional values of the EU.

Another matter, which is not set forth in the Paris Declaration, is the lack of

[32] In this sense, it has to be highlighted that at the sixth plenary session of the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly, held in Amman during the 13th and 14th March 2010, was proposed to renamed it as the Parliamentary Assembly-Union for the Mediterranean (PA-UfM).

[33] Union for the Mediterranean European Parliament resolution of 20 May 2010 on the Union for the Mediterranean (2009/2215 (INI)), OJ C 161E, 31st May 2011.

[34] Ibid. par. 40.

[35] The only exception is a very general reference in the introductory section of the constituent documents (Declaration of Paris and Marseille). The mention to the democratic values and human rights are absent in the main core of both documents.

[36] Vid. In that sense BARBÉ IZUEL, E., "La Unión por el Mediterráneo…", *loc. cit.*, p. 46.

reference to socio-economic, trade or energy matters, some of them like the direct foreign investment, employment, reduction of poverty and energetic efficiency constituted one of the central structural problems in the Mediterranean, particularly in the Southern[37]. It has to be emphasized also the lack of a more significant reference -more than the repetitive formula of promoting legal migration and the fight against the illegal one- in the UfM documents. It is evident that the construction of the UfM cannot be disassociated of that fundamental matter, moreover, it cannot ignored the importance of the regulation of the migratory flows, and it should implement progressively the free movement between both shoes and the integration of migrants.

It cannot be disregarded the significance of encouraging sectors concerning education, research, university exchanges and cultural because they can favour mutual understanding among civil societies. Therefore, it should be adopted a Euro-Mediterranean strategy addressed to enhance inter-cultural and inter-religious dialogue and within the framework of the UfM, it should be incorporated new projects in these fields.

The fact that the eternal Arab-Israeli conflict has "kidnapped" during these years the project of the UfM, as it happened with the Barcelona process too, has pointed out, that even with the limited and discreet capacity of the EU in solving the conflict, the destabilising potential of it over the Euro-Mediterranean relations. Taking into account that the UfM is not the forum to negotiate the peace, it cannot be ignored that it is the only framework where all its parts come together -apart from the United Nations auspices- ergo it could be opportune to take advantage of that instrument.

Although this and other regional conflicts placed in the Mediterranean cannot paralyse the sectorial and multilateral cooperation, it is obvious that the UfM will be unable to consolidate itself due to the lack of mutual trust of the parties.

Finally, it has to be underlined that the processes of reforms and modernisation happening in the Southern shore of the Mediterranean will have to inevitably promote regional integration process where the UfM could play a central role. The fact that the exchanges South-South represent around 6%-8% during the last years means an impediment of the interests of the Southern Mediterranean partners themselves.

Despite the current conflicts and the ultraconservative nationalism have

[37] Nevertheless, the Marseille Declaration contained a reference to some of these sectors, such as energy of the creation of a free trade area, within the section III: Work programme for 2009.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 47-64

endangered any progress, the economic and political cost of the non-integration is higher for the population of those countries, that is why it cannot be dismissed that after the Arab Spring, there will be some forward movement.[38]Taking into account the UfM allows the reinforcement of the regional and multilateral dimension of the Euro-Mediterranean relations, which could constitute a much appropriated framework for promoting the sub-regional integration, however, it has to be highlighted that this issue has not yet emerged.

The regional integration and democracy should go hand-in-hand in this process as it happened in Europe at the beginning of the fifties. The Southern Mediterranean countries need the Jean Monnet vision in order to foster the sub-regional integration as well as their co-development. Perhaps, the deep reshaping events taking place on the Southern shore could divert into a more integrated process that allowing the current disagreements to be overcome and to reconsider the future in a more positive perspective.

In any case, the outbreak of the Arab Spring should be regarded as a great opportunity to re-launch the Euro-Mediterranean relations, with the UfM being the ideal regional framework to promote the democratisation of the area. Therefore, it would be convenient to introduce within the forum of the UfM a programme concerning the political, economic and social transition of the Southern and Eastern Mediterranean countries.

IV. CONCLUSION

At first sight, the UfM seems another failure of the Euro-Mediterranean relations. Its setbacks, however, can be adapted to its main breakthroughs. Taking this affirmation into account, it should firstly be mentioned that its foundation already suffered from a lack of success but that its main result was placement of the Mediterranean on the EU's priorities agenda. Secondly, one has to bear in mind that its definition as a "union of projects" refers to a pure pragmatism where the protection of human rights and fundamental freedoms are allocated to other appropriate frameworks.

Thirdly, the interaction with the EMP and ENP has consistently been pointed

[38] An example that illustrates that situation of the Arab Maghreb Union (AMU) is its own blockage due to some controversies between its principal members: Morocco and Algeria. In spite of that, the fact that Algeria did not veto the recent appointment of the new General Secretary of the UfM, the Moroccan diplomat Youssef Amrani, could be interpret as a sign of a possible progress in the Maghreb.

out as a difficulty, whereas the UfM is an extra value to the general framework as the sub-regional cooperation level will be reinforced through the area of priorities. Fourthly, the institutional scheme has been broadly criticized, in particular due to the absence of political input to appoint the General Secretary or to overcome the co-presidency issue at both shores. Nonetheless, the existence of such a treaded path in the search for consensus, even during difficult situations, means that the institutional framework could be revitalized in the future if the political will is present.

Fifthly, the economic crisis has been perceived as a limitation while it, nevertheless, could be an opportunity to maximize resources when launching tangible and factual projects. Last but not least, the insufficient visibility may be solved by strengthening the role of the General Secretary as some sort of "Mister Euro-Mediterranean", linking the North and the South.

In conclusion, the UfM was heading for failure since its very beginning but did represent the third path in the Euro-Mediterranean policy, where the project-driven sub-regional cooperation was tackled as the main purpose establishing that it can play a very relevant role in supporting the Mediterranean partners during the political transitions in this new phase.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 47-64

LA POLÍTICA NUCLEAR DE LA OTAN: LA AMENAZA DE LAS ARMAS NUCLEARES TÁCTICAS PARA LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y EL RÉGIMEN DE NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR

ANASS GOUYEZ BEN ALLAL[1]

I. INTRODUCCIÓN – II. LA ESTATEGIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA OTAN: LAS ARMAS NUCLEARES TÁCTICAS COMO PILAR BÁSICO – III. ¿ES COMPATIBLE LA ESTRATEGIA NUCLEAR DE LA OTAN CON EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE DESARME Y NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR? – IV.- ESCENARIOS Y AMENAZAS ESTRATÉGICAS DE LAS ARMAS NUCLEARES DE LA OTAN SOBRE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL –V.- CONCLUSIÓN

RESUMEN: Este trabajo ofrece un análisis sobre el impacto que tienen las armas nucleares tácticas de la OTAN desplegadas en Europa sobre el régimen de desarme y no proliferación nuclear, así como las amenazas que suponen estas armas para la seguridad internacional. Para ello, se realiza un estudio sobre la política nuclear de la OTAN a partir del examen de los Conceptos estratégicos que establecen la postura oficial de la Alianza atlántica.
PALABRAS CLAVE: OTAN; Seguridad internacional; Armas nucleares tácticas; Desarme; Tratado de No Proliferación Nuclear.

LA POLITIQUE NUCLÉAIRE DE L'OTAN: LES MENACES DES ARMES NUCLÉAIRES TACTIQUES POUR LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE ET LE RÉGIME DE NON PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE

RÉSUMÉ: Dans cet article, nous abordons l'impact des armes nucléaires tactiques de l'OTAN déployées en Europe sur le régime international de désarmement et non prolifération nucléaire, ainsi que les menaces qui supposent ces armes pour la sécurité internationale. Pour ce faire, le présent texte analyse la politique nucléaire de l'OTAN au travers de l'examen des Concepts Stratégiques qui dévoilent la posture officielle de l'Alliance atlantique.
MOTS CLÉS : OTAN ; Sécurité internationale ; Armes nucléaires tactiques ; Désarmement ; Traité sur la non rolifération des armes nucléaires.

NATO NUCLEAR POLICY: THE THREATS OF THE NATO TACTICAL NUCLEAR WEAPONS ON THE INTERNATIONAL SECURITY AND THE INTERNATIONAL REGIME OF NON PROLIFERATION OF NUCLEAR WEAPONS

ABSTRACT: This article offers an analysis of the impact of the deployed NATO tactical Nuclear weapons in Europe on the international regime of disarmament and non-proliferation of nuclear weapons. These threats that are carried by NATO tactical Nuclear weapons within the European

[1] Doctorando (Phd Researcher) en Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid (España).

region do also impose much danger on the international community. This is why it is salient to carry an assessment of NATO nuclear policy by examining the NATO Strategic Concepts strategic that establish the Atlantic alliance's position.
KEYWORDS: NATO; International Security; Tactical Nuclear Weapons; Disarmament; Treaty of non-proliferation of nuclear weapons.

I. INTRODUCCIÓN

Se supondría que el fin de la guerra fría y la llegada del «Nuevo Orden Internacional»[2], caracterizado por la superación del sistema de seguridad bipolar, cambiaría la lógica tradicional de las relaciones internacionales y de seguridad internacional. Se creería que los conflictos podrían resolverse mediante métodos pacíficos, y que con el advenimiento de esta etapa se evaporarían todas las amenazas de enfrentamientos armados, y por lo tanto el valor estratégico de las armas. Se supondría también que con este nuevo sistema de seguridad internacional asistiríamos a una creciente cooperación internacional para hacer frente a los desafíos y amenazas de la seguridad internacional, sobre todo en el ámbito de desarme y no proliferación nuclear.

Sin embargo, estas utopías han resultado ser falsas, la actual realidad internacional demuestra que no se ha podido acordar unas pautas de comportamiento internacional comunes que emanan de una percepción compartida de las amenazas para la seguridad internacional, y una voluntad común de actuar para un mundo más seguro y estable. Por lo contrario, vivimos en un mundo donde sigue reinando la incertidumbre y la opacidad, heredadas del modelo de la Guerra fría. Las potencias internacionales tradicionales se aferran a los fundamentos tradicionales de sus políticas de seguridad y defensa basados sobre la superioridad armamentística y estratégica, principalmente con el mantenimiento de las armas nucleares como componente estructural de las relaciones internacionales de seguridad.[3]

Sin lugar a duda la existencia de estas armas representa un peligro claro e inminente para la seguridad internacional. Más el número de armas nucleares desplegadas en el mundo es elevado, el peligro es mayor. Ante esta situación, en las últimas décadas los esfuerzos realizados para desarrollar un régimen internacional de desarme y no proliferación nuclear no han dejado de crecer. La sociedad internacional está cada vez

[2] George BUSH: Toward a New World Order, U.S. Department of State Dispatch 1, nº 3, 17 de septiembre de 1990, pp. 80.

[3] REMIRO BROTÓNS, A., «Un nuevo orden contra el Derecho Internacional: El caso de Kosovo», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 1, 2000. pp. 11.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 65-80

más consciente de que la existencia de este armamento supone una gran amenaza. Para ello, se han promovido la creación de tratados internacionales y regionales, la creación de organismos especiales, y el establecimiento de acuerdos y iniciativas bilaterales y multilaterales con el objetivo de reducir los arsenales nucleares y poner coto a la proliferación nuclear.

Sin embargo, por razones políticas y estratégicas, estas iniciativas no han logrado hacer frente a esta realidad. Una de las causas más directas de este fracaso se debe principalmente a la posición de los primeros Estados nucleares, estos son; Estados Unidos, Rusia, Francia, Reino Unido y China. En este sentido, el hecho de que estos Estados siguen optando por las armas nucleares como núcleo de sus políticas de seguridad y defensa frustra los esfuerzos internacionales establecidos, como debilita el régimen internacional de desarme y no proliferación nuclear.

De hecho, uno de los aspectos más evidentes que argumenta esta hipótesis es la política de seguridad y defensa de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El hecho de que Estados Unidos, Francia y Reino Unido sean a la vez partes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP) y de la OTAN debería hacer coincidir las inquietudes y los compromisos de estos Estados en el ámbito de desarme y no proliferación nuclear. Sin embargo, la doctrina de la OTAN es un espejo de la política de seguridad y defensa de las fuerzas nucleares occidentales, en particular, la estrategia de disuasión nuclear de EE.UU. Encarna el privilegio del cual se benefician estos Estados en el marco del TNP al apostar por las armas nucleares como núcleo en sus políticas de seguridad y defensa, y un instrumento de consolidación de sus supremacía. Así, para Francia la disuasión nuclear «es la garantía de la seguridad y de la independencia nacional»[4], Estados Unidos reafirma constantemente «el papel fundamental de las armas nucleares […] para disuadir un ataque nuclear contra Estados Unidos, sus aliados y socios»[5], mientras que el Reino Unido confirma el papel de las armas nucleares como «última garantía de la supervivencia de la nación».[6]

En principio, según los objetivos oficiales de la OTAN, los Estados-miembros se comprometen a apoyar la transparencia y la confianza mutua para mejorar la estabilidad internacional. La Alianza atlántica considera el TNP la piedra angular de

[4] *Livre blanc sur la défense* 2008, p. 69

[5] *Nuclear Posture Review* 2010, p.15.

[6] «Securing Britain in an age of uncertainty : the strategic defense and security review», Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, Octobre 2010.

los esfuerzos mundiales de desarme y no proliferación nuclear, subraya la importancia de la adhesión universal a este tratado, su respeto por los Estados-miembros, así como el favorecimiento de la cooperación pacífica en esta materia.[7]

Ahora bien; en la práctica, la OTAN se contrapone con los principios que defiende, su política es contraproducente en cuanto a los esfuerzos internacionales en materia de desarme y no proliferación nuclear. Por una parte, la estrategia de seguridad y defensa de la OTAN supone una violación al derecho internacional al no cumplir con unos de los principales disposiciones del Tratado de No Proliferación Nuclear. Asimismo, su política nuclear supone una amenaza para la paz y seguridad internacionales al favorecer el mantenimiento de estas armas por otros Estados, y la hipotética imitación de esta estrategia por otros Estados, fomentando así la proliferación nuclear, y el recrudecimiento de las amenazas.

II. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LA OTAN: LAS ARMAS NUCLEARES TÁCTICAS COMO PILAR BÁSICO

La OTAN no solo cuenta con las polémicas fuerzas nucleares estratégicas[8] de los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia que se hacen ver como «la suprema garantía de seguridad de los aliados»[9], sino, estaciona armas nucleares tácticas (*Tactical Nuclear Weapons*, TNWs) en Europa, «[…] bajo custodia y control de los EE.UU.» puestas a disposición de la OTAN y que proporcionan «[…] un vínculo político y militar entre los miembros europeos y norteamericanos de la Alianza».[10]

El papel y la importancia de estas armas están definidas en el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999:

---

[7] GUISÁNDEZ GÓMEZ, J., «Iniciativas multilaterales de no proliferación», *Centro Superior de Estudios sobre la Defensa Nacional,* n° 27, 2009, pp.36-37.

[8] Armas nucleares diseñadas para atacar importantes blancos enemigos a distancias muy largas, usualmente intercontinentales. Habitualmente están diseñadas para amenazar a las fuerzas nucleares estratégicas del enemigo y la infraestructura relacionada, así como a la población y los centros industriales. Las armas nucleares estratégicas son transportadas generalmente por misiles balísticos de largo alcance <http://www.un.org/fr/disarmament/wmd/nuclear/glossary.shtm>. TULLIU, S., SCHMALBERGER, T., *En buenos términos con la seguridad: diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de confianza*, UNIDIR, Ginebra, Suiza, 2003, p.121.

[9] NATO-Topic, «NATO´s Nuclear Forces», <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50068.htm. Consultado el 20/01/2013>.

[10] NATO – Topic, «NATO´s Nuclear Forces in the New Security Environment», <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20091022_Nuclear_Forces_in_the_New_Security_Environment-eng.pdf. Consultado el 20/01/2013>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 65-80

> §46. Para proteger la paz y prevenir la guerra o toda forma de coerción, la Alianza mantendrá en el futuro previsible una combinación apropiada de fuerzas nucleares y de fuerzas convencionales estacionadas en Europa […] Las armas nucleares aportan una contribución única haciendo incalculables e inaceptables los riesgos que supondría una agresión contra la Alianza. Así, estas armas son indispensables para mantener la paz.
>
> §62. El objetivo fundamental de las fuerzas nucleares de los Aliados es político: preservar la paz y prevenir la coerción así como toda forma de guerra. Estas armas continúan a jugar un papel esencial en el mantenimiento de los agresores en duda en cuanto a la manera de respuesta de los Aliados en caso de agresión militar.
>
> §63. La credibilidad del dispositivo nuclear de la Alianza y la demostración de la solidaridad de sus miembros así como su voluntad común de prevenir la guerra exige que los Aliados europeos con responsabilidad de planificación para la defensa colectiva participan activamente en las operaciones que les tocan en materia nuclear; las disposiciones del mando, el estacionamiento, control y consulta […] Es por este motivo que estos últimos mantienen fuerzas nucleares en Europa. Estas fuerzas deben reunir las características necesarias y tener la flexibilidad y la capacidad de supervivencia para que sean percibidas como un elemento creíble y eficaz de la estrategia de los Aliados para prevenir la guerra. Serán mantenidos a nivel mínimo suficiente para preservar la paz y la estabilidad.»[11]

Con esta estrategia la OTAN reafirma los objetivos enunciados por el Tratado del Atlántico Norte (4 de abril de 1949) según el cual « la política de defensa común de la OTAN debe asegurar la capacidad de efectuar un bombardeo estratégico, que comprende el uso de la bomba atómica», y «Estados Unidos es el principal responsable del buen funcionamiento de esta doctrina».[12]

El origen de esta estrategia militar se remonta a mediados de los años 1950, cuando EE.UU. y la Unión Soviética desplegaron armas nucleares en el continente europeo. Para ambas frentes se trataba de un sistema de defensa nuclear contra el eventual avance de las fuerzas armadas de los enemigos, a esto se añade, para EE.UU. el objetivo principal era paliar la superioridad de las fuerzas convencionales del Pacto de Varsovia.[13]

Las primeras armas estadounidenses se desplegaron en 1954 en el territorio

[11] El Concepto estratégico de la Alianza, aprobado por los jefes de Estado y Gobierno que participan en la reunión del Consejo de la Alianza Atlántica Norte que tuvo lugar en Washington los días 23 y 24 de abril de 1999. El Comunicado de prensa NAC-S(99)-65, 24 abril 1999.

[12] NATO Strategy Documents 1949-1969, Note By the Secretary to the North Atlantic Military Committee in the strategic concept for the defense of the North Atlantic Area.M.C.3/2, 28 novembre 1949.

[13] «Les armes nucléaires non stratégiques des États-Unis en Europe : un débat fondamental pour l'OTAN». Rapport de Commission n° 212 DSCFC 10 F rév 1. Session annuelle 2010, §46, <http://www.nato-pa.int/default.asp?COM=2083&LNG=1>.

del Reino Unido, posteriormente, Washington estacionó más armas en otras bases militares en Europa; Alemania del Oeste 1955, Italia 1957, Francia 1958, Países Bajos 1960, Grecia 1960, Bélgica 1963, y finalmente Turquía (no se conoce la fecha).[14]

De este modo, Estados Unidos es el único país del mundo que ha desplegado armas nucleares fuera de su territorio nacional, y el único –a fecha de hoy- que tiene TNWs fuera de su territorio. Mientras que Europa es el único territorio que alberga armas nucleares de otros Estados.

A partir de 1991, en paralelo con las reducciones de las armas nucleares estratégicas norteamericanas y rusas contempladas en los sucesivos tratados STAR, los arsenales de este armamento han sufrido reducciones considerables. Con el fin de la guerra fría y la dislocación del boque soviético, la Federación rusa se vio obligada a reducir sus armas nucleares tácticas. Según las cifras reveladas en 2012 por dos expertos de la *Federation of American Scientists* y del Natural *Resources Defense Council*, Rusia posee 2000 armas tácticas, registrando una reducción de 75% en comparación con su capacidad en 2001[15].

Por su parte Estados Unidos ha seguido la misma dinámica de reducción y de desmantelamiento de grandes cantidades de armas tácticas estacionadas en Europa occidental. Las fuerzas estadounidenses han retirado sus bombas tácticas B-61 de la base griega d'Araxox en 2001, y más tarde de las bases americanas de Ramstein (Alemania) y de Lakenheath (Reino Unido). En la actualidad, las únicas armas de este tipo almacenadas en territorio europeo son bombas nucleares de gravedad del tipo B-61,[16] diseñadas para ser lanzadas desde aeronaves de uso dual para misiones nucleares o convencionales; los llamados DCA (*Double Capability Aircraft*)[17]. Se trata de 200 bombas que están repartidas sobre seis bases de la OTAN en Europa: Büchel en Alemania, Kleine Brogel en Bélgica, Volkel en Piases Bajos, Aviano y GhediTorre en Italia y Incirlik en Turquía[18].

[14] El arsenal desplegado abarca toda una panoplia de armas nucleares tácticas disponibles: minas, artillerías, misiles aire-suelo y suelo-suelo de corto y medio alcance, bombas de gravedad.

[15] NORRIS, S. R., KRISTENSEN, S., HANS, M., «Russian nuclear forces 2012», *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 68, n°2, 2012, p. 93.

16 US Department of Defense, «Nuclear Posture Review Report». Abril de 2010. Disponible en <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20nuclear%20posture%20review%20report.pdf>. Consultado el 20/01/2013.

[17] «NATO´s Nuclear Forces in the New… *cit.*».

[18] Las bases situadas en Aviano e Incirlik son bases estadounidenses y no de la OTAN.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 65-80

Conviene recordar que las armas nucleares tácticas no forman objeto de ningún Tratado entre Estados Unidos y Rusia, las reducciones que tuvieron lugar se han realizado de manera unilateral. Los tratados de limitación de armas nucleares (SALT) de los años 1970, y los tratados de reducción de los años 1990 (START y SORT) incluyen únicamente las armas nucleares estratégicas.

Sin embargo, esta dinámica de reducción no refleja la voluntad de la Alianza a deshacerse con este armamento de manera definitiva. En paralelo con esta estrategia, los países europeo que albergan este arsenal nuclear están modernizando sus flotas aéreas y vectores de lanzamiento para dotarles de tecnología que les permite transportar la futura versión de bombas tácticas estadounidenses (B-61-3/4).[19]Además, en términos estratégicos, aunque el número desplegado de este armamento ha disminuido de manera significativa, sólo con que una de ellas permanezca significa la continuación de la estrategia de disuasión nuclear que se pretende establecer.

Por otra parte, la evolución de los desafíos geoestratégicos y la aparición de nuevas amenazas llevan la OTAN a renovar su estrategia militar de disuasión y defensa de manera constante. Últimamente, en pleno debate en el seno de la OTAN y en los parlamentos de los países europeos que albergan estas armas sobre la utilidad y la pertinencia del estacionamiento de este armamento en Europa y su posible eliminación[20], la nueva postura de la OTAN recogida oficialmente en el documento llamado «Deterrence and Defence Posture Review» (DDPR), aprobado en la cumbre de Chicago,[21] viene a consolidar la estrategia de disuasión y defensa de la Alianza basada sobre este armamento. En esta Cumbre se reafirmó el Concepto establecido en Lisboa de 2010[22]; «la OTAN seguirá siendo una alianza nuclear

[19] NORRIS, S. R., KRISTENSEN, S., HANS, M., «US tactical nuclear weapons in Europe». *Bulletin of the Atomic Scientists*. Enero- Febrero, 2013, vol. n° 67, p.70.

[20] El debate ha comenzado con la formulación de resoluciones en los Parlamentos de Alemania y Bélgica. El senado belga ha pedido al gobierno federal de hacer presión para que la OTAN retira las armas nucleares tácticas americanas desplegadas en Europa, y favorecer la puesta en práctica del artículo 6 del TNP (compromiso para progresar en la vía de desarme nuclear general). Proposición de resolución relativa al desarme y no proliferación en la estrategia de defensa y disuasión de la OTAN. Presentada por Marleen Temmerman y Bert Anciaux. Sesión 2011-2012.22 noviembre 2011. NB: actualmente la resolución esta en examen en la comisión de Relaciones Exteriores y Defensa del Senado belga, <http://www.senate.be/www/?MIval=/index_senate&MENUID=22 0&LANG=fr>.

[21] NATO – Texto oficial, "Deterrence and Defence Posture Review". Mayo de 2012. Disponible en <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87597.htm?mode=pressrelease>. (Consultado el 20/01/2013).

[22] Concept stratégique de l'Alliance atlantique adopté le 19 novembre 2010 au sommet de Lisbonne. Par. 17. <http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_68580.htm?selectedLocale=fr>.

mientras que existan las armas nucleares». Además, se insistió en garantizar a que todos los componentes del sistema de disuasión nuclear de la OTAN permanezcan seguros y efectivos para que siga siendo una Alianza nuclear[23].

Este nuevo Concepto resalta la importancia del nuevo instrumento militar, considerado mucho más sofisticado y eficiente que antes, basado sobre el trinomio formado por la mejora en la disponibilidad y proyección de fuerzas convencionales, el mantenimiento de la capacidad nuclear y el desarrollo de la iniciativa de defensa contra misiles balísticos.[24] La nueva postura de la OTAN apuesta por la iniciativa de defensa contra misiles balísticos (*Ballistic Missile Defence*, BMD) que incluía una serie de interceptores móviles capaces de portar cabezas convencionales y nucleares, dirigidas a proteger las capacidades nucleares y convencionales, así como la población y el territorio de los países aliados. Esta nueva estrategia se ha concebido en general como un complemento puramente defensivo.[25] Para ello, a partir de 2015 se contempla la instalación de dos emplazamientos *Aegis* terrestres, con 24 interceptores SM-3 cada uno de ellos, en Polonia y Rumania, estando previsto que alcancen la plena operatividad e incluso sean mejorados en 2021.[26]

La doctrina del uso de estas fuerzas nucleares, se ha determinado por los «Principios políticos para la panificación y la consulta en materia nuclear» adoptados por el Comité de planes de defensa en 1992. El texto previa dos modos de acción: «el empleo selectivo» (*Selective Use*), para la disuasión de un ataque limitado, y «la respuesta militar general» (*General Nuclear Release*), para la disuasión de un ataque mayor.[27] En este sentido, el gobierno británico había resumido el primer modo de acción de la manera siguiente: «en circunstancias extremas de legítima defensa», se procede al «empleo de armas nucleares para enviar un mensaje político al agresor, mostrándole la determinación de la Alianza a defenderse.»[28] En cuanto a la respuesta

[23] Informe SIPRI YEARBOOK 2013, «Armaments, Disarmament and International Security», *Stockholm International Peace Researche Institute,* 2013, pp. 11-15, <www.sipri.org>

[24] PECO YESTE, M., «¿Es sostenible la nueva postura de la OTAN en cuanto a disuasión y defensa?», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n° 28, 2013, pp. 1-8.

[25] CARLOTA, G., «¿Qué es el sistema antimisiles europeo?», *Real Instituto Elcano*, n° 2, 2012, pp. 5-10. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano>.

[26] US Missile Defense Agency – Fact Sheet, «Aegis Ashore», <http://www.mda.mil/global/documents/pdf/aegis_ashore.pdf. Consultado el 20/01/2013>.

[27] FACON, I., TERTRAIS, B., « Les armes nucléaires tactiques et la sécurité de l'Europe », *Fondation Pour la Recherche Stratégiques*, n° 3, 2008, pp. 8-14.

[28] «Dr. Reid : "The Government fully supports NATO policy on the continuing requirement for a su b-strategic capability as a crucial element of credible deterrence. In extreme circumstances of

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 65-80

nuclear general, será efectuada en coordinación con un golpe estadounidense masivo; es la garantía de seguridad de último recurso para los Estados miembros de la Alianza atlántica.

La OTAN no establece ni una política de uso en primero, ni una política de no-uso en primero de TNWs. La Alianza no determina la manera cómo va a reaccionar ante una agresión. El tema queda así abierto, y la decisión será tomada en su momento. Así los Aliados pretenden mantener los agresores en duda en cuanto a la manera de respuesta en caso de agresión.[29] Esta estrategia se denomina «La disuasión existencial»[30], según esta doctrina las armas nucleares disuaden por su mera presencia, en ausencia de todo plan o vector de lanzamiento adaptado a las circunstancias. Por otra parte, por motivos de «seguridad», la Alianza no revela nada sobre el número y la localización de sus armas nucleares.[31]

Por otro lado, la decisión final sobre toda utilización de TNWs se toma por los Estados nucleares de la Alianza. Las bombas americanas estacionadas en Europa están dotadas de sistemas de seguridad PAL (*Permissive Action Link*) las más modernas, que aseguran a EE.UU. un control positivo absoluto de sus armas, y prohíbe toda utilización no autorizada[32]. *Stricto sensu*, no existen «dos claves»; sin embargo, el lanzamiento de una arma por un aparato europeo requería el acuerdo de Estados Unidos y el Estado que alberga este armamento[33].

III. ¿ES COMPATIBLE LA ESTRATEGIA NUCLEAR DE LA OTAN CON EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE DESARME Y NO PROLIFERACIÓN NUCLEAR?

Ahora bien, como hemos mencionado antes, uno de los graves impactos de estas armas sobre la seguridad internacional es su incompatibilidad con los esfuerzos

self-defence such a capability would allow the limited use of nuclear weapons to send an aggressor a political message of the Alliance's resolve to defend itself."» (Hansard, Written Answers, 20 mai 1997, colonne 24, réponse à la question n° 257).

[29] Posición de la OTAN en cuanto a la no-proliferación nuclear, control de desarme y desarme, y las cuestiones conexas. Actualizado el 20 de junio de 2005 (página web de la OTAN).

[30] SMITH, M., «To neither use theme or lose them. NATO and Nuclear Weapons since the Colde War», *Contemporary Security Policy*, vol. 25, n°3, December 2004,p. 536.

[31] Desde 1954, a los europeos se les ha negado el acceso a una información adecuada sobre la presencia de armas nucleares estadounidenses en sus territorios, y sobre los riesgos que suponen para la salud y la seguridad.

[32] Posición de la OTAN en cuanto a la no-proliferación nuclear, control de desarme y desarme, y las cuestiones conexas. Actualizado el 20 de junio de 2005 (página web de la OTAN).

[33] DELORY, S., « Dissuasion et défense antimissiles, l'évolution de la perspective américain », *Fondation pour la Recherche Stratégique*, n°2, 2013. pp.15-22.

establecidos en el ámbito de cooperación internacional para el desarme y no proliferación nuclear.

La estrategia de la OTAN contrapone las disposiciones del Tratado de no Proliferación Nuclear. Este último prohíbe la transferencia de armas nucleares a Estados no poseedores de este armamento. En efecto, posicionar TNWs en Europa sería una violación flagrante a las reglas del TNP, creando así un precedente inquietante. La trasferencia de armas nucleares por parte de Estados nucleares a Estados no nucleares está prohibido por el artículo I del Tratado de No Proliferación Nuclear, mientras que la recepción de armas nucleares por parte de Estados no nucleares de Estados nucleares está prohibida por el artículo II del TNP[34].

En virtud del artículo I; «Cada Estado poseedor de armas nucleares (en este caso Estados Unidos) se compromete a no traspasar a nadie armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente». Mientras que en virtud del artículo II del TNP; «Cada Estado no poseedor de armas nucleares (en este caso Alemania, Bélgica, Italia, Países Bajos, Turquía) se compromete a no recibir de nadie ningún traspaso de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos, sea directa o indirectamente.»

Además, el estacionamiento de estas armas es inconsistente con el artículo VI del TNP, que establece la obligación legal de todos los signatarios del Tratado No Proliferación nuclear a trabajar conjuntamente para lograr un mundo libre de armas nucleares. Estos argumentos ponen en evidencia una vez más el incumpliendo de los Estados nucleares, con EE.UU. a la cabeza con sus obligaciones en materia de desarme y no proliferación nuclear.

Ante estas críticas, los juristas de la OTAN estiman que no se trata aquí del concepto de «transferencia» tal y como esta descrito en el TNP, sino, se trata de un «simple estacionamiento» sobre un territorio extranjero. Consideran que las armas desplegadas son armas de EE.UU., y éste último es el único quien tiene control sobre ellas, además la decisión de utilizarlas está en manos de Washington, y nunca se ha tomado. Argumentan también, que el despliegue de este armamento tuvo lugar antes de la entrada en vigor del TNP.

En nuestro punto de vista, estos argumentos no son válidos porque el acuerdo constituyente del la OTAN no está reconocido por el TNP, es decir no existe

[34] Ver el texto en la página oficial del United Nations Office for dissarmement Affairs: <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NWFZ.shtml>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 65-80

ninguna referencia o disposición especial directa o indirecta que permite a la OTAN o a cualquier otra organización o alianza internacional o regional desplegar armas nucleares en territorios de Estados que no les está reconocido la posesión de armas nucleares.

Por otra parte, los argumentos sobre la ilegalidad de estas armas no se limitan en las criticas sobre el mero estacionamiento de estas armas en otros territorios, sino, los Estados que albergan estas armas son también partes activos en la estrategias nuclear de la OTAN, y actores indispensables en las misiones y operaciones de la Alianza, y acuerdan importantes ayudas financieras en las infraestructuras. Estos Estados participan activamente en las misiones nucleares y ponen a disposición de la OTAN las bases militares, el personal civil y militar (vigilantes, pilotos), aviones con capacidad dual (F-16, Tornado), como entrenan a los pilotos para efectuar los bombardeos aéreos.

Además, el control de este armamento se transfiere a los miembros de la OTAN en el momento cuando empieza una misión de bombardeo nuclear. Al fin y el cabo, es el piloto alemán, belga, turco u holandés que utiliza un vector nacional para proceder al lanzamiento de una bomba atómica estadounidense. Cabe destacar también que la participación en estas misiones se extiende a otros Estados miembros del Grupo de planes nucleares de la OTAN:[35] en las operaciones nucleares aéreas, estos Estados deberán suministrar aviones de avituallamiento, radares y cazabombarderos con capacidad convencional para proteger los aviones que portan ojivas nucleares.

Todas estas acciones demuestran una colaboración muy estrecha que deja sugerir que estos países, a pesar de que no son los propietarios de las bombas, poseen en todos los casos el usufructo. Es decir, estos países se benefician del poder disuasorio que les ofrecen estas armas al mismo tiempo que se declaran Estados no nucleares según el TNP. Esta realidad pone la posición de estos Estados en entredicho, sobre todo teniendo en cuenta que estos últimos promueven el respeto de los tratados internacionales en materia de desarme y no proliferación nuclear.

Por otra parte, en términos políticos, estas armas obstaculizan el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en Europa (*Nuclear Weapons Free Zone*, NWFZ). Un proyecto antiguo lanzado en 1957 por el polaco Adam Rapacki que proponía la creación de esta zona que incluye a Polonia, Checoslovaquia, Alemania occidental y oriental. Hoy en día el establecimiento de estas zonas se presenta como una

[35] DUMOULIN, A., « Le débat belge sur les armes nucléaires tactiques », *Fondation pour la recherche stratégique*, n° 3, 2008, p. 12.

alternativa eficaz para lograr un mudo sin armas nucleares. Europa puede ser un gran ejemplo para otros Estados, sobre todo si tenemos en cuenta que la Unión Europea incluye Estados neutros (como Austria y Irlanda), no alineados militarmente (como Finlandia y Suecia), Estados hostiles a las armas nucleares (como Dinamarca y Alemania), y otros proactivos en el ámbito de desarme nuclear (Irlanda y Suecia)[36].

Además, el estacionamiento de armas nucleares en la base turca de Incirlik podría afectar las negociaciones sobre el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio. En este sentido, Siria denuncia constantemente a Turquía la posesión de armas nucleares y el no respeto del Tratado de No Proliferación Nuclear.[37] Por añadidura, el estacionamiento de TNWs en esta zona puede obstaculizar las negociaciones que lleva la comunidad internacional a través el grupo de P5+1 con Irán[38] con el objetivo de garantizar que su programa nuclear solo persiga fines pacífico. Además, estas armas podrían obstaculizar la ratificación por algunos gobiernos los tratados sobre las armas químicas, biológicas et bacteriológicas.[39]

IV. ESCENARIOS Y AMENAZAS ESTRATÉGICAS DE LAS ARMAS NUCLEARES DE LA OTAN SOBRE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

La política nuclear de la OTAN aviva un auténtico enjambre de intereses estratégicos en conflicto que podría llegar a percibirse como una potencia extremadamente agresiva, contribuyendo así de manera directa y indirecta a amenazar la seguridad internacional.[40]

El despliegue de armas nucleares por Washington fuera de su territorio nacional crea un precedente que podría incitar a otros Estados nucleares a desplegar estas armas fuera de su territorio y compartirlas con Estados no nucleares. Esta estrategia puede ser reproducida principalmente por Rusia, Irán, y también por otras potencias

[36] MARIE COLLIN, J., « Les armes nucléaires de l'OTAN », *Groupe de Recherche et d'Information sur la Pax et la Sécurité*, n°1, 2009, p.16.

[37] ROUPPERT, B., « Les armes nucléaires tactique en Europe, les enjeux d'un éventuel retrait », *Groupe de Recherche et d'Information sur la Pax et la Sécurité*, n°5, 2012, p. 16.

[38] El 24 de noviembre de 2013, los 5 Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, más Alemania firmaron un acuerdo temporal con Irán, por el cual este país se comprometía a congelar su programa nuclear a cambio de la suspensión de las sanciones económicas que se le habían impuesto anteriormente.

[39] OLIVIER, M., INGRAM, P., «The NATO summit: recasting the debate over the US nuclear weapons in Europe», <http://www.armscontrol.org>.

[40] PECO YESTE, M., *op. cit.,* p.8.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 65-80

nucleares como China y Pakistán. Se trata, por lo tanto, de un modelo que podría ser seguido, utilizando las relaciones preexistentes como base legal.

En primer lugar, Rusia la otra potencia nuclear legal según el TNP actúa en los límites de este tratado para avanzar en el desarrollo y modernización de su capacidad nuclear. Moscú conserva un interés particular por su escudo nuclear considerado como la última garantía de su seguridad y independencia política, ante la superioridad convencional estadounidense y las tentaciones de injerencia de éste último en sus asuntos interiores.

Así la presencia de TNWs americanas en Europa es vista por Moscú como la principal amenaza exterior, que según los responsables rusos disminuye su propia capacidad de disuasión nuclear. De hecho, Rusia declara constantemente que no está dispuesta a negociar más reducciones de sus arsenales nucleares tácticos mientras Estados Unidos tenga armas nucleares en Europa[41].

Por otra parte, Moscú critica también el escudo antimisil de la OTAN desplegado en Europa. Afirma que ese escudo representa una amenaza inaceptable a la capacidad disuasoria del arsenal nuclear de Rusia[42]. Según los estrategas rusos este proyecto significaría privar a Rusia de su capacidad de represalia ante un supuesto ataque de los EE.UU. y que se trata de un proyecto dirigido en última instancia a alcanzar la «seguridad absoluta» para el territorio de los EE.UU.[43] Rusia considera que este proyecto puede anular todos los acuerdos previos de limitación y reducción de armas nucleares estratégicas, así como alterar el equilibrio de poder.

Ante esta situación, el actual presidente ruso Vladimir Putin ha avanzado la posibilidad de «restablecer la posición de Rusia en Cuba y en otros países», desplegando armas nucleares tácticas al igual que hizo antes, cuando Rusia desplegó armas nucleares en Cuba en 1962[44]. Según una fuente reportada por el diario ruso *Izvestiva*, Moscú podría hacer de la isla de Caribe una base de sus bombarderos

[41] Ver al respecto RUIZ FANCISCO, J., «La postura de Rusia ante el escudo antimisiles de la OTAN: ¿una vuelta a la Guerra Fría, » Comentario FUNCIVA, noviembre de 2011, disponible en <http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1322237590_la_postura_de_rusia_ante_el_escudo_antimisiles_de_la_otan.pdf>; y «El escudo antimisiles en Europa: ¿es posible un acuerdo?», *Rusia Hoy* (16.07.2013), disponible en <http://rusiahoy.com/blogs/2013/07/16/el_escudo_antimisiles_en_europa_es_posible_un_acuerdo_30091.html>.

[42] RUIZ FANCISCO, J., «La situación de Rusia y su influencia en el mundo», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n° 02, 2014, pp.17-18.

[43] TSYPKIN M., «Russia, America and missile defense», *Defense & Security Analysis*, n°28, 2012, pp. 55-64.

[44] *The Associated Press*, Putin calls for restoring position in cuba, 4 agosto de 2008.

nucleares de largo alcance (Tu-160 et Tu-195).[45]

Por otra parte, y como respuesta al despliegue de Estados Unidos de escudo antimisil en Europa, Rusia revela su intención de desarrollar nuevos misiles estratégicos terrestres, marítimos y aéreos; la construcción de una Flota de submarinos nucleares; el despliegue de nuevos sistemas aéreos de largo alcance; y el establecimiento de una red de inteligencia global para reconocimiento y *targeting*, conectada por satélite.

Según la declaración de Alexander Sourikov, embajador de Rusia en Minsk: «no se excluye el despliegue de nuevas maniobras militares rusas en Bielorrusia, como reacción a la implantación de defensas antimisil estadounidenses en Polonia».[46]

Por otra parte, el estacionamiento de armas nucleares tácticas de la OTAN conlleva grandes amenazas para la seguridad regional e internacional; los países europeos su participación de manera indirecta en el fomento de las amenazas regionales, esto es porque la intención de la OTAN es utilizar estas bases terrestres, -precisamente la base militar de Incirlik en Turquía- para realizar ataques nucleares contra Irán. Es decir, que estos países con su pasividad no están respaldando únicamente posibles ataques nucleares preventivos, sino, se arriesgan a que sus territorios sean utilizados para lanzar un ataque nuclear en un conflicto en la zona.

Ante el recrudecimiento de la percepción iraní de la amenaza que supone estas armas Teherán podría lanzar un programa de desarrollo de armas nucleares con el objetivo de contrarrestar la superioridad y la disuasión que ejerce Estados Unidos a sus fronteras, y por otra parte para consolidar su capacidad estrategia de seguridad y defensa que le garantiza el liderazgo regional frente a la latente hegemonía turca en Oriente Medio.

De hecho, Irán podría estacionar en el suelo sirio armamento nuclear y misiles balísticos, como estrategia que le permitiera solventar así los problemas técnicos que enfrenta para fabricar misiles de largo alcance que superan los 2.500 km, con el objetivo de disuadir a Israel, considerado fuente de amenaza a la supervivencia del régimen iraní.

Por otra parte, si Irán logra fabricar armas nucleares, podría transferir dicho armamento a otros actores en la región con el fin de amenazar o atacar a Israel. En este sentido nos referimos al grupo libanés Hizbulah y al palestino Hamas.

En otro escenario, el temor de los Estados árabes a una hipotética hegemonía iraní

[45] *The Washington Post,* Russian bombers could be deployed to Cuba, 22 de Julio de 2008 ou encore The Guardian, Russia contemplates using Cuba to refuel nuclear bombers, 24 julio de 2008.

[46] *Rianovosti*, « ABM :le déploiement d'armes nucléaires en Biélorussie est exclu », 6 août 2008.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 65-80

puede provocar la aparición de más programas nucleares nacionales en esa región. Así por ejemplo, Arabia Saudita tiene músculo financiero probado para lanzarse a un programa intensivo de compra de misiles y ojivas de su aliado nuclear Pakistán, que ya se había beneficiado de la ayuda financiera saudí cuando desarrollaba su primera «bomba islámica»[47]. Igualmente, Egipto puede decidir cambiar su estrategia militar y buscar vías para dotarse de armas nucleares o, al menos, mantener su posición contraria a ratificar el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares.

Por su parte, Turquía también podría iniciar un programa nuclear militar y, de hecho, declaraciones públicas de varios dirigentes del partido político turco AKP han revelado su intención de lanzar un programa nuclear militar en caso de que Irán se convierta en potencia atómica[48]. En este sentido, la cultura nuclear adquirida por las armas nucleares tácticas estacionadas en su suelo podría ser un elemento determinante. La formación adquirida en el ámbito militar por muchas generaciones de especialistas turcos podría ser un elemento precioso y útil.

V. CONCLUSIÓN

Como se ha podido observar a lo largo de este análisis, la estrategia nuclear de la OTAN mantiene las fuerzas nucleares tácticas como fundamento de su poder militar haciendo prevalecer así los intereses de la OTAN sobre el interés general de la comunidad internacional representado en la creación de una atmosfera propicia para fomentar la cooperación en materia de desarme y no proliferación nuclear. Esta política sobredimensionada encarna el intento estas potencias nucleares de establecer un orden hegemónico que podría llegar a percibirse por otros Estados como una política extremadamente agresiva, aspecto que constituye un factor de conflictividad *per se*.

Algunos Estados europeos que albergan estas armas defienden la retirada de estas armas de sus bases, consideran que las TNWs americanas se desplegaron en el territorio europeo para responder a la invasión de la Unión soviética. Hoy en día las amenazas que representaba Rusia se han desaparecido, así que estas armas ya

[47] Cabe destacar, en este sentido, que la cadena británica BBC informó en noviembre 2013 sobre un acuerdo de venta de armas nucleares entre Pakistán y Arabia Saudí. Sin embargo, la información ha sido desmentida por ambas partes, <http://www.europapress.es/internacional/noticia-islamabad-desmiente-tenga-acuerdo-riad-venderle-armamento-nuclear-20131108033950.html>. Fecha de consulta: 20 de junio de 2014.

[48] Así, por ejemplo, la declaración de Murat Mercan de 19 de mayo de 2009 ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado (resumen de la Comisión de Asuntos Exteriores), en <http://www.nti.org/e_research/e3_40a.htm>. Fecha de consulta: 10 de abril de 2013.

no mantienen el valor político y militar de antaño, por lo cual no pueden servir de medio de presión político y/o militar en el curso de las negociaciones. Además, las fuerzas convencionales de la OTAN disponen de una importante capacidad para realizar todas las misiones que podría lanzar la Alianza, sobre todo con la inclusión del sistema de defensa antimisil.[49]

Sin lugar a dudad, estas armas forman una barrera para las negociaciones internacionales encaminadas a conseguir un futuro más pacífico sin armas nucleares. La ausencia de motivación inmediata para la retirada de estas armas hace que el escenario más probable –por lo menos a corto plazo– es el mantenimiento de esta dinámica.

En nuestro punto de vista una la solución más viable es la retirada de estas armas de las bases europeas. En la espera de esta medida la OTAN debe ofrecer claras y legalmente vinculantes garantías de que sus armas nucleares y los sistemas de defensa antimisiles no será dirigido contra Rusia. Estas garantías deberían ser acompañadas de medidas de transparencia y de criterios técnico militares objetivos. Además, hay que ofrecer garantías de seguridad a Irán, mostrando indicios de respeto y compromiso de los Estados nucleares en el Tratado de no proliferación nuclear con el objetivo de motivar a Teherán a avanzar en las negociaciones sobre su programa nuclear.

Finalmente, sin lugar a duda estas medidas no tendrán valor si no se introduciría una nueva norma internacional en el marco del Tratado de No Proliferación nuclear que toma en consideración la amenaza que supone la estrategia nuclear de la OTAN, exigiendo el no estacionamiento de armas nucleares tácticas en territorio de otros Estados que sean nucleares o no nucleares.

[49] «Rapport de la Commission Global Zero OTAN-Russie: retrait des armes nucléaires tactiques américaines et russes des bases de combat européennes ». Document préparé par Global Zero pour la 48e Conférence sur la sécurité de Munich. Février 2012.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 65-80

MANAGING ENERGY INTERDEPENDENCY IN THE WESTERN MEDITERRANEAN

GONZALO ESCRIBANO FRANCÉS
ENRIQUE SAN MARTÍN GONZÁLEZ[1]

I. INTRODUCTION – II. WILL NORTH AFRICA FADE AWAY IN A SHIFTING GLOBAL ENERGY LANDSCAPE? – III. NOT FOR SOUTHERN EUROPE: THE GEOPOLITICAL DEEPENING OF A WIDER NORTH AFRICA – IV. MANAGING INTERDEPENDENCY: WHAT CAN SOUTHERN EUROPE DO? – V. CONCLUDING REMARKS: DEVELOPING A CREDIBLE ENERGY NARRATIVE

ABSTRACT: Over the last few years, the unconventional energy revolution has profoundly changed, if not the essence of global energy geopolitics, at least its narrative. This article analyses the impact of such a geo-economic shift for Southern European countries. Despite this development, North Africa will remain the main energy supplier for EU Mediterranean countries. As a consequence, the main shared strategic challenge regarding energy security will be the geopolitical deepening of a wider North Africa. To manage European energy interdependency with the Mediterranean Southern shore in such a changing context a new, credible and more appealing energy narrative for their southern energy partners should be developed. This article proposes some of the elements that could be included to successfully increase energy cooperation in the Western Mediterranean.
KEY WORDS: Euromediterranean energy relations, energy security, unconventional energy revolution, global energy geopolitics, North Africa, European Union.

LA GESTIÓN DE LA INTERDEPENDENCIA ENERGÉTICA EN EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL

RESUMEN: Durante los últimos años, la revolución energética no convencional ha cambiado profundamente, si no la esencia de la geopolítica global de la energía, al menos su narrativa. Este artículo analiza el impacto de este cambio geoeconómico para los países del sur de Europa. A su pesar el Norte de África continuará siendo la principal fuente de suministro energético para los países mediterráneos de la Unión Europea. En consecuencia, el mayor desafío estratégico común para su seguridad energética consiste en un Norte de África más amplio y profundo. Para gestionar la interdependencia energética europea con la orilla sur del Mediterráneo en un contexto cambiante como el actual, debe elaborarse un nuevo discurso energético creíble y más atractivo para los socios

[1] Gonzalo Escribano Francés, Director, Energy Program, Real Instituto Elcano (Madrid) and Associate Professor (Profesor Titular) of Applied Economics, Spanish Open University (UNED, Madrid), <gescribano@rielcano.org>. Enrique San Martín González, Lecturer (Profesor Ayudante) of Applied Economics, Spanish Open University (UNED, Madrid), <esanmartin@cee.uned.es>. This article updates previous versions of part of the research conducted for the IEEE (*Instituto Español de Estudios Estratégicos*, CESEDEN, Spain) and CEMISS (*Centro Militare Di Studi Strategici*, Italy) international research project "Energy geopolitics in the Mediterranean Region", whose original Spanish version is available at <http://www.ieee.es/en/documentos/areas-tematicas/regiones-geopoliticas/2014/DIEEET03-2014.html>.

meridionales. En este artículo se proponen algunos elementos que podrían ser incluidos en una nueva narrativa para mejorar la cooperación energética en el Mediterráneo Occidental.
PALABRAS CLAVE: relaciones energéticas euromediterráneas, seguridad energética, revolución energética no convencional, geopolítica energética global, Norte de África, Unión Europea.

LA GESTION DE L´INTERDÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE DANS LA MÉDITERRANÉE OCCIDENTALE

RÉSUMÉ: Au cours des dernières années, si la révolution de l'énergie non conventionnelle n'a pas profondément changé l'essence de la géopolitique mondiale de l'énergie, elle a transformé au moins sa narrative. Cet article analyse l'impact de ce changement géo-économique pour les pays de l'Europe du Sud. L'Afrique du Nord continuent d'être la principale source d'approvisionnement en énergie pour les pays méditerranéens de l'Union Européenne. Par conséquent, le plus grand défi stratégique commun pour sa sécurité énergétique est une Afrique du Nord plus large et approfondie d'une perspective géopolitique. Pour gérer l'interdépendance énergétique européenne avec la rive sud de la Méditerranée dans un contexte si changeant, un discours énergétique plus crédible et plus attirant pour les partenaires du Sud doit être développée. Cet article propose quelques éléments qui pourraient être inclus dans un nouveau récit sur la coopération énergétique en Méditerranée occidentale.
MOTS CLÉS: relations énergétiques euro-méditerranéennes, sécurité énergétique, révolution non conventionnelle, géopolitique de l'énergie, Afrique du Nord, Union Européenne.

I. INTRODUCTION

Energy geopolitics is by definition a quite static field of strategic thinking. The economic and political geography of Mediterranean energy interdependency conform a natural energy space that has been rather stable over the last decades. Stability refers here to the fact that threats and opportunities, complementarities and conflicts, are projected in a highly stable analytical landscape: the geography of energy resources, which evolves in a setting of long-term investment projects and gradual technological progress. Threats and conflicts arise in a recurrent manner and under different form, but they tend to come from the same geographical origins. When they emerge abruptly and unexpectedly, a failure in risk evaluation has been made; if they affect the functioning of national or regional energy markets, it is because the latter were ill-conceived to deal with energy security threats. However, over the last few years, the unconventional revolution has profoundly changed, if not the essence of global energy geopolitics, at least its narrative. It is true that energy geopolitics has been historically prone to fashions whose announced long-term impacts never materialise, at least no to the predicted extent. While these fashions receive a lot of attention from policy-makers, structural trends continue to unfold.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 81-102

This article nuances first the impact of such a geo-economic shift for Southern European countries. On the contrary, the following section argues that for these countries the main shared strategic challenge regarding energy security will be the geopolitical deepening of a wider North Africa. The final section concludes further arguing that managing European energy interdependency with North Africa in such a changing context requires developing a new, credible and more appealing energy narrative for their southern energy partners. It also emphasises the need for Southern European countries to be more pro-active in this regard in the European and bilateral policy domains, especially when a window of opportunity for a more cooperative energy interdependency opens with the increasing uncertainty regarding Russian and Central Asian supplies.

Emphasising the North African dimension by no means dismiss the relevance of other regional emerging dynamics that also affect Southern European countries, like energy developments in the Eastern Mediterranean, the growing relevance of the wider Atlantic basin or the Black Sea and the energy future of the post-soviet space. Even more so if, as a consequence of the current deterioration of EU-Russian relations after the Ukraine crisis, the evolving energy scene in the Mediterranean becomes more crucial for European countries in need of diversifying away from Russia and its "near abroad".

II. WILL NORTH AFRICA FADE AWAY IN A SHIFTING GLOBAL ENERGY LANDSCAPE?

This section is devoted to identifying some key global drivers for energy geopolitics. On the global arena, the recent literature on energy geopolitics is plagued with analyses that predict the emergence of a new balance in the international energy system due to the global impact of the shale gas revolution and the expected effects of the on-going unconventional oil revolution. This paper tries first to nuance the direct and indirect impacts of such developments on Southern European countries before addressing the North African dimension itself.

In Europe, most of the attention has been given to Russia, balancing the policies of engaging the country and diversifying away from it. Although Russia is the EU main energy supplier, its energy policy had always raised concerns due to the use of the energy weapon in his 'near abroad'[2]. In the 2014 Ukrainian crisis, energy does

[2] LARSSON, for instance, had recorded more than fifty incidents involving Russian use of the

not seem to be playing the main role, but it was used first to attract Ukraine to the Russian positions, with more than a 30% off in the gas bill[3] and, later on, to punish the pro-Western cabinet that reached office after the Euromaidan events, cancelling the discount[4]. Precisely this crisis reminds Europe that its energy supply cannot rely solely in Russia. But to diversify energy supplies away from Russia has proven a hardly consistent and difficult endeavour, which has concentrated European strategic attention in the so-called 'Great Game' of (petty) energy diplomacy in Central Asia. Nevertheless, being optimistic, it could be said that the results of this policy has been limited, because Russia can still exert high political, economic and military pressure in the post-soviet space to its fullest extent, as we have seen very clearly in Transnistria (since 1992), Abkhazia and South Ossetia (2008) and Ukraine (2014).

Thus being North Africa the closest energy exporting region to the EU, a deepening in the Euro Mediterranean relations, as this paper advocates, seems to be the proper option to balance Russian geopolitical energy risk.

At a global level, the first interesting trait in the emerging energy landscape is that it is biased towards the US unconventional energy power, while the alternative European vision of a renewable, low-carbon future seems increasingly unappealing to strategic thinking. A renewables-based energy mix seems too much a soft energy power, whose appeal is fading in an energy world dominated by the hard narrative of hydrocarbon resources, conventional or unconventional. When dealing with alternative energy futures, unconventional oil and gas are from Mars, while renewables are from Venus, to put it in Robert Kagan's terms[5].

This discourse was reinforced by the International Energy Agency-IEA- World Energy Outlook-WEO-2012[6], which projects a significant geographical shift in hydrocarbon production to the benefit of North America and, lastly, to the US.

'energy lever' between 1991 and 2005, more than any other country in the world (LARSSON, R.L., *Russia's Energy Policy: Security Dimensions of Russia's Reliability as an Energy Supplier,* Swedish Defence Research Agency (FOI), Stockholm, 2006). The 2006 and 2009 'gas wars' between Russia and Ukraine are two well-known cases where European gas supplies were affected after Russia cut off gas supplies to Ukraine.

[3] "Russia offers Ukraine major economic assistance", BBC News, December 17, 2013.

[4] "Russia cancels Ukraine's gas discount and demands $1.5bn", The Telegraph, March 4, 2014.

[5] ESCRIBANO, G., "Shifting towards what? Europe and the rise of unconventional energy landscapes", Análisis del Real Instituto Elcano, *ARI* 82/2012.<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari82-2012_escribano_europe_unconventional_energy>.

[6] IEA - INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *World Energy Outlook-WEO 2012*. IEA-OECD, Paris, 2012.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 81-102

The summary of the report was widely echoed by international media and attracted a lot of attention from policy makers and energy analysts alike. In most analyses, US energy independence and even its emergence as an oil exporter were almost being taken for granted. On this assumption, it has been mechanically argued that US geopolitical interests in the Middle East will almost disappear. 'Saudi' America would lead world energy markets, pushing conventional producers to the fringe of the international geopolitical scene[7]. Europe would stay alone in providing for its energy security, increasing European energy vulnerability compared with the new unconventional US power.

But this unconventional boom, boosted to be a world geopolitical game changer only one year ago, was not seen by the IEA any more as a world revolution: the last WEO argues that, regarding oil, there will be effects only in the short and medium term («Light tight oil[8] shakes the next ten years, but leaves the longer term unstirred») while the main key features of the energy system keep going in the future («The Middle East, the only large source of low-cost oil, remains at the centre of the longer-term oil outlook»)[9]. Nonetheless, the situation for some key players, like the US, could change dramatically in the future if its predicted energy self-sufficiency finally happens.

Although, unconventional resources have changed the balances of global energy geopolitics, at least in the short and medium term, its development does not push conventional hydrocarbon suppliers to the fringe of energy geopolitics. Some figures can help to nuance the present and future significance of unconventional resources. The 2013 WEO's 'New Policies Scenario' projects that world unconventional oil production will reach 15 mb/d in 2035 (3.9 mb/d in 2011), compared with 65.4 mb/d for conventional crude oil and 17.7 mb/d for natural gas liquids (68.5 and 12.2 mb/d, respectively). Notwithstanding the fact that unconventional oil provides most additional production, together with natural gas liquids, it represents only 15.2% of 2035 total liquids production, and is expected to be restricted to North America. Unconventional gas (mainly shale) would rise from 16% to 26% of world

[7] "Saudi America. The U.S. will be the world's leading energy producer, if we allow it", The Wall Street Journal, November 12, 2012.

[8] Light tight oil (LTO) is a kind of unconventional oil extracted using the same technology used to extract shale gas: horizontal drilling and hydraulic fracturing (COGA - COLORADO OIL & GAS ASSOCIATION, "Oil Shale vs. Shale Oil, The Basics", Denver (Colorado), 2013.

[9] IEA - INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *World Energy Outlook-WEO 2013*. IEA-OECD, Paris, 2013.

production, accounting for close to half of world gas production increases between 2011 and 2035. Half of it would come from China and the US.

These are big numbers that make for most of the new production capacity. But they should be kept in perspective with its weight in global energy markets, which will remain dominated by conventional traditional producers through development of existing fields and new conventional discoveries (including high cost deep water fields).

Table 1 shows that the Middle East represents roughly a third of world oil production and exports (and almost a half of world oil proven reserves). When adding North African producers and Nigeria, the figures increase to over 40% of world oil production and exports. Even more importantly, they own the only available spare capacity in the world, which gives Saudi Arabia and other smaller Gulf producers the power to balance (or not) global oil markets by squeezing or preserving it. To date, Gulf swing producers have been the last resort to compensate for strikes in Nigeria, hurricanes in the Gulf of Mexico, disruptions in Libyan production or the oil embargo on Iran, to name but a few.

In this context, sudden US strategic neglect of the Gulf region does not seem a plausible option. Especially so in the longer run, when the predominance of Persian Gulf reserves could prove more enduring than is currently though. It is true that US physical oil vulnerability would tend to be reduced. But the US already imported only 20% of its oil from the Persian Gulf in 2012, and this reduced reliance did not prevent a clear signal to Iran that any traffic disruption in the Hormuz Strait would imply military action. Besides energy issues, the Middle East host a full menu of geopolitical nightmares, from Shia-Sunni tensions to the Arab-Israeli conflict, in a region accumulates over 1 trillion US$ in reserves.

Another noticeable figure in Table 1 is the evolution of production and exports between 2011 and 2012. Taking Libya out of the picture, as its production is recovering from the civil war, the only region with a relevant increase in oil production (1,2 million barrels daily) is North America and, specifically, the US. This result could be transferred to oil exports, even with greater intensity, because if US oil exports were not accounted for, world oil exports would have dropped. The main factor behind this production increase is, obviously, the unconventional revolution. However, it must be kept in mind that unconventional oil (and gas) is not produced due to a lack of conventional crude (or gas); on the contrary it has been produced

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 81-102

Table 1: Oil production and exports, 2012 (Thousand barrels daily)

Thousand barrels daily	Oil production			Oil exports (production-consumption)		
	2012	Share of total	Increase 2012-2011	2012	Share of total	Increase 2012-2011
US	8.905	9,6%	1.037	-9.650	-17,4%	1.432
Canada	3.741	4,4%	215	1.329	2,4%	208
Mexico	2.911	3,5%	-29	837	1,5%	-61
Total North America	**15.557**	**17,5%**	**1.222**	**-7.483**	**-13,5%**	**1.579**
Venezuela	2.725	3,4%	-40	1.944	3,5%	-58
Brazil	2.149	2,7%	-44	-655	-1,2%	-108
Colombia	944	1,2%	29	670	1,2%	26
Argentina	664	0,8%	-23	52	0,1%	-37
Ecuador	505	0,7%	4	271	0,5%	-4
Total S. & Cent. America	**7.359**	**9,2%**	**-89**	**827**	**1,5%**	**-217**
Russian Federation	10.643	12,8%	133	7.469	13,5%	48
Norway	1.916	2,1%	-124	1.669	3,0%	-131
Kazakhstan	1.728	2,0%	-29	1.463	2,6%	-52
United Kingdom	967	1,1%	-147	-501	-0,9%	-83
Azerbaijan	872	1,1%	-47	779	1,4%	-51
Total Europe & Eurasia	**17.211**	**20,3%**	**-240**	**-1.332**	**-2,4%**	**190**
Saudi Arabia	11.530	13,3%	386	8.595	15,5%	286
Iran	3.680	4,2%	-678	1.710	3,1%	-770
United Arab Emirates	3.380	3,7%	61	2.660	4,8%	40
Kuwait	3.127	3,7%	247	2.651	4,8%	237
Iraq	3.115	3,7%	314	na	na	na
Qatar	1.966	2,0%	129	1.716	3,1%	114
Oman	922	1,1%	31	na	na	na
Total Middle East	**28.270**	**32,5%**	**282**	**19.916**	**36,0%**	**-81**
Nigeria	2.417	2,8%	-43	na	na	na
Angola	1.784	2,1%	58	na	na	na
Algeria	1.667	1,8%	-17	1.300	2,3%	-40
Libya	1.509	1,7%	1.030	na	na	na
Egypt	728	0,9%	1	-16	0,0%	-25
Total Africa	**9.442**	**10,9%**	**700**	**5.919**	**10,7%**	**536**
China	4.155	5,0%	81	-6.066	-11,0%	-390
Indonesia	918	1,1%	-35	-647	-1,2%	-51
India	894	1,0%	-8	-2.757	-5,0%	-172
Malaysia	657	0,7%	17	-40	-0,1%	2
Total Asia Pacific	**8.313**	**9,6%**	**68**	**-21.467**	**-38,8%**	**-959**
Total World	**86.152**	**100,0%**	**1.942**	**55.314**	**100,0%**	**704**

Source: *BP Statistical Review of World Energy*, June 2013.[1]

[1] *Notes*: (1) no data provided for consumption in Iraq, Oman, Angola, Libya and Nigeria. (2) The increase in Libyan oil production during 2012 is due to the end of the 2011 civil war.

because there was a technological breakthrough that made it competitive enough to substitute other hydrocarbons that could have been produced.

Table 2 shows that changes in natural gas global balances are more dramatic due to the shale revolution, even if its impact has not been so dramatic out of North America due to social opposition, lack of regulation, absence of technological capabilities, and high investment requirements. A few countries have very important shale gas reserves (in descending order): China, Argentina, Algeria, Canada, the US, Mexico, Australia and South Africa. Each of these countries has, at least, a 5% of the

Table 2: Estimated shale gas technically recoverable resources for selected countries, compared to existing reported reserves and production during 2011

	2011 natural gas production		January 1, 2013 estimated proved natural gas reserves		2013 EIA/ARI unproved wet shale gas technically recoverable resources	
	trillion cubic feet	share of total	trillion cubic feet	share of total	trillion cubic feet	share of total
Asia and Pacific	**17**	**13,7%**	**504**	**7,4%**	**1.808**	**25,1%**
China	4	3,2%	124	1,8%	1.115	15,5%
Australia	2	1,6%	43	0,6%	437	6,1%
Pakistan	1	0,8%	24	0,4%	105	1,5%
India	2	1,6%	44	0,6%	96	1,3%
Indonesia	3	2,4%	108	1,6%	46	0,6%
North America	**32**	**25,8%**	**403**	**5,9%**	**1.685**	**23,4%**
Canada	6	4,8%	68	1,0%	573	8,0%
United States	24	19,4%	318	4,6%	567	7,9%
Mexico	2	1,6%	17	0,2%	545	7,6%
South America & Caribbean	**6**	**4,8%**	**269**	**3,9%**	**1.430**	**19,9%**
Argentina	2	1,6%	12	0,2%	802	11,1%
Brazil	1	0,8%	14	0,2%	245	3,4%
Venezuela	1	0,8%	195	2,9%	167	2,3%
Paraguay	-	-	0	0,0%	75	1,0%
Colombia	0	0,0%	6	0,1%	55	0,8%
Chile	0	0,0%	3	0,0%	48	0,7%
Bolivia	1	0,8%	10	0,1%	36	0,5%
Middle East and North Africa	**26**	**21,0%**	**3.117**	**45,6%**	**1.003**	**13,9%**
Algeria	3	2,4%	159	2,3%	707	9,8%

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 81-102

Libya	0	0,0%	55	0,8%	122	1,7%
Egypt	2	1,6%	77	1,1%	100	1,4%
Sub-Saharan Africa	**2**	**1,6%**	**222**	**3,2%**	**390**	**5,4%**
South Africa	0	0,0%	0	0,0%	390	5,4%
Europe	**10**	**8,1%**	**145**	**2,1%**	**470**	**6,5%**
Poland	0	0,0%	3	0,0%	148	2,1%
France	0	0,0%	0	0,0%	137	1,9%
Romania	0	0,0%	4	0,1%	51	0,7%
Former Soviet Union	**30**	**24,2%**	**2.178**	**31,8%**	**415**	**5,8%**
Russia	24	19,4%	1.688	24,7%	287	4,0%
Ukraine	1	0,8%	39	0,6%	128	1,8%
Total World	**124**	**100,0%**	**6.839**	**100,0%**	**7.201**	**100,0%**

Source: EIA (2013a), *Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States.*

technically recoverable world reserves estimated by the US Energy Department[10]. Other countries come next, like Russia, Brazil, Venezuela, Poland, France, Ukraine, Libya, Pakistan or Egypt with at least 100 trillion cubic feet shale gas recoverable resources. While Southern European countries do not seem to have large shale gas deposits, Algeria, Libya and even Egypt, do have significant ones. These three countries together account for almost 13% of the identified world shale resources, more than three times their conventional gas proved reserves. When and by whom those resources will be accessible is an issue that will be addressed in more detail in a coming section. However, in this respect the unconventional revolution does not directly affect energy security prospects of EU Mediterranean countries, which under normal circumstances would keep Middle East and North African producers as their main energy suppliers.

Nevertheless, figures in Table 2 must be used with caution as the cumulative empirical knowledge in shale gas outside the US is limited. This could make estimations less accurate than in the US or when assessing conventional counterparts. If we compare the last two EIA world estimations of shale gas recoverable resources[11] differences, which could be attributed to an improved knowledge, are significant. The most shocking ones are the complete dismissal of the Norwegian unconventional

[10] EIA - ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, *Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States,* 2013, <http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas>.

[11] *Ibid.* and EIA - ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States*, 2011.

gas resources due to "the disappointing results obtained from three Alum Shale wells drilled by Shell Oil Company in 2011"[12], and the fifteen times increase in Venezuela due to better data and the inclusion of associated gas. However, most changes are in the +/-35% range, a reasonable gap for such a new development.

In the Mediterranean Southern shore, Algerian unconventional recoverable resources were multiplied by three in the last report due to the inclusion of six additional basins, reaching third position in the world ranking after China and Argentina. Libyan resources were downgraded due to the application of a more severe organic threshold in shale gas estimation. Finally, Egypt was not assessed in the former report, but it is supposed to have resources of similar magnitude than Libya. Notwithstanding, shale gas resources could vary quickly in the short and medium term as knowledge increase, especially outside the US, and more basins and more countries were assessed.

The impact on Mediterranean Europe's energy security of an eventual US strategic neglect of the Middle East is also difficult to envision. First, while unconventional oil and gas is making the US an unconventional (energy) power, no country is immune to the evolution of global markets. The main US' energy risk is the economic cost of a major disruption in global oil supplies[13], and the fact is that global oil markets will remain dominated by conventional traditional producers. The 2012 WEO[14] (p. 24) itself warns that "reducing its oil imports will not insulate the United States from developments in international markets". Second, the 2014 Ukrainian crisis could have made a new geopolitical shift, as the US has realized that Europe cannot help to contain Russia if this country supplies approximately one third of European oil and gas imports and one fourth of European consumption of oil and gas. Thus the US Government is willing to accelerate natural gas exports to Europe, reducing European energy dependence to undermine Russian influence[15]. It must be kept in mind that until recently the US was discussing the convenience to keep the gas for its own industries rather than exporting it abroad[16].

[12] *Ibid.*, 2013.

[13] CRANE, K., GOLDTHAU, A., TOMAN, M., LIGHT, T., JOHNSON, S.T., NADER, A., RABASA, A. and DOGO, H., *Imported Oil and U.S. National Security,* RAND, 2009, <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG838.pdf>.

[14] *Op. cit.* IEA, 2012.

[15] "U.S. Hopes Boom in Natural Gas Can Curb Putin", *The New York Times*, March 5, 2014.

[16] NERA, *Macroeconomic Impacts of LNG Exports from the United States*, NERA Economic consulting, Washington, DC, 2012.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 81-102

Then, no sudden US strategic neglect of the Gulf region and the Middle East (or Europe) seems to be expected. Can the same be said on North Africa?

III. NOT FOR SOUTHERN EUROPE: THE GEOPOLITICAL DEEPENING OF A WIDER NORTH AFRICA

With such a soundtrack of global unconventional transformations, Russian hopes and fears and Central Asian 'chessboards', in the last two years Southern Europe were repeatedly affected by energy disruptions from the apparently old-fashioned energy pivot of the Middle East and North Africa. The sequence of events that followed is well known and certainly evokes more the immediacy of dominoes than the subtleties of chess. It can be noted in passing that while being perhaps less intellectually inspiring, domino is a tricky strategic game in which, contrary to chess, it is cooperation among players in the same team what makes the difference.

First, the 2011 Tunisian revolution affected the maintenance of the Trans-mediterranean gas pipeline exporting Algerian gas to Italy. Then, the Egyptian revolution threated Egyptian supplies and transit through the Suez Canal. Neither of both materialised in serious disruption, but reminded Southern Europe the strategic importance of their oil and gas imports from the Gulf and North Africa. For instance, Spain's Gas Natural Fenosa was affected by the Damietta gas export facility running out of feedstock by Egyptian authorities, and many international companies are having difficult times in recovering arrears and debts from the Egyptian government. Civil war in Libya (February – October 2011) was a serious disruption which halted the country's oil and gas exports, cutting almost 14% of EU Mediterranean countries oil imports in 2010, including 23% of Italian oil imports, 16% of French imports and 13% of Spanish oil imports, besides 12% of Italian gas imports and a minor share of Spanish LNG imports[17] (EUROSTAT, 2014).

Early after the war Libyan oil production recovered quickly but only to 75% of pre-war levels: 1.65 mb/d in 2010 vs. 1.37 mb/d in 2012[18] (EIA, 2013b).At the beginning of 2013 oil production was affected sporadically by labour-related protest and power outages but in summer the situation worsened as protest evolved into more politicized issues leading to the closure of the eastern oil exporting and

[17] EUROSTAT "Energy statistics - imports (by country of origin) (nrg_12)", European Union. Electronic database, 2014.

[18] EIA - ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, "Libya country analysis brief", 2013.

producing facilities. As a result Libyan oil production plunged to little more than 200.000 b/d in February 2014[19]. The *Morning Glory* story could illustrate perfectly Libya's situation where Central government can not control neither the whole territory nor the exploitation of its energy resources[20].

In 2012, the Iranian embargo further forced Southern Europe, who was importing almost 5% of its crude oil imports from Iran[21], to rely on new oil imports from the Persian Gulf and Nigeria. In parallel, an already deteriorating situation in the Sahel was worsened by the security vacuum left in southern Tunisia and Libya and the mounting pressure on Mali's territorial integrity, forcing the French military intervention. In January 2013, a jihadist attack against the In Amenas gas plant, producing about 10% of Algerian gas, significantly reduced Algerian gas supplies to Italy through the Trans-Med[22].

However, together with energy security threats other trends, like Renewable Energy Resources (RES) deployment[23], could entail a more positive outlook and help to forge a better compensated energy interdependency pattern between Southern Europe and its North African partners. In any case, since the beginning of 2011 the evidence has been mounting that North African dynamics were rapidly evolving and that the energy sector could hardly spare those changes. Nevertheless, there is no need anymore, at least in the main EU Mediterranean countries, to make the case for the centrality of North Africa in their respective energy external strategies. Until 2011, interdependency was managed and assured by (oligopolistic) markets

[19] *Aljazeera*, «Libya oil output dives after key field shut», February 23, 2014.

[20] *The WallStreet Journal*, «U.S. Forces Take Control of Libyan Tanker», March 17, 2014.

[21] In 2011 Iran supplied 37% of Greek oil imports, 14% of Spanish oil imports and almost 13% of Italian oil imports (Eurostat, *op. cit.*).

[22] The energy related implications of the In Amenas attack has been analysed in ARTEAGA, F. and ESCRIBANO, G., "La ocupación yihadista de la planta de gas de In Amenas en Argelia: ¿consecuencia de la intervención en Mali o secuestro fallido?", Real Instituto Elcano, *Comentario Elcano* 8/2013, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/Comentario_Arteaga-Escribano_ocupacion_yihadista_gas_Argelia_Mali>.

[23] The authors position regarding RES deployment in North Africa was explained in ESCRIBANO, G. and SAN MARTÍN, E., "Morocco, the European energy policy and the Mediterranean Solar Plan" in MORATA, F. y SOLORIO, I. (Eds.): *European Energy Policy: An Environmental Approach*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2012 or ESCRIBANO, G., MARÍN-QUEMADA, J.M. and SAN MARTÍN, E., "RES and risk: Renewable energy's contribution to energy security. A portfolio-based approach", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 26, 2013. An estimation of the impacts due to RES deployment has been analysed, for instance, in DE ARCE, R., MAHÍA, R., MEDINA, E. and ESCRIBANO, G., "A simulation of the economic impact of renewable energy development in Morocco", *Energy Policy*, 46, 2012.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 81-102

and (sometimes confidential) contracts. Popular revolts across North Africa and regime change in Tunisia, Egypt and Libya disrupted supplies from Tripoli to the Sinai Peninsula. But Algeria, the North African energy pivot, remained untouched, although at a considerable fiscal cost[24]. Would it be enough to assure North African stability as the unrest and turmoil remain in Libya and Egypt?

With this background, the extension of the Sahel crisis to southern Mali and the terrorist attack to the In Amenas gas facility risked to develop into a long-time feared nightmare scenario. To put it in a classical geopolitical manner, Italian and Spanish energy 'rimlands' from the Mediterranean to the Gulf of Guinea would have been threaten simultaneously by a diffuse power emanating from the Sahelo-saharian 'heartland', whose borders 'suddenly' reached their interest directly. In the Spanish case, the sum of Algeria, Libya and Nigeria makes for 25% of its 2012 oil imports, and over 55% of gas imports.

There is a lot to nuance in this interpretation, especially in two regards. First, the generalisation of terrorist attacks to energy facilities is difficult to foresee, especially in Algeria, which has extensive experience in dealing with terrorism and protecting energy infrastructures. Second, it remains to be seen the Libyan capacity to recover production levels and to exploit its un-explored potential under more transparent rules and institutions concerning domestic oil wealth redistribution and contract terms with international majors. Third, regarding the influence on Nigerian oil and gas supplies and Boko Haram capacity to disrupt them, or the extent to which a Somalia-like piracy situation could affect shipping in the Gulf of Guinea; however, the news on oil tankers being hijacked in international Western African waters show the plausibility of such a scenario. Contrary to France, who depends heavily on Uranium imported from Niger, Spain barely imports 15% of its uranium from that country, and neither Spain nor Italy nor Portugal have that highly significant energy-related mining interests in the Sahel.

In any case, and on a more positive stance, EU Mediterranean countries energy preferences call for a deepening and widening of its energy interdependency pattern with North Africa, in the sense of both further developing existing initiatives and projects, and diversifying its energy partnership to new areas. In security affairs

[24] ESCRIBANO, G., "A Political Economy Perspective on North Africa's Transitions", *Working Paper* 3/2013, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ca32b1004e5ec03db775bf077bddf9ce/WP3-2013_Escribano_political_economy_North_Africa_transitions.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ca32b1004e5ec03db775bf077bddf9ce>.

this may call for an integral strategy towards North Africa, the Sahel and even Western Africa, also widening geographically Southern Europe geopolitical borders; notwithstanding this, the following discussion will remain focused in North Africa. Emphasising the wider North African dimension by no means dismiss the relevance of other regional emerging dynamics related to the EU Southern energy corridor in the East and to the wider Atlantic basin in the West[25].

On the contrary, such differences could reinforce the complementarity of Southern Europe energy preferences in North Africa. If Mediterranean Europe main shared strategic challenge regarding energy security is to be the geopolitical deepening of a wider North Africa, both deepening and widening call for more resources devoted to cover more issues over a larger geographical area in a more integrated manner.

IV. MANAGING INTERDEPENDENCY: WHAT CAN SOUTHERN EUROPE DO?

The North African recent developments mentioned above entail a different pattern of interdependency between Southern Europe and North Africa. This section address its policy implications for EU Mediterranean countries, which at least comprise the following actions: doing homework first, consolidating current energy relations, launching new initiatives in new domains, improving energy governance, addressing energy-related hard security threats, and finally, to jointly develop a credible Euro-mediterranean energy narrative.

1. HOMEWORK FIRST

The new political economy balances[26] imply deeper geopolitical consequences for Southern European energy supplies, either current hydrocarbon resources or even future RES flows. As shown in table 3, most of the Mediterranean EU Member States share a relatively minor significance of European imports; a higher weight of Middle East supplies; and even more relevant for the purpose of this paper, a higher interdependency with North Africa and West Africa. A drastic change in the wider North Africa's energy scenario would imply an asymmetric energy shock for the EU

[25] SARTORI, N., "The Southern Gas Corridor: Needs, Opportunities and Constraints", *Documenti IAI* nº 11/08 – June, Istituto Affair Internazionali, 2011; ISBELL, P., *Energy and the Atlantic: The Shifting Energy Landscape of the Atlantic Basin*, The German Marshall Fund of the United States, Washington DC, 2012.

[26] ESCRIBANO, 2013, *op. cit.*

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 81-102

Mediterranean member States. This is also true for other security dimensions, like terrorism, trafficking, irregular migration or money laundering to name but a few.

The convergence of Southern European energy preferences in the Western Mediterranean is so evident that the lack of at least a shared reflection strikes most observers. True, the energy dimension is not an exception regarding the difficulties that Southern European officials have found in projecting their shared preferences towards the EU or in dealing with them bilaterally in a more fruitful manner, especially in the Mediterranean[27] (POWELL, 2012). The geopolitical deepening of North Africa is perhaps the clearest example of a shared strategic challenge that demands a much more proactive approach.

The Euro-Mediterranean energy dimension is certainly to be promoted in a more consistent manner at EU level, but the bilateral track is also to be explored more fully, from policy coordination to information exchanges. Other schemes, like the 5+5 or new initiatives between European Mediterranean members and third North African partners can also offer channels of cooperation and merit to be explored. Coordination in the security dimension may also involve the 5+5 initiative and the NATO's Mediterranean Dialogue, but also eventual emerging schemes to deal with the Sahel crisis and its North African spillovers.

All of them require first the awareness of EU Mediterranean officials and policy-makers on the existence of common preferences and shared challenges in the region. Second, the conviction that cooperation between Southern Europe is crucial because they are among the most affected EU countries by North African developments. This is especially so in the energy domain, where EU Mediterranean countries share the eventual consequences of an asymmetrical energy shock coming from the region. And third, the will to invest political capital to change the prevailing discourse on Euro-mediterranean energy cooperation. This includes acting by example rather than by default, and doing things together. EU Southern Mediterranean countries like France, Italy, Portugal and Spain need to recover the initiative in EU's Mediterranean policy, and energy not only makes no exception, but signals a clear opportunity to cooperation. A joint agenda could include the items that follow, each of them offering distinct opportunities to do things together.

[27] POWELL, C., 'The pain in Spain: Madrid and the European Financial Crisis', in Various Authors, *Southern Europe in Trouble. Domestic and foreign policy challenges of the financial crisis*. Mediterranean Paper Series, The German Marshall Fund of the United States, Washington DC, 2012.

Table 3: Characterisation of EU countries according to its energy suppliers, 2005

PROFILE 1: Predominance of intra-European imports (76% on average) and the moderate weight of Russia and Central Asia (11% on average) and North Africa (5% on average)		
Austria	Ireland	Slovenia
Belgium	Luxembourg	Sweden
Denmark	Malta	United Kingdom
PROFILE 2: Significant dominance of intra-European imports (44% on average) but high Russian and Central Asian imports (41% on average) and a moderate contribution from the Middle East (6%) and North Africa (5%)		
Czech Republic	France	Latvia
Estonia	Germany	Netherlands
PROFILE 3: Clear Russian predominance (81% on average with Central Asia) and moderate European weight (17%) without significant participation from other areas		
Bulgaria	Hungary	Poland
Finland	Lithuania	Romania
Slovakia		
PROFILE 4: Minor significance of European imports (22% on average) with high weight of the Middle East (27%), North Africa (17%), and Sub-Saharan Africa (8%)		
Cyprus	Italy	Spain
Greece	Portugal	

Source: ESCRIBANO (2010)[28]. Note: the clustering refer to total energy imports: oil and gas and their products, coal, biomass and electricity.

2. CONSOLIDATING ENERGY RELATIONS AND LAUNCHING NEW INITIATIVES IN NEW DOMAINS

Over the years, Euro-mediterranean energy relations have developed to include several issues from physical interconnections (the Euro-mediterranean electricity and gas rings) to normative issues included in both Barcelona's Association

[28] ESCRIBANO, G., "Convergence towards Differentiation: The Case of Mediterranean Energy Corridors", *Mediterranean Politics*, 15 (2), 2010. This issue was analysed more deeply in ESCRIBANO, G., MAHÍA, R. AND DE ARCE, R., "The Europeanization of EU member states energy security policies: convergence patterns" in MARÍN-QUEMADA, J.M., GARCÍA-VERDUGO, J. AND ESCRIBANO, G. (Eds.), *Energy security for the EU in the 21st century: Markets, geopolitics and corridors*, Routledge, New York and Oxford, 2012.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 81-102

Agreements and European Neighbourhood Policy Action Plans. The Union for the Mediterranean added the Mediterranean Solar Plan and recent EU renewable regulation explicitly contemplates RES flows from the region. There has been an increasing energy dialogue in different areas, from energy regulators (MEDREG) to companies (Observatoire Méditerranéen de l'Énergie-OME). As a result, a good relationship has been built between regulators, grid operators and utilities across the Mediterranean.

A detailed account of the various initiatives and its evolution is out of the scope of this paper. Its only point here is the need to consolidate such process and to explore the opportunities it already offers. This includes reviewing its successes and failures, and re-designing its foundations wherever needed. The existence of such foundations and the closing of the identified gaps between expectations and measures should be highlighted in any narrative aimed at renewing the energy discourse for the region. A joint reflection by Italy and Spain on the existing initiatives should be conducted at the various EU, multilateral and bilateral levels.

Wherever any significant gap in the existing energy framework is identified, EU Mediterranean countries should try to jump in by launching new initiatives. This can entail deepening interdependency in some fields where cooperation already exists, like physical interconnections or technical harmonisation; or widening its scope to cover new issues, like extending interdependency to RES deployment or securing energy infrastructures. It would be interesting for Mediterranean Europe to conduct the exercise of identifying new domains on which it could have convergent energy preferences in North Africa and the ways to advance them. This include diversifying economic relations within the energy sector (RES deployment, cross-investments, facilities' security…) and away from it, to build a bilateral relation less polarised on oil and gas imports.

Broadening the agenda and revitalising it should however be balanced with the need to provide real progress and not just rhetoric. The problems of both deepening and widening are well known for observers of EU integration, who tend to think that one happens at the expense of the other. This tend to be true under the assumption of fixed resources, but this paper argues that the new geopolitical weight of a wider North Africa do need more resources to conduct both a deepening and widening of EU policies towards the region. Regarding the renewal of the EU's energy discourse, the idea that energy cooperation has 'solid' foundations need to

be complemented with the idea that there is dynamism and a broad potential to do more things together in the future and the operational and financial capacity to attain more ambitious goals.

3. FOCUSING ON THE GOOD GOVERNANCE OF ENERGY RESOURCES

good energy governance is a key driver of the future evolution of energy security in the Western Mediterranean, and should be included in any credible narrative on energy interdependence. The time-consistency of North African energy policies will critically depend on whether energy governance is improved to provide a more inclusive and sustained growth and investment pattern, or remains anchored in internal and external power politics and inefficiencies. For this paper's purposes, energy governance has two distinct aspects: the domestic dimension of escaping the resource curse, and the international imperative of avoiding resource competition between international oil companies.

Contrary to the political science concept of Resource Curse, economists like to approach energy governance as a (Dutch) Disease. There are different reasons and implications behind each figure, but a fundamental one is that 'curses' requires some kind of witchcraft while 'diseases' can have cure. Oil and gas producers, including Algeria, have learned a lot on the macroeconomic management of its resource wealth over the last decades, and macro-prudency and monetary sterilisation, together with oil-wealth funds and micro-economic reforms have allow to obtain better economic results than in the past.

However, institutional reforms lagged again to make the management of these resources more transparent and inclusive, and were not able to prevent rent-seeking behaviours at both the economic and political levels. Resource allocation has been led by clientelism, rather than efficiency, and redistribution by the way of subsidies and public employment distorted markets and ultimately became a political trap. Political distortions also affect the international oil companies' ecosystem and citizen's perceptions on the role they perform in their countries. Greater transparency adds legitimacy to foreign energy companies that behave according to rules like the ones provided by the Natural Resource Charter (NRC) or Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)[29].

[29] The description of these initiatives could be seen in their webpages: <http://naturalresourcecharter.org/> and <http://eiti.org/>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 81-102

In this regard, invocating good energy governance (including subsidies) in North African producers presents a strand of actions that include the preferences of North African citizens on transparency and rule of law, a fair redistribution of resource wealth and making it work to economic development; only then government's needs to redesign energy policies and international companies' claims on access to resources can be addressed in a political sustainable way. For the latter, medium regional powers like Italy and Spain can expect to obtain better results in a rule of law scenario than in an energy sector dominated by political influences.

4. ADDRESSING ENERGY-RELATED HARD SECURITY THREATS

One of the most pressing North African energy security challenges for EU Mediterranean countries is to address the issue in a sensible way that helps to secure supplies without over-securitising energy relations. One way to approach it is what can be called 'outward securitisation', meaning by that both projecting security risks towards third countries and confining security cooperation to borders.

To date, the logic of bilateral dependencies has overplayed the opposing preferences of producers and consumers. The geopolitical transformations in the region offer an opportunity to overcome such a reductionist approach by making explicit how interdependency spills over North African countries' southern neighbours. It is not producer countries that threat security of supply, and consumer countries that threat security of demand. Instead, both are threaten by third parties, reinforcing the logic of interdependency vis-à-vis shared risks and making the need for cooperative security self-evident and more palatable from a political perspective.

However, given that security cooperation is a highly sensitive issue, pragmatism should prioritise measures at the border, not inside the countries themselves. Measures can combine different aspects, from training to information-sharing initiatives. For instance, ESCRIBANO and PALLONI[30] have shown how training formats have been experimented with some success within the framework of the Africa Partnership Station and could be pursued within the 5+5 Initiative in the domain of oil platform and maritime security. In both cases the training would constitute a capacity building opportunity regarding operational skills (like force protection equipment, platform defence equipment & facility protection), and

[30] ESCRIBANO, G. and PALLONI, E., "Energy as a driver for strategic cooperation in the Western Mediterranean", in CEMRES 2012 RESEARCH PROJECT, *The constitutive factors of a Strategy for maintaining a harmonious Security in the Western Basin of the Mediterranean*, CEMRES, 2012.

information management (Maritime Domain Awareness –MDA– technology and information sharing systems).

Following the events in the Sahel, it could be useful to think of even more ambitious security cooperation, like a SIVE[31]-like system for North African Saharian and Sahelian borders. Drone-sharing in the region is another option. The US African Command (USAFRICOM) have been considering deploying drones to monitor the activities of Boko Haram and their links with Al Qaeda in the Maghreb (AQIM) and other jihadist terrorist groups for some time. Recent developments in the region have result in the US finally establishing a drone base in Niger[32]. But the US has already other capacities in the region and this has not impeded the Algerians to comply on the lack of information coming from them. Cooperative security does not only require agreeing on deploying technical capacities: they have to be shared to be fruitful, which in turn implies setting procedures and priorities in an equally cooperative manner.

V. CONCLUDING REMARKS: DEVELOPING A CREDIBLE ENERGY NARRATIVE

The previous sections have tried to show why North Africa remains a key energy partner for EU Mediterranean countries is spite of a rapidly changing energy global landscape; that in fact, North African energy geopolitics are becoming more important and demanding for these European countries; that new issues should be included in a comprehensive strategy for a geographically expanded North Africa; and that EU Mediterranean countries do share energy preferences in the Western Mediterranean that are barely reflected in common positions or even common strategic thinking towards the region. This situation overlaps with current economic crisis that make it difficult for policy-makers and public opinions to devote resources and attention to what is going on in their southern neighbourhood.

Things are definitively changing in North Africa. New social, political and economic balances are in the making, and Europe as a whole, and specifically, EU Mediterranean countries, should be prepared to offer a credible vision of how energy interdependency can be managed to be mutually beneficial. The Arab Spring makes imperative that these benefits reach the citizens, and the situation in the Sahel

[31] Sistema Integrado de Vigilancia del Estrecho (Strait of Gibraltar Integral Surveillance System), which has proven very efficient in surveiling the North African coast.

[32] *Stratrisks*, "US Establishes Drone Base in Niger, Targets Regional Militia", January 30, 2013.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 81-102

clearly needs a security response. Collective energy security is made of different pieces combined in an appropriate manner. EU Mediterranean countries should think about promoting a new approach towards energy cooperation in the Western Mediterranean. To be convincing in both North Africa and Europe, they need to develop a credible narrative for energy cooperation in the region that can match their preferences. Here are some of its, admittedly speculative, possible elements:

- *Regional and sub-regional*: EU Mediterranean countries should work together in promoting and supporting energy initiatives in the Western Mediterranean along the lines presented above, either under Euro-mediterranean, 5+5, Mediterranean Dialogue, bilateral or multilateral formats. Regional visions are always more appealing and can have more political traction, but the sub-regional and bilateral dimensions are the key to fine-tune cooperative schemes and to reduce transaction costs. The main elements of any of such vision should be consistent among initiatives in order to project a coherent global strategy. Polycentric governance requires strong links among the nodes.
- *Interdependency rather than dependency*: Interdependency is a more propitious environment to cooperation than dependency, and European Mediterranean countries should base their regional energy cooperation in providing such an alternative narrative of cooperative interdependency rather than the competitive dependency approach.
- *Development instead of rent*: European preferences are consistent with promoting energy as a driver for development and cooperation in North Africa. EU Mediterranean countries are interested in preserving socio-economic stability in the region and accessing its energy resources under transparent rules and procedures.
- *Democratic energy governance*: after the Arab Spring energy resources' management will be increasingly watched by producer countries' population. Energy policies will be subjected to more open scrutiny, which is essentially a good thing, but risks leading to a more populist stance. Emphasising good governance allows for compromise among different institutional elements.
- *Sustainability*: the regional energy narrative should be refreshed by infusing sustainability through RES deployment and energy efficiency, together with linked dimensions like technological transfers, training and technical and

industrial cooperation. RES are more security-neutral than conventional energies and provide innovation opportunities and a more soft approach to energy cooperation. Current difficulties in the Mediterranean Solar Plan illustrate the lack of a common narrative in such a symbolic area as renewable energies and sustainability.

- *Cooperative energy security*: projecting security threats beyond North African geographical borders allows for more cooperation space in North Africa itself. True, hard energy security threats should be addressed, but solutions should seek consensus and results and be embedded in both a broader and well diversified strategy, and operational measures to improve security in the region. It would be advisable, however, to confine hard security issues to specialised forums like the NATO's Mediterranean Dialogue, 5+5 Initiatives and bilateral relations.
- *A Pan-Mediterranean vocation for the Energy Community Treaty*: by contrast, most of the soft elements mentioned above could be addressed under the framework of an extended Energy Community Treaty, which could be opened selectively to North African countries. Morocco could be the first country to benefit from it, something that entails interesting long-term prospects, like participating in the European energy single market or even export virtual 'green electricity' through green certificates. Offering prospects of acceding the EU's energy market to oil and gas producers in exchange of good energy governance and better sustainable economic development performance can help to provide a warmer ecosystem to pan-Mediterranean energy cooperation.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 81-102

NOTES

UNA REFLEXIÓN SOBRE LAS RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES

JORGE DEZCALLAR[1]

Cada vez que cruzo el estrecho de Gibraltar –y lo he hecho ya en muchas ocasiones- me sorprende que tan angosta vía de agua separe o una, según la época histórica que se considere, a dos mundos tan diferentes y sin embargo tan ligados a lo largo de la historia.

Que el Estrecho ha sido foso separador es evidente. El paleontólogo Juan Luis Arsuaga ha recordado el drama de los últimos neardentales, aprisionados entre el creciente éxito genético de los cromagnon y las para ellos infranqueables aguas que separaban la península ibérica del continente africano. Los últimos restos de neardentales del continente europeo han sido hallados en cuevas de Gibraltar y es factible imaginar el drama de aquellas pobres criaturas a las que se negaba espacio vital, arrinconadas hace ahora 30.000 años entre los acantilados y un mar que no podían atravesar. Igual de infranqueable que todavía hoy es el Estrecho para muchos que tratan de cruzarlo en frágiles embarcaciones en busca de un mundo que imaginan mejor y en pos del cual han dejado sus escasos ahorros en manos de traficantes desaprensivos. Con insoportable frecuencia la aventura termina mal y son muy numerosos los cadáveres de quienes no tuvieron éxito en la tentativa. Para ellos –y al margen de las actual crisis- el Estrecho continúa hoy siendo un foso de separación entre la miseria real o percibida como tal y las potenciales riquezas del nuevo Eldorado europeo cuyo engañoso resplandor llega al sur a lomos de la televisión sin fronteras que produce la globalización. Produce sonrojo ver esas masas que tratan desesperadamente de saltar las verjas que rodean Ceuta y Melilla, como si el primer mundo satisfecho se defendiera del asalto de los miserables de la tierra. Aquí todo circula: capitales, bienes, servicios… todo menos los seres humanos porque con esos se trafica.

Y sin embargo, no siempre ha sido así, no siempre el Estrecho nos ha separado: Por limitarnos a épocas históricas documentadas, ya los cartagineses dominaban desde la actual Túnez tanto el África del norte como buena parte de las franjas meridional y oriental de Iberia y lo mismo hicieron los romanos, que extendieron

[1] Embajador de España.

su imperio desde la Tarraconense a las dos Mauritanias, la Tingitana (Marruecos) y la Cesariana (Túnez y Argelia) sin mayores preocupaciones que las de vencer la resistencia bereber encarnada en el caudillo Tacfarinas al igual que la reina Kahena resistiría más tarde a los árabes. Para los romanos, las Columnas de Hércules constituían la línea divisoria, no entre un norte y un sur que dominaban por igual, sino entre el mundo conocido del este y los espacios de ignotos e insondables misterios del oeste, donde el sol se sumergía a diario en las negras aguas de un océano sin fin. Al caer el imperio ante las oleadas de los pueblos germánicos, éstos con Genserico al frente –que conquistó Tánger y Ceuta- extendieron también su dominio al conjunto de las provincias norteafricanas, donde se instalaron los vándalos tras una fulgurante galopada histórica. Cuando Oqba llegó con el Islam triunfante al Magreb se encontró con que Ceuta estaba en manos visigodas, esto es, de un feudatario del rey visigodo de Toledo, pues este quiere la leyenda que fuera el conde don Julián, el «traidor» de los romances, quien habría facilitado el paso de la mar a las huestes árabes y sobre todo bereberes de Muza y de Tarik, a quien cabría el honor de prestar su nombre al Estrecho, y que derrotaron a don Rodrigo. Tampoco este brazo de mar disuadió el paso de esos deslumbrantes relámpagos históricos que fueron los almorávides y los almohades, esos que Sánchez Albornoz llamó «langostas del desierto» por su peculiar percepción de que caían como una plaga arrasando cuanto encontraban a su paso. Ambas dinastías bereberes rigieron con mano de hierro las dos riberas a un tiempo, mientras perdían progresivamente terreno ante el lento pero imparable avance de los cruzados cristianos de la Reconquista, que detuvieron su inexorable progresión en el lado norte del Estrecho aunque fueran innumerables los españoles islamizados que lo cruzaron para instalarse en lugares como Tetuán, Fez o Dougga. Ahí está por ejemplo Boabdil, el último de los nazaríes de Granada. Menos conocida pero trágica y fascinante es la historia de los extremeños de Hornachos que se asentaron con permiso del sultán en la casbah de Rabat y crearon allí una república corsaria que tuvo en jaque a los cristianos durante 80 años, lanzando desde «la fuerza de Salé» expediciones en busca de esclavos y de botín que no se limitaban a las costas de España, Italia o Francia sino que llegaron hasta las mismas tierras de la gélida Islandia. Y todo ello mientras trataban de negociar bajo cuerda el retorno a su añorada Extremadura de la que tan brutalmente habían sido arrancados. El duque de Medina Sidonia fue su valedor mientras el marqués de los Vélez hizo triunfar

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 105-122

sus tesis contrarias en el mismo Consejo de Estado que presidía el rey Felipe. Gonzálbes del Busto ha escrito su epopeya. Fueron corsarios como ellos y otros que operaban desde Argel, Trípoli, o Tetuán, junto a sus réplicas de Mallorca, Malta o Livorno quienes hicieron que durante siglos las costas mediterráneas fueran lugares inhóspitos y desiertos mientras la vida se refugiaba unos kilómetros al interior para escapar de las razzias de estos piratas a quienes, por cierto, Ibiza ha dedicado un monumento único en su género como imagino que es el que al diablo –«ángel caído»- se erigió en el madrileño parque de El Retiro. Cuán diferente debía ser el aspecto que ofrecía el Mediterráneo de aquellas épocas en contraposición a los desmanes urbanísticos tan frecuentes en nuestras costas de hoy.

Fue en este momento histórico cuando el Estrecho que hasta entonces había unido realidades políticas homogéneas se convirtió en muro de separación entre dos mundos enfrentados, con constantes intromisiones desde el norte pues portugueses y españoles, separados o juntos, establecieron toda una cadena de fortalezas a lo largo de puntos estratégicos de la costa norteafricana, desde Trípoli a Mazagán (Essaouira), con el fin de evitar que en ellos se instalaran los turcos y de allí se pasó al colonialismo descarnado con hitos en lo que a nosotros concierne como la toma de Tetuán, la guerra del Rif, la ocupación del Sahara occidental, el Tratado de Algeciras, el régimen de Protectorado, la intervención del Ejército de África en la Guerra Civil española (antes los marroquíes habían ya sido también utilizados por la República para ahogar la revolución de Asturias de 1932)… hasta llegar a la independencia de Marruecos en 1956 que parecía augurar un período de mayor distanciamiento que, sin embargo, no ha sido tal pues la relación continúa por encima del Estrecho en forma de turismo e inversiones hacia el sur y de emigrantes hacia el norte. La geografía es testaruda.

Así pues, una primera observación que cabe realizar a los efectos de nuestra relación bilateral es la de constatar que los contactos entre españoles y marroquíes, marroquíes y españoles han sido constantes e intensos a lo largo de una historia multisecular, durante la cual las mezclas de sangres y los intercambios culturales han tenido consecuencias más importantes que las esporádicas pero muy aireadas peleas entre nosotros. Como españoles debemos sentirnos orgullosos de un mestizaje cultural que hace que nuestra historia sea algo más rica en términos de aportes variados que las de otros europeos que no han tenido la suerte de recibir esta contribución árabe-bereber-islámica durante cerca de 800 años. Me temo que

no estamos sabiendo sacarle el partido que podríamos y ello es algo que tiene que ver con nuestro insuficiente conocimiento de ese mundo. Volveré sobre esto más adelante.

Pero estos contactos tampoco han sido necesariamente fáciles y la segunda observación que me parece pertinente formular es la de que las relaciones hispano-marroquíes han sido siempre complicadas y lo siguen siendo hoy por toda una serie de factores:

En primer lugar porque el estrecho de Gibraltar separa o une, si así se prefiere, dos realidades diferentes: Cristiana al norte, heredera de la filosofía griega y del derecho romano y musulmana al sur, heredera a su vez de las tradiciones árabe y bereber y esta diferencia da lugar a dos mundos tan ricos como distintos. Cuando uno pasa desde España a Portugal, Francia o Italia se encuentra con un paisaje humano y geográfico que podrá ser mejor o peor cuantitativamente pero que desde un punto de vista cualitativo es «más de lo mismo». No ocurre así cuando uno llega a Marruecos y se encuentra en un entorno que es diferente. Visité Marruecos como turista con mis hijos todavía muy pequeños y nunca han olvidado aquel maravilloso viaje que ha quedado grabado en sus cerebros como el más fascinante de todos cuantos hicieron en su infancia, precisamente porque les puso por vez primera en contacto con una realidad que era diferente de todo cuanto hasta entonces habían conocido.

Creo que es importante destacar las diferencias religiosas porque se quiera hoy admitir o no, la identidad de eso que llamamos España se fragua en buena medida por contraposición al Islam a lo largo de 1000 años de encuentros y desencuentros, al igual que la identidad turca se forja en la lucha contra Europa y la europea en su pugna también multisecular contra el otomano. Y esto es así aunque quizás a alguno le parezca políticamente incorrecto, como si esta afirmación de la realidad histórica menoscabara de alguna forma la separación que entre lo que es de Dios y lo que es del César nos hemos dado felizmente los europeos desde los años ya lejanos de la Ilustración a lo largo de un proceso que ha sido lento, laborioso y no exento de retrocesos -*pasos de cangrejo* que diría Humberto Eco- pero que hoy es un hecho irreversible. Separación entre Iglesia y Estado que no se ha producido en el Islam, que es tanto una religión como un complejo modo de vida que regula el quehacer diario de sus adherentes en sus detalles más insignificantes. En el Islam no ha habido Renacimiento, que colocó al hombre en el centro de la

creación, y tampoco Ilustración, que puso a la razón y a la duda como motores del cambio. Esta diferente concepción del hecho religioso no deja de ser una fuente de desentendimiento ante la dificultad de comprender desde nuestro mundo laico las expresiones de religiosidad pública propias del mundo musulmán por más que lo mismo ocurriera en la España de hace muy pocos años que hoy nos parecen eones. Esta incomprensión genera desconfianza y degenera en ocasiones en rechazo, temor y hostilidad abierta cuando islamistas radicales sembraron de dolor y de muerte la Casa de España de Casablanca en 2003 o atentaron de forma salvaje e indiscriminada contra gentes que se dirigían a su trabajo diario en la trágica madrugada del 11-M madrileño un año más tarde. Quiero destacar aquí, porque me parece de justicia hacerlo, que el pueblo español no ha reaccionado de forma xenófoba tras estos terribles atentados terroristas y que la convivencia con la inmigración musulmana no se ha visto afectada por estos acontecimientos, aunque con anterioridad se hubiera producido un vergonzoso incidente en El Ejido que se explica –que no justifica- como consecuencia de la alienación y de la crisis de identidad que la llegada masiva de inmigrantes está teniendo en España, país que está asistiendo con rapidez inusitada a cambios que en otros países europeos se han producido a lo largo de espacios temporales mucho más dilatados y, por tanto, con más tiempo para adaptarse psicológicamente. Pese a todo el español ha sabido distinguir entre árabe, musulmán e islamista radical, no ha respondido a los atentados sufridos con reacciones xenófobas y eso le honra. Tampoco han aparecido en España movimientos al estilo de los que la crisis económica desatada en 2008 ha hecho surgir en muchos países de Europa en contra de los que son simplemente diferentes. En España no hay partidos de extrema derecha xenófobos como en Francia, Países Bajos o Austria (solo cito tres países pero desgraciadamente son muchos más) que expulsen a los gitanos o marginen a los musulmanes…

No quiero eludir otro asunto espinoso que tiene que ver con la religión y que no se me escapa tiene una gran carga emocional pero es un dato cierto que en ocasiones la religión, en cuanto componente muy fuerte de la propia identidad, actúa dificultando la necesaria integración de los inmigrantes musulmanes en la realidad cultural predominantemente laica del país europeo de acogida. No creo en el multiculturalismo porque veo que no ha funcionado en otros países con mayor tradición inmigratoria y creo, antes bien, que es el inmigrante quien debe hacer

un esfuerzo por adaptarse a la realidad política, social y cultural del mundo al que ha llegado. Y eso no es despreciar ninguna cultura sino trabajar a favor de una convivencia mejor que en nada favorecen los ghettos o las autoexclusiones. Es un asunto que preocupa a inmigrantes y a europeos por igual y sobre el que trabajan gentes discutidas como Tarik Ramadan, habiendo quien estima que podría emerger un Islam europeo como consecuencia de esta convivencia. En mi opinión es un ejercicio con límites y muy complicado. Se puede ceder en comidas, velos y horarios pero ¿dónde está el límite? No podemos aceptar el papel subordinado de la mujer, los castigos físicos, los matrimonios forzados, la ablación o la poligamia sin renunciar a nuestra propia identidad y sin hacer violencia a nuestros valores. Creo en los derechos humanos sin adjetivos y no me gustan los que me hablan de derechos humanos islámicos, por ejemplo. Por eso es preciso un esfuerzo integrador activo tanto por parte del que llega como del que recibe, pero me atrevo a afirmar que mayor por parte del primero. También yo me descalzo cuando entro en una mezquita.

Nuestras relaciones son complicadas en segundo lugar porque el Estrecho de Gibraltar es una frontera distinta de las demás que tiene España (un ministro austriaco de Exteriores me dijo en cierta ocasión: «Qué suerte. Ustedes *sólo* tienen tres vecinos. Nosotros tenemos ¡*ocho*!». A diferencia de las que la separan de Portugal y de Francia, la que tenemos con Marruecos es una frontera con un país del tercer mundo con todo lo que ello significa. Con la excepción de las dos Coreas no creo que haya hoy dos países fronterizos entre los que haya tanta diferencia de nivel de vida, porque Estados Unidos no tiene catorce veces la renta de México que es la separación que hoy existe entre ambas riberas del Estrecho, a pesar de no ser España el país más rico de la Unión Europea, ni mucho menos. Este dato explica las pulsiones migratorias que se dan de sur a norte, desde África hacia Europa y desde Marruecos a España, que han estudiado a fondo Bichara Khader y Bernabé López García. No cabe duda de que por encima de la retórica el español medio ve a Marruecos hasta cierto punto a través de las imágenes que lleva la televisión a la intimidad de su hogar y donde aparecen ciudadanos que *han tenido suerte* y han logrado desembarcar ilegalmente en una playa antes de desaparecer en la clandestinidad, una clandestinidad que con frecuencia es de marginalidad y explotación, o que *no han tenido suerte* en la macabra lotería del Estrecho y sus cadáveres son impúdicamente mostrados tendidos bajo un sol inclemente y

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 105-122

entonces se pregunta: ¿Tan mal están en Marruecos que arrostran estos peligros para escapar?, sin saber que los que emigran no son los más pobres, que no se pueden siquiera permitir la aventura, sino los más osados y emprendedores. En cierta ocasión se ahogó en el Estrecho el cuñado de un amigo mío marroquí y el muerto era funcionario de un ministerio en Rabat y por lo tanto tenía la vida asegurada, «pero no veía futuro para sus hijos». Quizás sea un caso excepcional pero no creo que sea único. En otra ocasión estaba con el embajador de los EEUU dando una charla juntos en Agadir cuando al americano se le ocurrió preguntar quiénes entre los presentes desearían emigrar a los EEUU y todos los asistentes, incluido el gobernador que nos acompañaba en la mesa, levantaron la mano, gentes que obviamente no lo necesitaban. A veces es más obsesión que realidad. Un cálculo afirma que si se liberalizara la emigración cinco millones de africanos tratarían de llegar a Europa en las primeras semanas. Simplemente no es posible y menos aún en plena crisis económica. Como ya antes he señalado, también agitan nuestras conciencias esos terribles asaltos a las vallas perimetrales de Ceuta y de Melilla por parte de subsaharianos que han atravesado media África, arrostrando mil peligros y dificultades tras vender sus escasas pertenencias para sufragar los gastos del viaje, y a los que uno no puede por menos que desear suerte porque se la merecen por su coraje y determinación y porque aunque su marcha sea negativa para sus países de origen aportan sangre muy positiva para la envejecida Europa. De hecho nuestra demografía crece y las cuentas de la seguridad social cuadran gracias a ellos. A pesar de nuestros problemas actuales en cuanto volvamos a crecer necesitaremos inmigrantes y lo deseable sería que se encontraran medios para canalizar este flujo de forma ordenada en beneficio de todos. Mientras yo fui embajador en Marruecos traté de favorecer los contratos estables de temporada como mecanismo que permitiera ganar dinero y revertir esa ganancia al sur del Estrecho con la seguridad de poder regresar al norte al año siguiente. En todo caso, cuanto pueda hacer Marruecos para controlar el fenómeno de la emigración redundará también en beneficio de su propia imagen en España.

Un tercer elemento que complica nuestras relaciones son los prejuicios. Vale la pena detenerse un poco en ellos porque son muy importantes en la configuración del imaginario recíproco. Ya Einstein dijo que es más fácil desintegrar un átomo que erradicar un prejuicio y aunque se hacen esfuerzos para luchar contra ellos, es mucho lo que aún queda por hacer, por ejemplo en relación con los libros de texto

que como ha señalado García Morente desde la Reconquista han contrapuesto al cristiano como algo propio frente a la alteridad del *moro* presentado siempre como el otro, lo ajeno. Mohamed Chakor ha estudiado el tema y sobre este asunto Eloy Martín Corrales titulado ha escrito un libro interesante: «La imagen del magrebí en España», que analiza el fenómeno entre los siglos XVI y XX. Yo mismo, sin ir más lejos, me he criado entre los *tebeos* de *El Guerrero del Antifaz* de Manuel Gago, *El Capitán Trueno*, de Mora y Ambrós y *El Cachorro* de Juan García Iranzo, todos los cuales se dedicaban con entusiasmo a combatir a «la morisma» y a descalificar al Islam, aunque el último extendía también sus correrías al Caribe. No faltaban en ellos los habituales clichés y hasta el racismo más puro y descarnado. Se me dirá que eran otros tiempos y yo respondo que ya es hora de acabar con tanta patraña y tratar de conocer mejor a nuestro vecino del sur y nuestra propia historia. Todos conocemos la de la España Cristiana y no la de la España Musulmana, que es tan España como la otra y que además es maravillosa en su riqueza y sensibilidad. Hay que cambiar eso porque, además, ese conocimiento nos hará más ricos y más tolerantes.

Las fiestas de «moros y cristianos» son muy populares en todo el levante español. Se celebran en unas 400 localidades que van de Cataluña a Murcia desde épocas muy remotas pues en Lleida comenzaron en el año 1150 y en 1668 en Alcoi, donde tienen lugar las más conocidas y espectaculares, todas ellas con un carácter alegre y festivo pues inicialmente escenifican la ocupación árabe de la localidad de que se trate para acabar celebrando la victoria final de los cristianos. Historia idealizada, pues. Durante mucho tiempo han tenido una fuerte carga de racismo y desprecio por el Islam que se va afortunadamente corrigiendo aunque todavía nos quede algún camino por recorrer y así, desde hace algunos años, se van eliminando aquellos aspectos que pueden resultar más ofensivos para los musulmanes como la colocación de una alfombra con frases del Corán sobre la que desfiló una comparsa de moros en Ontinyent (Valencia) hace muy pocos años todavía, o la costumbre que existía en Beneixama (Alicante) donde los cristianos luchan contra un muñeco colocado en las almenas del castillo conocido como *La Mahoma,* cuya cabeza estallaba al hacer explotar los petardos colocados en su interior en el momento culminante de la fiesta. En Bocairent (Valencia) se arrojaba *La Mahoma* al vacío desde lo alto del castillo y también se hacía estallar su cabeza en un alarde pirotécnico. Este último año se suprimieron los petardos y se ha abierto

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 105-122

un debate en el pueblo sobre si habría que dar un paso más y dejar de arrojar el muñeco desde las almenas o si bastaría con cambiarle el nombre y mantener intacta la tradición. Cuento todo esto para que se vea que hay una sensibilidad creciente que trata de conservar costumbres de muy antigua raigambre pero procurando despojarlas de aquellos elementos que pueden herir las sensibilidades de los musulmanes, por cierto cada vez más numerosos en nuestro país donde el propio Santiago, patrón de España, es conocido popularmente como *matamoros* y aparece con frecuencia en una iconografía que lo muestra sable en ristre sobre un caballo blanco que pisotea a *moros* vencidos en la batalla de Clavijo, aunque no se haya encontrado rastro histórico no ya de la participación del apóstol sino de la propia existencia histórica de la batalla. Hoy hay quien cree que el apóstol debería ser representado únicamente en hábito de peregrino. Con los judíos ocurre algo parecido y en pleno 2014 hay un pueblo castellano que debate si debe o no cambiar su nombre medieval: Matajudíos…

Los ejemplos son muy numerosos y puedo contar como anécdota personal que cuando se celebró en Madrid la Conferencia de Paz para Oriente Medio en octubre de 1991, presidida por Bush y Gorbachov, de la que yo fui coordinador diplomático, nos dimos cuenta en el último momento de que no parecía oportuno que el Salón de Columnas del Palacio Real estuviera presidido, al menos en esa ocasión, por una magnífica estatua del emperador Carlos V, obra de Pompeyo Leoni, donde el César está representado con lanza y armadura pisoteando a un turco encadenado. Pusimos en su lugar a una Justicia de ojos vendados bastante fea. Vamos mejorando aunque confieso que no soy partidario de caer en la cursilería de pretender cambiar la historia porque no se puede ya que como demostró Stephen Hawking en su *A brief history of Time*, este solo tiene una dirección y no se puede volver atrás. Tampoco soy partidario de «devolver» a nadie la mezquita de Córdoba o la Alhambra de Granada. Me parece una memez pues, por si fuera poco, antes haber allí mezquita había una iglesia dedicada a no se qué santo. Se que los radicales salafistas que hicieron los atentados de Madrid en 2004 comparten con Al Qaeda la convicción de que hay que recuperar Al Andalus para el califato universal que propugnan y me parece una tesis descabellada, inaceptable y peligrosa. Me encontrarán siempre en frente. Tampoco soy favorable a la autocensura porque limita la libertad de expresión que tanto nos ha costado ganar y que es hoy uno de los pilares básicos de nuestra concepción del mundo. No me gusta lo que se ha

hecho con Idomeneo en la Ópera de París pero menos aún condono el salvajismo de quienes responden con la violencia bruta e irracional a las caricaturas danesas o al libro de Rushdie. O con el asesinato de Teo van Gogh. El que se sienta ofendido que vaya a los tribunales. Creo, con todo, que más respeto por las sensibilidades de los otros puede ayudar. No otra cosa es la educación en la convivencia, arte en el que la humanidad se esfuerza en progresar desde sus lejanos orígenes tribales.

En cuarto lugar y por si fuera poco, hay también elementos psicológicos importantes que dificultan una relación normal entre españoles y marroquíes y que tienen que ver tanto con cuestiones heredadas como del más rabioso presente: En España existe la sensación difusa de que Marruecos es una fuente de riesgos potenciales para nuestra paz y tranquilidad. Probablemente esto sea algo que se origine en la noche de los tiempos y que tenga que ver con la Reconquista y los piratas berberiscos, para verse luego potenciada por cuestiones más concretas como la toma de Tetuán, que tuvo una amplia repercusión pública gracias al «relato de un testigo de la Guerra de África» de Pedro Antonio de Alarcón, que desató la vena patriótica de un país necesitado de éxitos coloniales para paliar los desastres domésticos de nuestro siglo XIX. En el mismo sentido influyeron la Semana Trágica de Barcelona en protesta por el envío de tropas al Magreb; la Guerra del Rif con las carnicerías del Barranco del Lobo, de Annual y de Monte Arruit; la sublevación del Ejército de África al comienzo de la cruenta Guerra Civil española y su participación en ella, junto con acontecimientos posteriores como la Guardia Mora que rodeaba y protegía al *caudillo*, la Marcha Verde en plena agonía del general Franco, los problemas pesqueros y el mismo incidente de Perejil. Todos ellos han contribuido a crear esta percepción de los marroquíes no son de fiar, que en el momento menos pensado te pueden dar un disgusto que no te esperas y de que del sur, de Marruecos, nos pueden venir y de hecho nos vienen problemas.

En sentido contrario, los mismos argumentos pero a la inversa podrían citar los marroquíes para justificar su desconfianza ante España: Ataques a sus costas desde el siglo XV, ocupaciones territoriales, agresiones armadas, régimen de Protectorado, obstáculos a su integridad territorial… pero quizás hay hoy dos elementos que superan a los otros. El primero es el rápido desarrollo económico español frente al relativo estancamiento de Marruecos, algo que en mi experiencia crea un auténtico complejo en el marroquí que ve hecho un nuevo rico a aquellos que ha conocido hace muy pocos años en situación similar a la propia. Basta

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 105-122

leer para darse cuenta de ello a Mohamed Choukri, que en su desgarrador *Pan desnudo* presenta a los españoles de Tánger (en su época dorada de paul Bowles) casi al mismo nivel económico que los marroquíes, frente a la riqueza de los demás europeos. El marroquí, en mi experiencia, soporta mal este *milagro* y no acepta de buen grado el ascenso español por la escala social del dinero y del poder. Parece aceptar que ingleses y franceses son más ricos, porque *lo son desde siempre,* pero no lo aceptan con los españoles. ¿Por qué ellos y no nosotros? parece preguntarse, para responderse acto seguido que todo ha ocurrido así no por mérito español sino como consecuencia de factores externos como la generosa ayuda a fondo perdido de Europa, y excusar de esta forma y a un tiempo tanto la creciente diferencia de riqueza entre ambos países como su propia postración económica. En este momento esta percepción ha cambiado un poco y no hace mucho que el anterior ministro de Asuntos Exteriores de Marruecos, mi amigo Mohamed Benaïssa, me comentaba que la crisis económica que comenzó en 2008 ha hecho que los marroquíes nos vean de otra manera, más próximos, más vulnerables, menos nuevos ricos.

El otro elemento distorsionador desde la perspectiva marroquí tiene que ver con la impresión, simplista pero muy extendida al sur del Estrecho, de que España no desea que Marruecos levante cabeza y que prefiere verle con problemas en el Sahara para que no le complique la vida en Ceuta y Melilla y que por eso hace cosas como exigir en pesca lo que Rabat no desea o puede conceder hasta llegar a la humillación pública de Perejil. Yo se que esto es falso porque lo he vivido en directo tanto como embajador en Marruecos como cuando estuve al frente del CNI, y se que lo que a España de verdad le interesa en su frontera sur es un país desarrollado económicamente, socialmente pacífico, y políticamente estable y democrático. Un buen vecino, en definitiva. Sin desarrollo económico no puede haber ni paz social ni justicia y es difícil que la democracia se asiente sin ellas. Por la misma razón, España desea que se encuentre una solución para el conflicto del Sahara, porque con ella se eliminará un factor de eventual desestabilización y permitirá una integración económica regional (hoy Marruecos y Argelia tienen cerrada la frontera, algo inaudito en pleno siglo XXI) que nos parece esencial para que el Magreb pueda extraer el máximo potencial de sus riquezas y se convierta en un interlocutor adecuado para el proceso de integración que vive –aunque sea con altibajos- el continente europeo. Son argumentos de tal peso que es difícil que

todavía haya quien esté convencido de que España prefiere un Marruecos débil e inestable. Pero haberlos, como las *meigas,* los hay. Es curioso que haya sido con el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero cuando se ha producido un acercamiento de posiciones sobre el Sahara entre España y Marruecos pues José María Aznar siempre fue, curiosamente, más defensor de los polisarios. Claro que el tiempo pasa, que el problema no se resolvía pese a los esfuerzos de la ONU y del propio Jim Baker, que se empleó a fondo para nada, y que Miguel Ángel Moratinos fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores. Moratinos es un diplomático de carrera que estuvo destinado en Marruecos y fue director general de Política Exterior para África y Oriente Medio en Exteriores antes de ser ministro. Conoce muy bien Marruecos, como también conocía Argelia y el Frente Polisario y, lo que es más importante, le gusta ese mundo. Y con él la política española, sin abandonar los principios de encontrar una solución en el marco onusiano, se fue acercando a las tesis marroquíes más próximas a la autonomía que a la independencia. Está claro que el problema del Sahara desborda a Marruecos para insertarse en el corazón de la relación bilateral con Argelia: probablemente a ninguno de los dos países le interesa por ahora una solución. Al menos en estos momentos. Es triste pero es lo que creo, los dos obtienen ventajas del contencioso mientras siga adormecido. A Argelia porque la pervivencia del conflicto le permite mantener a Marruecos encajonado entre el Atlántico, el Mediterráneo y el Sahara y ocupado en sus propios asuntos, y a Marruecos porque a medida que el tiempo pasa la marroquinización del territorio se acentúa. Rabat sabe, además, que con estados fallidos extendiéndose por una zona estratégicamente tan sensible como el Sahel (Níger, Mali..), a nadie (EEUU, Francia, España) le interesa un pequeño estado saharaui frente a Canarias porque sería necesariamente un estado poco poblado, pobre, débil e imprevisible. Los experimentos ya se sabe que es mejor hacerlos con gaseosa. Por otra parte el mantenimiento en Tinduf de un régimen corrupto de partido único ya entrado el siglo XXI es algo que cada vez se lleva menos por el mundo y que no favorece la causa saharaui.

Todos estos elementos citados complican la relación bilateral hispano-marroquí y se traducen en contradicciones -o en lo que desde Rabat se perciben como tales- en el momento de definir una política hacia nuestro vecino del sur. En mi experiencia y a título de ejemplo cabe citar las siguientes, vistas desde la óptica de Marruecos:

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 105-122

- España afirma desear como prioridad de su política exterior un Marruecos fuerte y estable pero al mismo tiempo le impide completar lo que Rabat considera ser su integridad territorial tanto en el norte como en el sur: en Ceuta, Melilla y los peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera, y también en el Sahara. No estoy diciendo que Rabat tenga razón en sus pretensiones territoriales, sólo afirmo que Marruecos interpreta que las posturas políticas de España en relación con estos contenciosos no le refuerzan ni le ayudan a resolverlos como ella desearía para poder concentrar luego sus energías en otras cuestiones.

- España afirma querer convertirse en la defensora de Marruecos ante las instancias comunitarias de Bruselas pero luego resultamos ser sus principales competidores y quienes más trabas ponemos a la venta de, por ejemplo, pescado, naranjas o tomates marroquíes en Europa. Somos a la vez puerta y barrera de Europa.

- España afirma desear una relación privilegiada para Marruecos en la UE y apoya la libre circulación de capitales, servicios y mercancías pero la lógica de la geografía nos fuerza a ser al mismo tiempo los celosos guardianes del Estrecho, controlando los flujos humanos entre el norte y el sur por medio de un estricto sistema de concesión de visados, que muchos marroquíes perciben como una afrenta personal, y de un complejo y sofisticado mecanismo de vigilancia costera.

- España afirma desear la amistad de su vecino del sur pero no duda en humillarle públicamente en Perejil. Como reflexión propia debo expresar mi convicción de que España no pudo actuar de otra manera pues con ello habría enviado a Rabat una señal que probablemente le hubiera inducido a cometer un error más grave en un futuro no lejano. Yo creo que en aquel asunto Rabart estuvo mal aconsejado. A veces me sorprende lo mal que también ellos parecen conocernos a nosotros. No nos dejaron opción. Otra cuestión es si los peñones hoy sirven para algo más que para ser carne potencial de incidente. Es algo sobre lo que en España se debería reflexionar: fueron útiles para evitar que en esas bahías se instalaran bases otomanas en el siglo XVI, pero ¿para qué sirven hoy?

- España afirma que el desarrollo económico de Marruecos es una prioridad pero luego sólo invierte en su vecino del sur una parte absolutamente ínfima de su inversión exterior. Cuando yo era embajador en Rabat, en 2000, tan sólo el 0,3%, cuando lo lógico sería invertir en el país, crear en él riqueza, dar trabajo a potenciales emigrantes y, eventualmente y dicho con crudeza, controlar aquellos sectores en

los que su competencia pudiera hacer daño a nuestros productos. En todo caso, las relaciones económicas entre ambos se desarrollan cada día más y entre mi época de embajador y la actualidad, España se ha convertido en el principal socio comercial Marruecos, lo que pone nerviosos a los franceses y explica algunas actitudes que de otra forma no serían comprensibles (en negociaciones de pesca o durante el incidente de Perejil).

-España afirma tener un gran interés sobre Marruecos y luego lo ignora de forma habitual y sistemática en sus medios de comunicación, que rara vez ofrecen noticias sobre cuanto allí acontece. Nuestra escuela no forma a nuestros hijos en el conocimiento y el orgullo de un pasado compartido. No saben quién fue Al-Motamid y no leen *El collar de la Paloma*. Lo mismo ocurre con nuestra universidad o con la falta de instituciones dedicadas al estudio del Islam y de la lengua árabe aunque algo se ha tratado de enmendar últimamente con la creación en Madrid y en Córdoba de la Casa Árabe y el Instituto de Estudios Islámicos. Hay entre nosotros un conocimiento asimétrico que hace que estén los marroquíes más atentos de España y que nos conozcan algo mejor (también aquí hay campo para mejorar) que nosotros a ellos. Claro que lo mismo nos ocurre con Portugal y exactamente al contrario nos pasa a nosotros con Francia, al igual que a ésta le ocurre con Alemania sin ir más lejos.

Hoy Marruecos vive un momento fascinante de su milenaria historia con un rey joven y animoso al frente, que trata de conciliar tradición y modernidad y no retrocede ante cuestiones espinosas como la reforma de la Moudawana o la revisión de los llamados años de plomo con vistas a reparar algunos de los daños que entonces se hicieron a los derechos humanos. Se da prioridad a la lucha contra la pobreza, a la alfabetización y al desarrollo de las infraestructuras como bien conocen las regiones septentrionales del reino, sometidas a un abandono de cinco décadas. Pero Marruecos, que no tiene suficiente capacidad de ahorro interno para crecer, necesita invertir en seguridad jurídica y esforzarse en la dura pugna internacional para captar inversiones creadoras de empleo, al tiempo que continúa progresando en el camino hacia la democracia y se afianzan las instituciones representativas en circunstancias no siempre fáciles entre otras cosas por la falta de lluvias, por el fuerte proceso de urbanización interno que hace que cada año se desplacen millares de personas del campo a la ciudad, donde hay dificultades para encontrarles trabajo y darles la asistencia que precisan sobre todo en los primeros

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 105-122

momentos, y por la permanente actitud de un sector de islamistas radicales que siguen rechazando su participación en el libre juego político interno. El régimen, con el rey al frente, tuvo la habilidad de ver venir la llamada *primavera árabe* y se puso al frente de la manifestación con las reformas (también constitucionales) necesarias para desactivar la mecha de la bomba que se aproximaba. Algo parecido hizo también Jordania aunque el monarca hachemí no tenga el *pedigree* del Sultán al Muminim, el príncipe de los creyentes y descendiente del Profeta. Esta doble legitimidad del soberano de Marruecos, que es a la vez jefe político con amplias competencias y líder religioso, da una estabilidad añadida al sistema político marroquí (en la medida en que sus decisiones políticas pueden ser discutidas pero es inviolable cuando actúa como líder religioso), mientras integra en el juego con habilidad al sector más moderado y posibilista de los islamistas marroquíes y busca ese complicado equilibrio entre tradición y modernidad que la monarquía alauita juega con maestría inigualable. El rey sabe que tiene que hacerlo pronto porque el desarrollo económico y social está cambiando muchas cosas en Marruecos y que lo hace a gran velocidad. Sabe que no tiene todo el tiempo del mundo a su disposición.

Por su parte España se encuentra inmersa en un proceso de ombliguismo exacerbado como consecuencia de la crisis económica, social e institucional que sufrimos, del altísimo porcentaje de desempleados, del desafío soberanista catalán, de la crispación política existente entre los principales partidos políticos del país, de la corrupción que los corroe por dentro, de la alienación de los ciudadanos y de su incapacidad para trabajar juntos en los grandes problemas que tenemos planteados y que se refieren a cuestiones tan graves como la educación o la estructura político-constitucional del Estado, por citar solo algunos. Un papelón. Creo que los españoles no nos merecemos esta crispación, igual que creo que nuestros políticos no están a la altura de lo que el país necesita en uno de los momentos más difíciles de los últimos años que son, por otra parte por otra parte –con sus luces y sus sombras- los mejores de nuestra historia contemporánea. Parece como si tuviéramos que resucitar a los viejos fantasmas cada vez que las cosas nos van bien. Los americanos llaman a eso dispararse en el propio pie, como hacían los cow-boys principiantes a quienes se les descargaba el colt en el pie cuando trataban de desenfundar rápido.

La consecuencia es que en ambos países la prioridad es la política interna y

ello, paradójicamente, puede tener efectos positivos porque contribuye a calmar algunos excesos del pasado. En mi opinión España ha dejado de tener una política exterior digna de esa nombre. La tuvo con Felipe González y la tuvo con José María Aznar -pues ambos tenían una visión del mundo y de nuestro lugar en él- y dejó de tenerla con Rodríguez Zapatero (que ni entendía ni le preocupaba el mundo exterior, quería *más Soria y menos Siria*, como decíamos en el palacio de Santa Cruz) a pesar de los esfuerzos meritorios de Moratinos, y no la ha recuperado con Mariano Rajoy y su ministro de Exteriores, que no conoce el mundo árabe y que parece paradójicamente más preocupado y ocupado con Cataluña que con el mundo internacional. No estoy seguro de que ninguno tenga una idea clara de cómo desean que sea España dentro de 10 ó 15 años, están muy ocupados echando balones fuera, sea de desempleo, de Gurtel o de Cataluña. Mala cosa, podemos andar mal en política internacional con el Medio Oriente o con China, pero desatender África del Norte es suicida. La consecuencia es que la relación bilateral ha entrado en un período de adormecimiento y para que nadie se preocupe diré que eso no es necesariamente malo a la vista de la historia pasional y frecuentemente irracional que tiene nuestra relación bilateral.

Pero los viejos problemas no han desaparecido y así seguimos teniendo serias diferencias de opinión sobre el presente y el futuro de Ceuta y Melilla; sobre cómo solucionar el contencioso del Sahara treinta años más tarde; sobre cómo garantizar unas inversiones que se ven afectadas por problemas que tienen que ver con una seguridad jurídica que mejora pero que continúa siendo insuficiente; con cómo luchar contra la corrupción; sobre cómo delimitar nuestras aguas tanto en el Mediterráneo como en el Atlántico y cómo explotar en beneficio mutuo las reservas de petróleo que al parecer existen entre el continente africano y las islas Canarias; sobre cómo impedir el tráfico de droga por el Estrecho mientras el Rif sigue siendo el gran suministrador de cannabis no ya a España sino a toda Europa; sobre cómo gestionar con eficacia los esfuerzos en marcha para controlar la inmigración irregular, convertida hoy en la preocupación principal de los españoles por la gran alarma social que despierta y por los muertos que ocasiona y que tampoco es un problema menor para Marruecos, convertido involuntariamente en necesario lugar de paso para tantas y tantas personas que desean cruzar como sea el estrecho de Gibraltar y poner el pie en Europa. Entre otros problemas de menor entidad, que también los hay.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 105-122

Estos problemas no han desaparecido. Siguen ahí. La novedad es que España y Marruecos han decidido conscientemente «encapsularlos» y evitar que entorpezcan el desarrollo de las relaciones, lo que nos permite a ambos un amplio margen de colaboración en los ámbitos más diversos y con atención especial a nuestros vecinos inmediatos de las regiones del norte de Marruecos. Por ejemplo en el ámbito de la lucha común contra el terrorismo islamista que nos azota a ambos (Casablanca en 2003, Madrid en 2004) y en el terreno de la cooperación con otros países de la región y también extrarregionales para la estabilidad de un Sahel cada vez más inestable por la debilidad de los países que lo integran y la gran cantidad de armas que hacia él han afluido desde los arsenales de Gaddafi, caídos en manos de bandidos y contrabandistas de toda laya. Pero tampoco debemos engañarnos pues ya digo que las diferencias y los desacuerdos entre España y Marruecos no han desaparecido y los problemas siguen ahí aunque ahora estén adormecidos. Es imperativo y sería inteligente aprovechar esta circunstancia para que el entramado de relaciones entre nosotros, lo que cuando era director general de Política Exterior para África llamaba nuestro *colchón de intereses*, siga engordando y haciendo cada vez *más caras* las crisis bilaterales que inevitablemente seguirán produciéndose mañana o pasado mañana, a veces por sorpresa y sin otro motivo que la conveniencia de la política interna marroquí. No nos hagamos ilusiones, porque nuestra relación tiene desde siempre forma de dientes de sierra, de manera que a períodos de bonanza siguen ineluctablemente otros de crisis. Lo importante no es estar en todo de acuerdo, eso es de todo punto imposible entre dos estados vecinos con tal intensidad de relaciones en todos los ámbitos y además sería muy aburrido, lo importante es ser capaces de enfrentar nuestras diferencias en un ambiente constructivo, de respeto mutuo y con voluntad de encontrar terrenos de entendimiento y de acuerdo. Este es el clima que debemos afianzar juntos aprovechando la actual coyuntura y si no lo hacemos porque no tenemos ojos más que para la política interna, habremos desperdiciado una buena oportunidad. No hay que hacerse ilusiones, somos capaces de eso y de mucho más.

Decía Churchill que cada día se le ocurrían diez ideas pero sólo una de ellas era buena y el problema era saberla distinguir. También hay políticos que hacen predicciones y luego tienen respuestas preparadas para cuando no sucede lo que han anunciado. Y como profetizar no es fácil (sobre todo si la profecía se refiere al futuro, que decía el gitano), yo seguiré el consejo de aquel sabio funcionario que

afirmaba que cuando se hace prospectiva es posible dar cantidades y dar fechas pero que nunca se debe cometer el error de darlas juntas. Me conformo con una idea muy sencilla y muy clara: España y Marruecos comparten un espacio geográfico muy pequeño en un mundo cada día más globalizado. Dentro de 10, 100 ó 1000 años podrán pasar muchas cosas en el mundo y sin duda ocurrirán, muchas más de las que hoy podemos imaginar, y como consecuencia de ellas habrá cambios hoy imprevisible, como que España y Marruecos dejen de existir. Una cosa, sin embargo, no cambiará a menos que suceda un cataclismo de dimensiones telúricas y es nuestra vecindad geográfica a ambos lados del estrecho. Podemos elegir entre enfrentar los problemas juntos o hacerlo por separado. Para mi la respuesta es obvia. Coincido con el rey Hassan II cuando afirmaba que no hay que insultar el futuro porque lo compartiremos. Queramos o no.

Madrid, 23 de Abril de 2014

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 105-122

LA RÉGLEMENTATION FRANÇAISE EN MATIÉRE DE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS D'ARMES CONVENTIONNELLES

RACHID EL HOUDAIGUI
SAMAR KHAMLICHI[1]

I. INTRODUCTION – II. LE CONTRÔLE INTÉGRAL DE L'ÉTAT SUR L'INDUSTRIE DE DÉFENSE – III. LES CONSIDÉRATIONS MORALES, POLITIQUES, STRATÉGIQUES ET ÉCONOMIQUES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS D'ARMES CLASSIQUES – IV. LES MÉTHODES DE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS D'ARMES CLASSIQUES – V. CONCLUSION

RÉSUMÉ: La réglementation française apporte en matière de contrôle des exportations d'armes conventionnelles (classiques) un encadrement étatique strict de la production française des matériels militaires. Elle est l'aboutissement d'une politique de contrôle basée, dans une large mesure, sur des considérations morales, politiques, stratégiques et économiques, permettant l'application de méthodes particulièrement rigoureuses de contrôle des exportations d'armes conventionnelles.
MOTS-CLES : Réglementation française ; exportations d'armes conventionnelles ; considérations morales, politiques, stratégiques et économiques ; méthodes de contrôle ; produits de guerre, armes et munitions ; transferts intracommunautaires.

LA REGLAMENTACIÓN FRANCESA EN MATERIA DE CONTROL EN LA EXPORTACIÓN DE ARMAS CONVENCIONALES

RESUMEN: La reglamentación francesa en materia de control de exportación de armas convencionales (clásicas) aporta una estricta supervisión del Estado. Esta política es el resultado de una estrategia de control que se basa, en gran medida, sobre consideraciones morales, políticas, estratégicas y económicas, permitiendo así la aplicación de rigurosos métodos a las exportaciones de estas armas.
PALABRAS CLAVE: Reglamentación francesa; exportación de armas convencionales; consideraciones morales, políticas, estratégicas y económicas; métodos de control; material de guerra, armas y municiones; transferencias intracomunitarias**.**

FRENCH REGULATION ON CONVENTIONAL WEAPONS EXPORT CONTROL

ABSTRACT: The French regulation on conventional arms export control provides a strict framework of French military equipment production. The French regulation in this area is a result of a control policy based, in large measure, on moral, political, strategic and economic considerations,

[1] Rachid El Houdaïgui, *Professeur* (Full Professor) à la faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Tanger, Université Abdelmalek Essâadi, Maroc. Samar Khamlichi, Doctorante (PhD candidate) à la faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Tanger, Université Abdelmalek Essâadi, Maroc.

ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 123-134
DOI: http://dx.doi.org/10.25267/Paix_secur_ int.2014.i2.07

enabling the application of particularly rigorous methods to conventional arms export control.
KEYWORDS: French regulation; conventional arms export; moral, political, strategic and economic considerations; control methods; arms, munitions and war material; intra-Community transfers.

I. INTRODUCTION

L'Etat, doté d'une industrie de défense, exerce un contrôle de type administratif sur les exportations d'armes conventionnelles[2]. Ces armes sont produites par des entreprises de défense privées ou publiques, et par rapport au deuxième cas, l'Etat est à la fois producteur, exportateur et régulateur. Il est généralement admis que l'Etat exportateur ou importateur d'armes, considère la production d'armes comme étant une composante essentielle de la souveraineté de l'Etat, d'où la discrétion des transactions tant au niveau des appels d'offres que la conclusion des contrats[3].

Les Etats producteurs d'armes adoptent des politiques différentes par rapport au contrôle des exportations d'armes conventionnelles, ce qui fait que les méthodes appliquées d'encadrement et de contrôle des exportations d'armes classiques changent d'un Etat à l'autre.

L'objectif de cet article est d'appréhender la réglementation française en matière de contrôle des exportations d'armes conventionnelles. Le sujet est d'actualité eu égard à la décision française de suspendre la vente du Mistral à la Russie[4], au nom, semble-t-il, de la clause de non exportation vers les zones de conflits.

Si la France figure parmi les grandes puissances militaires productrices d'armes c'est bien grâce à l'importance octroyée par les décideurs politiques et militaires au secteur de production de matériels militaires sans doute destinés à l'approvisionnement en armes des forces armées nationales ou à l'exportation. La France, dotée aujourd'hui d'une industrie de défense concurrente sur le plan international, encadre strictement la production de l'armement et dispose de sa propre politique et méthodes de contrôle des exportations d'armes conventionnelles (I). Une politique de contrôle des exportations, qui s'appuie sur des considérations morales, politiques, stratégiques et économiques (II), avec une application de méthodes rigoureuses de contrôle des exportations d'armes classiques (III).

[2] BASTID BUREDAU, G., « Le commerce international des armes : de la sécurité à la défense de l'éthique et des droits de l'homme ? », *Journal du Droit International*, n°2, avril 2007, p. 421.

[3] VIDELIN, J.C., *Droit Public de la défense nationale*. Ed. Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 230.

[4] Un navire de guerre commandé en 2011 par la Russie dans le cadre d'un contrat à 1,2 milliard d'euros.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 123-134

II. LE CONTRÔLE INTÉGRAL DE L'ÉTAT SUR L'INDUSTRIE DE DÉFENSE

L'industrie de défense française est soumise à un encadrement de caractère interventionniste, de la part de l'Etat français. De fait, qu'elles soient publiques ou privées, les industries françaises d'armement sont contrôlées de manière intégrale, par l'Etat et sont assujetties à un contrôle strict de leur structure.

Au niveau des entreprises d'armes privées, la Loi n° 93-923 du 19-07-1993 donne trois prérogatives à l'Etat pour contrôler ces entreprises[5] : (1) Il est interdit à une personne morale ou physique étrangère de posséder plus de 20% d'une entreprise publique, à moins que la personne est ressortissante de l'UE ou que la commission –chargée du contrôle de la procédure de la privatisation– l'autorise, (2) L'acquisition de plus de 5% du capital par une personne morale ou physique étrangère, est soumise à une autorisation faite par le ministre de l'économie et des finances, (3) La création par la loi de l'action spécifique qui accorde trois pouvoirs à l'Etat:

- Approbation par le ministre de l'économie d'acquérir le capital par tout actionnaire, si l'acquisition engendre le passage de seuil de 10% du capital ;
- Assistance d'un représentant de l'Etat au Conseil d'Administration et/ou de surveillance, sans passer par une voix délibérative ;
- Interdiction pour l'entreprise de vendre ses actifs ou ceux de sa filiale, si la vente est susceptible de nuire à l'intérêt national[6].

Au niveau des entreprises d'armes publiques, celles-ci comme les autres entreprises publiques françaises du domaine civil sont donc soumises, sur le plan structurel, à un contrôle intégral et rigoureux par deux principaux moyens : (1) Le premier est le pouvoir de nomination du président de l'entreprise et la représentation majoritaire de l'Etat au Conseil d'administration, (2) Le deuxième est la conclusion du contrat par l'Etat avec les sociétés qu'il détient. Un contrat qui trace les objectifs industriels et financiers, dans lesquels l'Etat autorise le financement aux programmes de ces entreprises[7]. Les conventions entre l'Etat et les entreprises d'armement servent également à évaluer la croissance des activités et du capital de ces entreprises[8].

[5] VIDELIN, J.C., *op.cit,* p.230.

[6] *Ibid.,* p. 231.

[7] *Ibid.,* p. 232-233.

[8] VIDELIN, J.C., *Droit de la défense nationale.* 2ème édition, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2014, p.229.

III. LES CONSIDÉRATIONS MORALES, POLITIQUES, STRATÉGIQUES ET ÉCONOMIQUES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS D'ARMES CLASSIQUES

Au fond, il s'agit d'un encadrement étatique strict de la structure et des activités de l'industrie française d'armement. Une politique de contrôle étatique qui prend en compte les considérations morales et les intérêts à la fois politiques, stratégiques et économiques. L'objectif est notamment de conforter le poids de la France influence sur le plan international.

1. CONSIDÉRATIONS MORALES, POLITIQUES ET STRATÉGIQUES

Sur le plan moral, la France met en avant la prise en compte ses engagements internationaux et régionaux. Il s'agit du respect de l'Etat français des accords internationaux ou régionaux, comme l'Arrangement de Wassenaar[9] ; la position commune de l'Union Européenne ; le Code de Conduite européenne en matière d'exportation d'armes et de non exportation aux pays sous-embargo de l'ONU ou de l'UE , etc. Dans le même ordre d'idées, la France s'est engagée à promouvoir la transparence du contrôle des exportations, en publiant les rapports liés aux exportations d'armes, en partageant l'expérience française de contrôle et en discutant les possibilités concernant l'harmonisation du contrôle des exportations d'armes entre les Etats membres de l'UE, dans le cadre du COARM (the Working Group on Conventional Arms Exports[10]) ou de l'Arrangement de Wassenaar. Les considérations morales sont évaluées par la Commission Interministérielle pour l'Etude des Exportations de Matériels de Guerre (CIEEMG). Celle-ci est donc chargée d'examiner les demandes d'exportations d'armes[11].

Quant aux intérêts politiques, ils sont bien présents en matière des exportations françaises de matériels de guerre, puisque ce type d'exportation fait partie intégrante de la politique étrangère de la France. Faut-il souligner que les contrats d'armement sont de type Etat à Etat, c'est-à-dire des accords intergouvernementaux, entre la France et l'Etat acheteur. Le facteur politique a donc toute sa place dans le processus décisionnel et dans la formalisation des accords interétatiques et des

[9] GAULTIER, G., (avril 2014). « Le contrôle des exportations d'armement en France ». Communication présentée au séminaire Outreach Position Commune, Paris, p. 6.

[10] BROMLEY, M., « The review of the EU Common Position on arms exports: prospects for strengthened Controls », *Non-Proliferation Papers*, n°7, Janvier 2012, p. 3.

[11] VIDELIN, J.C., *op.cit,* p. 214.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 123-134

contrats de vente. Les exportations françaises d'armes conventionnelles résultent d'un partenariat politique entre l'Etat français et l'Etat acheteur des produits militaires. Cet accord politique engage l'Etat français à mener à bien l'exécution du contrat, en application d'un contrôle étatique serré qui se déroule en trois étapes :

- La phase de négociation du contrat qui se déroule dans le cadre d'un accord de coopération militaire entre l'Etat français et l'Etat acheteur. Cet accord constitue le cadre général du contrat par lequel un organisme représentant des industries de défense est autorisé à négocier le contrat avec l'Etat acheteur ;
- La phase d'exécution du contrat : durant cette phase il incombe aux industries de défense d'exécuter le contrat, par le biais d'un sous-contrat dénommé « convention de rétrocession ».
- La phase de suivi d'exécution du contrat par l'Etat fournisseur : ce dernier est censé être le seul responsable de la bonne exécution du contrat, vis-à-vis de l'Etat acheteur des matériels de guerre[12].

Enfin les intérêts stratégiques orientent, au même titre que la politique, les exportations françaises, dès lors qu'elles servent d'instruments au service du développement des relations stratégiques de la France avec les Etats acheteurs. En outre, les exportations contribuent au développement du complexe militaro-industriel et renforcent, au même titre, l'autonomie stratégique de la France en matière d'armement[13]. Les lois relatives aux exportations des armes classiques, sont strictes quant aux catégories d'armes exportables ; ne pas permettre aux industriels d'exporter un certain nombre d'armes, est une politique qui fait partie des intérêts stratégiques de l'Etat. Ces armes sont dans la plupart des cas des matériels qui relèvent de technologies avancées qui constituent un avantage stratégique pour l'Etat français[14].

[12] *Les contrats d'Etat à Etat dans le commerce d'armement*, PASCALLON, P. & HEBERT, J.P., (dir.), *La politique industrielle d'armement et de défense de la V^e République : Evolution, bilan et perspectives*, Ed. L'Harmattan, Paris, 2010, p. 223-225.

[13] *Rapport au parlement sur les exportations d'armement de la France.* (2013). Ministère de la Défense, p. 8-9.

[14] Point de vue du spécialiste stratégique et militaire 'Etienne De Durand'. Entretien entre Samar Khamlichi et Etienne De Durand, à l'IFRI –Paris, le 28 mars 2013.

2. INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES

L'industrie de défense est une industrie lucrative dans la mesure où elle participe à la dynamisation de l'économie de la France**,** tant au niveau des recettes qu'engendre le secteur de l'armement pour le budget de l'Etat français[15], que sur le plan des emplois créés[16]. Par ailleurs, le marché national n'est pas suffisant pour la rentabilité du secteur de l'armement, les exportations demeurent essentielles pour couvrir les coûts de production et pour faire face aux conséquences liées aux restrictions budgétaires de la défense[17]. L'Etat français s'est donc orienté vers une politique d'exportation destinée aux pays de l'Union Européenne ou aux pays hors de la zone euro. A l'échelle européenne, dans le cadre de la dynamisation du marché européen et de la coopération dans le domaine de l'armement, la France s'est engagée dans la politique de facilitation des transferts intracommunautaires d'armes. Le début a été marqué par l'adoption de la Directive 2009/43/CE[18] (06-05-2009), initiée par la Commission Européenne, par laquelle les Etats signataires, dont la France, s'engagent à simplifier les conditions des transferts intracommunautaires des produits de guerre[19]. A la suite de cet engagement, la France a adopté la loi n° 2011-702[20] (22-06-2011), liée à la simplification des conditions des transferts des produits de guerre, dans la zone euro et dans le même cadre, la France a adopté le décret du 09-09-2011[21], lié aux transferts des matériels de guerre à l'échelle européenne et hors cette zone. Pratiquement,

[15] «*Sans les exportations d'armement, le déficit commercial de la France aurait été 5 à 8 points plus élevé chaque année sur la période 2008-2013*», *cf. « Les exportations françaises d'armement : 40 000 emplois dans nos régions »,* Etude d'impact réalisée par le ministère de la Défense, le conseil des industries de défense (Cidef) avec le cabinet McKinsey & Co. Septembre 2014, p. 1.

[16] Environ 40.000 emplois en France sont concernés par les ventes d'armes à l'exportation, auxquels s'ajoutent 10.000 emplois indirects chez les fournisseurs, *idem.*

[17] *Rapport au parlement sur les exportations d'armement de la France*, *op.cit.*, p. 9.

[18] *Cf.* Directive 2009/43/EC, of the European Parliament and the Council of 06-05-2009, 'simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community', *Official Journal of The European Union,* 10-06-2009.

[19] *Rapport au parlement sur les exportations d'armement de la France*,, *op.cit.*, p. 12.

[20] *Cf.* Loi n° 2011-702 du 22-06-2011, relative au contrôle des importations et des exportations de matériels de guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liés à la défense dans l'Union Européenne et aux marchés de défense et de sécurité, <www.legifrance.gouv.fr>, (consulté le 10-05-2014).

[21] *Cf.* Décret n° 2011-1467 du 9-11-2011 lié aux importations / exportations hors du territoire de l'Union européenne de matériels de guerre, armes et munitions et de matériels assimilés et aux transferts intracommunautaires de produits liés à la défense, <www.legifrance.gouv.fr>, (consulté le 10-05-2014).

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 123-134

les mesures de contrôle, ont été simplifiées : par l'annulation des Autorisations d'Importation des Matériels de Guerre (AIMG), par rapport aux transferts d'armes intracommunautaires ; par la simplification des licences; par la délivrance de la certification des entreprises destinataires ; et par un contrôle à postériori, facilitant la circulation des transferts d'armes intracommunautaires[22]. C'est donc une politique qui vise, tout particulièrement à favoriser les exportations françaises d'armes classiques dans un marché international concurrentiel, et qui de manière générale, rentre dans le cadre de la dynamisation de l'économie de la France.

IV. LES MÉTHODES DE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS D'ARMES CLASSIQUES

En France, la réglementation en matière d'armement est le résultat d'une série de textes législatifs et réglementaires, développés depuis plusieurs décennies. Le début a été marqué par l'adoption d'un décret-loi du 18-04-1939, qui avait pour objet de fixer le régime des matériels de guerre, armes et munitions[23]. Ce texte et bien d'autres, furent refondus dans le décret n° 73-364 du 12-03-1973, tout en maintenant même objectif, celui de fixer le contrôle des produits de guerres, armes et munitions[24]. Ce décret fut, à son tour remplacé par le décret n° 94-144 du 18-02-1994[25]. Ce texte est toujours en vigueur.

Au niveau de l'application de la loi la France a créé par le décret n° 49-770 du 10-06- 1949, la Commission Interministérielle pour l'Etude des Exportations de Matériels de Guerre (CIEEMG). Celle-ci fut réorganisée ensuite par le décret n° 55-965 du 16 juillet 1955[26]. Au fond, le rôle de la Commission est d'examiner les demandes d'exportations qui lui sont présentées par l'intermédiaire de la Direction des Relations Internationales (DRI) de la Délégation Générale pour l'Armement du Ministère de la Défense. Quant à sa structure, la CIEEMG est présidée par le secrétaire Général de la Défense Nationale et rassemble les représentants du Ministère de la Défense, de l'Economie et des Finances et des Affaires Etrangères.

[22] GAULTIER, G., *op.cit,* p. 7.

[23] *Cf.* <www.legifrance.fr>, (12-05-2014).

[24] SCARINGELLA, J.L., *Les Industries de Défense en Europe*. Ed. Economica, Paris, 1998, p. 70.

[25] *Cf.* Décret n° 94-144 du 18-02-1994, modifiant le décret n° 73-364 du 12 mars 1973, modifié relatif à l'application du décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, <www.legifrance.gouv.fr>, (consulté le 12-05-2014).

[26] *Cf.* Décret n° 55-965 du 16-07-1955 portant réorganisation de la Commission Interministérielle pour l'Etude des Exportations de Matériels de Guerre (CIEEMG), <www.legifrance.gouv.fr>, (consulté le 12-05-2014).

Elle comprend deux Divisions : la Division de la Coopération Internationale qui se charge approximativement de la coordination des activités de coproduction entre la France et les Etats étrangers ; la Division de l'expansion, qui opère essentiellement dans la promotion des ventes des produits de guerres de la France, à l'extérieur[27]. En outre, relativement aux méthodes de contrôle appliquées aux exportations d'armes classiques, la France applique un contrôle en trois étapes : (1) Demande d'agrément préalable en amont de la négociation, (2) Demande d'autorisation d'exportation, (3) Exportation physique du matériel.

1. DEMANDE D'AGRÉMENT PRÉALABLE (AP)

Il s'agit ici, de la phase de délivrance d'un agrément préalable (A.P.) pour négociation et signature du contrat. Durant cette phase, la Direction des Relations internationales de la Délégation Générale pour l'Armement du Ministère de la Défense, est chargée de présenter les demandes des exportateurs à la Commission Interministérielle pour l'Etude d'Exportation de Matériels de Guerre (CIEEMG). Celle-ci examine la demande d'Agrément Préalable (AP) et donne avis au Premier Ministre, qui décidera ensuite de l'attribution de l'agrément préalable pour négociation et signature du contrat.

2. DEMANDE D'AUTORISATION D'EXPORTATION DE MATÉRIEL DE GUERRE (AEMG)

Après avoir obtenu l'Agrément préalable, vient la phase d'autorisation d'exportation de matériel de guerre (AEMG). Durant cette étape, après avis du Ministre de la Défense, des Affaires Etrangères, de l'économie et du Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (SGDSN), le Ministre chargé des douanes délivre l'autorisation d'exportation des matériels de guerre (AEMG) et en cas de désaccord entre les avis, le Premier ministre intervient pour donner sa décision.

3. EXPORTATION PHYSIQUE DU MATERIEL DE GUERRE

La phase d'exportation physique du matériel est la dernière phase de passage à la douane, pour exportation physique du matériel de guerre et délivrance d'une attestation de passage en douane (APD).

[27] SCARINGELLA, J.L., *op.cit*. p. 70.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 123-134

Les phases de contrôle des exportations de matériels de guerre en France représente une architecture réglementaire actuellement opérationnelle, et comme nous l'avons déjà signalé plus haut, ce système fait l'objet de réformes initiées par la Loi n° 2011-702 du 22-06-2011 et le décret n° 2012-901 du 20-07-2012. L'objectif est de simplifier le système de contrôle des exportations et des transferts de matériels de guerre pour les transferts dans l'Union Européenne et les exportations, hors du territoire de l'Union Européenne.

Un grand nombre de réformes ont été lancées, dont ce que l'on appelle : « la licence unique », adoptée par le décret n° 2012-901 du 20-07-2012. Une partie du texte stipule : « […] Il met fin à la période transitoire introduite par le décret du 9 novembre 2011, en prévoyant la mise en œuvre de la licence de transfert ou d'exportation dite « unique ». Il met également en cohérence avec le nouveau dispositif certains textes réglementaires, dont le décret n° 95-589 du 6-05-1995 relatif à l'application du décret du 18-04-1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions. […] [28]».

Le décret marque une évolution remarquable du cadre réglementaire, lié au contrôle des exportations et des transferts intracommunautaires de matériels de guerre en France. Il s'agit d'un passage du contrôle *a priori,* basé sur les Agréments Préalables (AP) et les Autorisations d'Exportation de Matériels de Guerre (AEMG), à un contrôle dit « licence unique », reposant sur les licences générales, individuelles ou globales avec la consolidation du contrôle *a posteriori*. La mise en place, le 30-06-2013 de la « licence unique »,[29]entrée en vigueur en 2014[30], cette licence unique prévoit justement la création de nouveaux systèmes de contrôle des transferts et des exportations de matériels de guerre, ce qui permettrait d'instaurer un contrôle simplifié, utilisant des outils informatiques beaucoup plus avancés[31].

Somme toute**,** les réformes afférentes au système de contrôle des exportations et des transferts intracommunautaires de matériels de guerre sont les suivantes :

[28] *Cf.* Décret n° 2012-901 du 20-07-2012, lié aux importations/ exportations hors du territoire de l'Union européenne de matériels de guerre, armes et munitions et de matériels assimilés et aux transferts intracommunautaires de produits liés à la défense, *JORF* n° 0169 du 22-07-2012 page 12083, texte n° 10, <www.legifrance.gouv.fr>, (consulté le 24-06-2014).

[29] LAVIGNE, P., (mars 2012). « L'instruction interministérielle des licences uniques ». Communication présentée au séminaire contrôle des exportations de l'Ecole Militaire, Paris.

[30] *Rapport au parlement sur les exportations d'armement de la France.* (2014). Ministère de la Défense, p. 43.

[31] *Rapport au parlement sur les exportations d'armement de la France.* (2013). Ministère de la Défense, p. 38.

- Séparation entre les exportations/les importations hors du territoire de l'Union Européenne et les transferts intracommunautaires ;
- Nouvelles formes dans le principe d'autorisation ;
- Possibilité de certification des entreprises de l'armement ;
- Annulation de l'Autorisation d'Importation de Matériels de Guerre (AIMG) au sein de l'Union Européenne;
- Annulation de l'Attestation de passage en Douane ;
- Renforcement du contrôle à postériori[32].

Tableau expliquant les réformes liées au système de contrôle des exportations/ importations et des transferts intracommunautaires des produits de guerre

Réforme	**Contenu de la réforme**
Séparation entre les exportations/importations hors du territoire de l'UE et les transferts dans le territoire de l'UE (TIC)	-Transferts Intracommunautaires (TIC) réglementés par les dispositions de « la directive TIC », 2009/43/CE- 06-05-2009 ; - Liberté de définitions des réglementations nationales pour les Expo/Impo hors de l'UE[1]
Nouvelles formes dans le principe d'autorisations	-Distinction entre licences générales de transfert (dans l'UE) et licences générales d'exportation (hors UE) -Agréments Préalables (AP) et Autorisations d'Exportation de Matériels de Guerre (AEMG) sont valables pour les dossiers déposés avant le 30-06-2013 (période transitoire) -Mise en place de la Licence Unique, le 30-06-2013 pour les licences individuelles et globales[2]
Possibilité de certification des entreprises de l'armement	Chaque Etat membre de l'UE délivre par son autorité administrative une certification de durée limitée aux industries d'armement opérant sur son territoire national, afin d'attester de leur fiabilité[3]. Article L2335-16 du code de la défense en France : *« Les entreprises souhaitant être destinataires de produits liés à la défense transférés au titre des licences générales des autres Etats membres de l'Union européenne sollicitent, auprès de l'autorité administrative, une certification attestant de leur fiabilité, notamment de leur capacité à appliquer les restrictions mentionnées au dernier alinéa du I de l'article L. 2335- 10. Les critères de certification sont définis par décret en Conseil d'Etat ».* [4]

[32] PARIS, E., (mars 2012). « Réforme du contrôle des exportations-mise en œuvre et calendrier ». Communication présentée au séminaire contrôle des exportations de la Délégation aux Affaires Stratégiques, Paris.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 123-134

Annulation de l'Autorisation d'Importation de Matériels de Guerre (AIMG), au sein de l'UE	Suivant la directive 2009/ 43/CE- 06-05-2009 « La Directive TIC», aucun Etat de l'UE, ne peut solliciter d'autorisation pour les importations intracommunautaires, de matériels de guerre (sauf exception).[5]
Annulation de l'Attestation de passage en Douane	Attestations de passage en douane ont été annulées. Avec obligation de la tenue de registre et l'envoi des comptes rendus semestriels.[6]
Renforcement du contrôle à postériori	Le contrôle à postériori est un contrôle administratif exercé par les services du ministère de la défense, pour obtenir le respect des licences et pour le suivi des opérations des industries de défense contrôlées[7]. Le renforcement du contrôle à postériori est sous forme d'un contrôle sur pièces (attester la conformité des déclarations avec les contrats et les licences) et d'un contrôle sur place (conformité des opérations avec les licences octroyées). Le contrôle à postériori entre dans le cadre de la directive TIC et du passage d'un contrôle *a priori* à un contrôle *a posteriori*[8].

(Notes)

1 *Rapport au parlement sur les exportations d'armement de la France*,, *op.cit,* p. 36.

2 PARIS, E., *op.cit.*

3 *Rapport au parlement sur les exportations d'armement de la France*, *op.cit,* p. 35.

4 Article L2335-16, créé par la Loi n° 2011-702 du 22-06-2011- code de la défense, *cf.* <www.legifrance.gouv.fr>, (consulté le 25-06-2014).

5 *Rapport au parlement sur les exportations d'armement de la France*, *op.cit,* p. 35.

6 PARIS, E., *op.cit.*

7 *Ibid.*

8 DE VANSSAY, T., (avril 2014). « Le contrôle a posteriori des exportations de matériels de guerre- Etat des lieux et perspectives ». Communication présentée au séminaire Outreach Position Commune, Paris.

V. CONCLUSION

Le régime français en matière de contrôle des exportations d'armes classiques est un dispositif strict et structuré qui semble trouver un équilibre entre des considérations morales, politiques, stratégiques et économiques. Ces considérations prennent une place importante dans le processus décisionnelle dans la mesure où elles servent d'instruments pour conforter le poids de la France et sa position sur l'échiquier international[33].

Par ailleurs, le régime français de contrôle des exportations d'armes conventionnelles pourrait contribuer à la construction d'un paradigme européen

[33] Voir la déclaration du Ministre français de la Défense, Jean-Yves Le Drian, AFP, 9 septembre 2014.

en la matière. Ce régime est loin d'être figé dès lors que ses outils de contrôle sont en constante évolution avec une adaptation graduelle aux mutations observées à l'échelle européenne et internationale.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 123-134

THE LIMITS OF EU BORDER AND IMMIGRATION POLICY IN GIBRALTAR: EFFECTS ON THE LEGAL SITUATION OF MOROCCAN WORKERS

SARA IGLESIAS SÁNCHEZ[1]

I. INTRODUCTION TO THE LEGAL BACKGROUND: THE ISSUE OF GIBRALTAR – II. GIBRALTAR IN THE EU AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE – III. A SCHENGEN BORDER BETWEEN GIBRALTAR AND SPAIN ? – IV. MOROCCAN IMMIGRATION TO GIBRALTAR – V. CONCLUDING REMARKS

ABSTRACT: In the European Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ) is affected by multiple asymmetries arising from the need for flexibility in the integration strategy with respect to those matters connected with the hard core of State sovereignty. This "variable geometry" has a significant impact on the development of a coherent status for third country nationals through a genuine Common Immigration Policy. The particular situation of Gibraltar is very illustrative in this respect, because here, the specificities of its status both in relation to EU law and international law converge with a differentiated approach to the Schengen acquis, and with an opt-out to the Common Migration Policy.

This article discusses some of the disruptions caused by variable integration in the AFSJ, in light of the particular example of the situation of Moroccan workers in Gibraltar, in relation to which this amalgam of legal specificities has resulted in a situation of reduced mobility and isolation from some positive legal developments in the field of the Common Migration Policy.

KEYWORDS : Area of freedom, security and justice (AFSJ) ; Gibraltar ; Moroccan workers ; migrant workers; European migration policy; opt-out; Schengen acquis.

LOS LÍMITES DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INMIGRACIÓN Y FRONTERAS DE LA UE EN GIBRALTAR: EFECTOS EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS TRABAJADORES MARROQUÍES

RESUMEN: El Espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) está afectado por múltiples disimetrías que emanan de la necesidad de flexibilidad en la estrategia de integración con respecto a aquellas materias vinculadas al núcleo duro de la soberanía estatal. Esta situación de geometría variable tiene un impacto muy relevante en la elaboración de una aproximación coherente al estatuto de los nacionales de terceros estados a través de una auténtica política de inmigración común. Las particularidades de la situación de Gibraltar son muy ilustrativas a este respecto, ya que aquí, las especificidades de su estatuto tanto en relación con el derecho de la UE como con el derecho internacional convergen con una aproximación diferenciada al acervo de Schengen y con un opting-

[1] Court of Justice of the EU, Research and Documentation Direction. The opinions expressed in this document are the sole responsibility of the author. This research was carried out in Gibraltar and La Línea in March 2013, in the framework of the Research Project I+D "Cuestiones territoriales y cooperación transfronteriza en el Área del Estrecho", DER2012-34577 (2012-2015).

out de la política migración común. Este artículo se centra en algunas de las disrupciones causadas por la integración diferenciada en el ELSJ, a la luz del ejemplo particular de la situación de los trabajadores marroquíes en Gibraltar, en relación a los cuales, esta amalgama de especificidades jurídicas ha resultado en una situación de movilidad reducida y de aislamiento de los desarrollos jurídicos favorables en el ámbito de la política de inmigración común.
PALABRAS CLAVE: Espacio de libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ); Gibraltar; trabajadores migrantes; trabajadores marroquíes; política de inmigración de la Unión Europea; opt-out; acervo Schengen.

LES LIMITES DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE D'IMMIGRATION ET DES FRONTIÈRES À GIBRALTAR: EFFETS SUR LA SITUATION JURIDIQUE DES TRAVAILLEURS MAROCAINS

RÉSUMÉ : L'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) est affectée par des asymétries découlant de la nécessité de souplesse dans la stratégie d'intégration à l'égard des questions liées à la souveraineté de l'État. Cette géométrie variable a un impact significatif sur le développement d'un status cohérent pour les ressortissants d'États tiers par le biais d'une véritable politique commune d'immigration. La situation particulière de Gibraltar est très illustrative à cet égard, étant donné que la spécificité de sa situation par rapport au droit de l'Union et au droit international converge avec une approche différenciée vis-à-vis de l'acquis de Schengen et avec un opt-out concernant la politique d'immigration commune. Cet article vise certaines des perturbations causées par l'intégration différenciée dans l'ELSJ à la lumière de l'exemple particulier de la situation des travailleurs marocains à Gibraltar. En effet, cet amalgame de spécificités juridiques a abouti à une situation de mobilité réduite et à l'isolement des évolutions juridiques dans le domaine de la politique commune de l'immigration.
MOTS-CLÉS: Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) ; Gibraltar ; travailleurs migrants ; travailleurs marocains ; politique d'immigration de l'Union eurpéenne ; opt-out ; acquis de Schengen.

I. INTRODUCTION TO THE LEGAL BACKGROUND: THE ISSUE OF GIBRALTAR

Gibraltar is the object of a longstanding dispute between Spain and the United Kingdom that dates back to the 1704 British occupation and the subsequent cession of 1713 under Article X of the Treaty of Utrecht. The scope of this article does not leave room for comment on the different arguments of the parties and for exploring the intricacies of the territorial dispute[2]. Nonetheless, it is worth recalling that this long standing dispute has evolved during the last three hundred years, and is divided into different periods in which the lines of interaction between Gibraltarians and the local Spanish population have also evolved, strongly affected

[2] See, i.a. DEL VALLE GALVEZ, A., "Gibraltar, su estatuto internacional y europeo, y la incidencia de la crisis de 2013-2014", *Revista catalana de dret públic*, Núm. 48 (2014), pp. 24-52.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 135-149

by foreign policy strategies.

Against this framework, European integration has been of the greatest significance to this matter, first, with the decision of the UK to include Gibraltar in the territory of the then European Economic Community and, subsequently, with the accession of Spain to the EU. The very specific territorial location of Gibraltar makes it exceptional and provides a unique example; it does not fit within the specific categories of overseas countries and territories or outermost regions of the EU[3]. Indeed, Gibraltar is the only example of a "European territory for whose external relations a Member State is responsible"[4]. As a consequence, the status of Gibraltar within the European Union is fraught with specificities[5]. Here, we will concentrate in the particular features that affect the movement of persons and migration policy, for they account for many of the specificities that affect the situation of Moroccan workers in Gibraltar.

After the end of the Spanish dictatorship and the opening of the "fence", the accession of Spain to the European Union was the major element towards the normalization of the relationship between the inhabitants of the two sides of the border. The right of free movement of persons, at the heart of the common market, guaranteed that situations of hostility and isolation would not happen again[6]. However, Gibraltar was not included in some very important developments that have deepened the evolution of EU law in the field of free movement of persons; the Schengen area, which makes possible the unimpeded transit of persons across internal borders, and the developments towards a truly common immigration policy.

The exceptional circumstances of Gibraltar in these areas are closely related to the opt-outs of the United Kingdom and to the Spanish reluctance to their full participation in the Schengen area. In the following sections, we will explore some

[3] It has been described, together with French Guiana, as an "example of a continental territory where the application of EU law is profoundly atypical, even though, sensu stricto, it is located in Europe", see KOCHENOV, D., "The EU and the Territories Associated with the Union and Territories Sui Generis" in KOCHENOV, D. (ed.), *European Union of the Overseas*, at, p. 11, n 29.

[4] On article 355, paragraph 3, TFUE, and its limited scope of application, see MURRAY, F., *The European Union and Member State Territories: A New Legal Framework Under the EU Treaties*, Springer, 2012.

[5] See IZQUIERDO SANS, C., *Gibraltar en la Unión Europea. Consecuencias sobre el Contencioso hispano-británico y el proceso de construcción y europea*, Tecnos 1996; ANTON GUARDIOLA, C., *Gibraltar: un desafío en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2011.

[6] Indeed, measures such as the ones adopted by the Spanish Government between 1954 and 1982 would be contrary to EU law. See, IZQUIERDO SANS, C., *ibid.* at 210.

of the disruptions caused by this situation, taking as a reference the problems faced by foreign residents who are nationals of Morocco, a neighboring country deeply involved in the territorial intricacies around the Strait of Gibraltar.

II. GIBRALTAR IN THE EU AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE

From the point of view of UK constitutional law, Gibraltar is an Overseas Territory[7], and more specifically, the only one that has joined the EU. Article 355 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) is the provision that establishes the different levels of territorial application of EU law. It clearly states the applicability of EU law to the "outermost regions"[8], and establishes the territories to which EU law does not apply[9]. Annex II to the Treaty enumerates the overseas countries and territories to which the special regime of Part IV TFEU applies and lists most of the UK, French and Dutch overseas possessions. Gibraltar is not mentioned amongst them. Article 355, paragraph 3, TFEU adds a new category entitled "European territories for whose external relations a Member State is responsible", to which the provisions of the Treaties should apply. As stated above, this category covers only Gibraltar. This inclusion is also accompanied by a declaration by the UK and Spain stating that this "shall not imply changes in the respective positions of the Member States concerned"[10], making therefore clear that the territorial dispute continues and is not to be affected by the specific status of Gibraltar within the EU.

The specificities of the Status of Gibraltar are regulated in Article 28 and Annex I (I) of the UK Act of accession, whose central provision states that "Gibraltar is in the same position with regard to the Community's import liberalization system as it was before accession," which leaves the territory outside the customs union[11]. Other spheres of EU law that do not apply in this territory are the common agricultural and fisheries policies and turnover taxes (VAT).

[7] See British Overseas Territories Act 2002.

[8] Art 355 (1) – Guadeloupe, French Guiana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, the Azores, Madeira and the Canary Islands.

[9] Faeroe Islands; UK Sovereign Bases in Cyprus; Channel Islands and the Isle of Man, only "to the extent necessary to ensure the implementation of the arrangements for those islands" set out in the UK Accession Treaty.

[10] Declaration by the Kingdom of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

[11] As confirmed in Case C-30/01 *Commission / UK* [2003] *ECR* I-9481.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 135-149

Besides the special status of Gibraltar in the EU, when it comes to assessing the status of Gibraltar in the Area of Freedom, Security and Justice, the particular position of the UK adds considerable complexity to the situation. With regard to external borders, the controversy over Gibraltar accounts for much of the problems that made it necessary to resort to and hinder intergovernmental cooperation outside the Community in the first place. Indeed, maybe the most salient example[12] of the disruptive effects of the Gibraltar controversy in European integration was the blocking of the External Borders Convention, negotiated between 1989 and 1991[13], due to the failure of the UK and Spain to reach a compromise on the issue of Gibraltar. The fact that the Convention contemplated the possibility to extend its application to the European territories for whose external relations a Member State is responsible, made this convention unacceptable for Spain, which would not even be satisfied by the elimination of the specific provision introduced to that effect[14]. Spain refused to include Gibraltar in the territorial limits of the EU external border, insisting that the external border should be located at La Linea[15].

Today, Gibraltar (as the UK) does not form part of the Schengen area. Despite the UK's decision not to participate due to their overall position on border controls, the specificities of the situation of Gibraltar should not be underestimated. As we will comment in the next section, the participation of Spain in the Schengen area and the non-participation of the UK in that field of integration was and still is a major disruptive element in the Area of freedom, security and justice[16]. It has been often put forward that the particularities of Gibraltar have not specifically been taken into account in the negotiation of many EU instruments by the UK[17].

[12] For other episodes in which EU secondary law or complementary agreements have been blocked because of the controversy over Gibraltar, see IZQUIERDO SANS, C., *op. cit.* at 215 and ff.

[13] Convention on controls on Persons Crossing External Frontiers, (Amended proposal after the Treaty of Maastricht, based on Art K3), COM (93) 683 final, 10 December 1993. The Commission proposed to leave blank the article relating to the territorial extent of the Convention so that the solution would emerge from bilateral negotiations. The Convention was never approved.

[14] On this issue see IZQUIERDO SANS, C., *op. cit.* at 250.

[15] MILLER, V., *Gibraltar Research Paper* 95/80, International Affairs and Defense Section House of Commons Library 27 June 1995, at 30.

[16] The UK has an opt-out regime with regard to the Schengen Acquis (see Protocol 19 on the Schengen acquis integrated into the framework of the European Union). Even if the UK and Ireland can opt in following the provisions of the Protocol, they can participate in developments of the Schengen acquis if they are also authorized by the Council to accept the instruments upon which the measure is based, C77/05 *UK / Council* [2007] *ECR* I-11459 and C-137/05 *UK / Council* [2007] *ECR* I- 11593.

[17] See the Declarations of Mr Bossano in The Guardian 22 March 1993. Reproduced in Vaughne

However, even if separate solutions for the UK and Gibraltar with regard to their participation in the Schengen acquis are not excluded *per se*, they would possibly entail a reform of primary law which would make necessary the agreement of all Member States, and lengthy and cumbersome negotiations[18]. Moreover, the complete abolition of border controls would entail also a revision of the exclusion of Gibraltar from the customs union which, in its turn is at the heart of the economic specificities that ensure the economic model of Gibraltar, and which makes necessary the maintenance of borders and border control (since goods carried by persons are not exempted from control)[19]. Granted, the exclusion from the customs union is not an impediment for Ceuta and Melilla to be part of the Schengen area. However, these territories have only been enabled to maintain that specific regime due to a system of double checks in the autonomous cities and in mainland Spain[20].

Besides the specific issues that arise out of the non-participation of the UK in the Schengen Area, other important problems are posed with regard to the UK opt-out from the common migration policy. Therefore, the Area of Freedom, Security and Justice is particularly segmented here, as a consequence of the disaggregation of the temporal and territorial scopes of application. Therefore, we have a rather complex area in which free movement is applicable ratione personae (since Gibraltarians and Spaniards enjoy free movement alike), but where the territory is excluded from important parts of EU law, two of them being the cornerstones of the Area of freedom, security and justice (migration policy and Schengen).

III. A SCHENGEN BORDER BETWEEN GIBRALTAR AND SPAIN?

Due to past historical events and the political background, the participation of Spain in the Schengen acquis was regarded as highly problematic, raising fears that

Miller, Gibraltar Research Paper 95/80, International Affairs and Defense Section House of Commons Library 27 June 1995.

[18] For the current debate in this regard see House of Commons, Foreign Affairs Committee, "Gibraltar: Time to get off the fence", Second Report of Session 2014–15, available at <http://www.publications.parliament.uk>, and the Government Response presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty, in September 2014, available at <https://www.gov.uk/government/>.

[19] See IZQUIERDO SANS, C., *op. cit.* at 260.

[20] Ceuta and Melilla Art 115 of 1985 Act of Accession [1985] *OJ* l 302 and Protocol no. 2 to the 1985 Act of accession (Canary Islands, Ceuta and Melilla).

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 135-149

the new legal framework would provide Spain with a new reason to resume and even strengthen border checks at the (officially non-recognized) border between Spain and Gibraltar. Complaints in this regard motivated an investigation by the European Commission that was finally closed without evidence that concluded that the controls at the border posts between Gibraltar and La Linea were disproportionate[21]. According to the doctrine that supports the Spanish position, the legal border would be at the limits of Gibraltar as recognized in the Treaty of Utrecht, and the borderline at the current gate would be a *de facto* or merely technical border[22].

In fact, during the first years of implementation of the Schengen convention, the perceived situation was that delays at the border crossing had been motivated precisely by this new regulation[23]. Indeed, at that time, Foreign Office Minister Davis pointed out that the implementation of the Schengen Convention by Spain had not been symmetrical at all border crossing points, and that Spain should have reinforced its resources at the border with Gibraltar to avoid delays. New episodes of delays at border crossing have taken place on different occasions[24], having even motivated fact finding missions of the European Commission in 2013[25]. Even if in 2013 the Commission "did not found evidence to conclude that the checks on persons and goods as operated by the Spanish authorities at the crossing point of La Línea de la Concepción have infringed the relevant provisions of Union law," another mission has been launched in 2014[26].

The accession of Spain to the Schengen agreement and the implementation

[21] Commission response to written question (Bernd Lange) E-2283/02, *OJ* C 137 12.6.2003.

[22] See IZQUIERDO SANS, C., *op. cit.*, at 248.

[23] As Miller puts it: "the requirements of Schengen was the reason given for a Spanish resumption of border checks by police systematically examining passports, vehicles and pedestrians entering and leaving Gibraltar. The result has been delays at the border crossing with Gibraltar" MILLER, V., *Gibraltar*, the United Kingdom and Spain Research Paper 98/50, International Affairs and Defense Section House of Commons Library, 22 April 1998, at p. 30. Mentions the words of FCO Minister David Davis: "Spain must provide adequate resources to carry out its checks without causing undue delays to European Union citizens. That has happened elsewhere in Spain, where there are no significant delays as a result of Schengen". It is said that these impediments were probably caused by the British position during the turbot war.

[24] For example, in 1997, when Gibraltar started to issue identity cards, which were not recognized by Spain, Ibid at 11.

[25] See press release "Commission reports on the border situation in La Línea (Spain) and Gibraltar (UK), European Commission" - IP/13/1086, 15/11/2013.

[26] See press release "Gibraltar: European Commission sends another technical fact-finding mission European Commission", MEMO/14/458, 02/07/2014.

convention should have entailed that the *de facto* border between Gibraltar and Spain became an external border, where Schengen border checks should be carried out. Indeed, the checkpoint at La Linea de la Concepción is listed among the land borders included in the "List of border crossing points referred to in Article 2, paragraph 8, of Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders[27]. A footnote to this list establishes, nonetheless, that "[t]he customs post and police checkpoint at 'La Línea de la Concepción' does not correspond to the outline of the border as recognized by Spain in the Treaty of Utrecht."

Therefore, as a consequence of the specificities that arise out of the territorial controversy, there are important challenges to the correct functioning of the Schengen acquis. Indeed, because the territory of the isthmus (where the airport has been built) was not included in the Treaty of cession of 1713, and is consequently one of the points of the territorial dispute, Spain does not formally recognize the existence of an international border. Therefore, Spain claims that this is not a border post, but a checkpoint[28]. As a result of this particular situation, it seems that third country nationals that enter the Schengen Area through the checkpoint between Gibraltar and Spain do not get their passports properly stamped at the police control. This situation, if generalized, could prove problematic with regard to Article 10 of the Schengen Borders Code[29], that provides that "travel documents of third-country nationals shall be systematically stamped on entry and exist". The importance of this obligation is highlighted in Article 10, paragraph 5, of the Code, that provides that "whenever possible, third country nationals shall be

[27] *OJ* 2006/C 247/04.

[28] Reply to a parliamentary question (Senate, 25.5.1995) "[I]n the south of Spain, the posts established for crossing external borders with respect to the Schengen area are: -Maritime borders, the seaports of Algeciras and Almería. -Land borders, the customs checkpoint and police control point at La Línea de la Concepción. This is not a border post strictly speaking, but rather a checkpoint, since it does not fit the description of a border as acknowledged by Spain according to the Treaty of Utrecht, and this has been noted in the decisions of the Schengen Executive Committee that affect the location of these posts".

"Aerial borders are the airports of Málaga, Seville, Almería, Granada and Jerez de la Frontera" (*BCG*- Senado. I, V Leg., n 281, pp. 32-33) JIMENEZ PIERNAS, C. [et al.], "Spanish Diplomatic and Parliamentary Practice in Public International Law, 1995 and 1996" *Spanish Yearbook of International Law* 1995- 1996, p. 107-240, at 200.

[29] Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) *OJ* L 105, 13.4.2006, p. 1–32.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 135-149

informed of the border guard's obligation to stamp their travel document (…)", and by the fact that, even if controls are relaxed according to Article 8 of the Schengen Borders Code, the obligation to stamp travel documents remains[30].

This has important consequences for foreign travelers, who, in absence of a Schengen stamp in their travel document are presumed to be irregularly staying in the Schengen Area, facing therefore the consequences that such irregularity entails under EU and national law. Third country nationals who have entered the Schengen Area through Gibraltar can risk to lose the benefit of the presumption of legal stay that Article 11 of the Schengen Borders Code attaches to stamped passports[31], since in the absence of such stamp, the burden of proof is shifted to the traveler, who can rebut the presumption of illegality "by any means, credible evidence, such as transport tickets or proof of his or her presence outside the territory of the Member State, that he or she has respected the conditions relating to the duration of a short stay"[32]. Should that presumption not be rebutted, the third country national will face an expulsion decision[33].

Moreover, the particular political sensitivities attached to the territorial controversy have a direct impact on the procedure of refusal of entry. Circumstantial evidence suggests that the formal procedure of denial of entry is not systematically carried out at the checkpoint between Gibraltar and La Linea, which could, therefore, hinder the possibility to keep an official record of the number of persons denied entry. This situation would also be difficult to reconcile with Article 13 of the Schengen Borders Code, that provides that "entry may only be refused by a substantiated decision stating the precise reasons for the refusal"[34], and that "persons refused entry shall have the right to appeal"[35]. Even if Member States can choose not to apply the Returns Directive to persons rejected at the borders, the guarantees provided for in Article 13 of the Schengen borders code should be granted.

[30] Art. 8, paragraph 3, Schengen Borders Code.

[31] Article 11, paragraph, 1 of the Schengen Borders Code establishes that: "[i]f the travel document of a third-country national does not bear an entry stamp, the competent national authorities may presume that the holder does not fulfil, or no longer fulfils, the conditions of duration of stay applicable within the Member State concerned."

[32] Art. 11, paragraph 2, of the Schengen Borders Code.

[33] Art. 11, paragraph 2, of the Schengen Borders Code.

[34] Art. 13, paragraph 2, of the Schengen Borders Code.

[35] Art. 13, paragrahp 3, of the Schengen Borders Code.

The consequences of the dissymmetry of the application of the Schengen acquis in this area are suffered by Moroccan workers who reside in Gibraltar. Indeed, given that both the UK and Gibraltar excluded from the EU visa policy, third country nationals legally residing in Gibraltar do not enjoy entry rights into the Schengen Area. This situation makes it very difficult for Moroccan workers, and other third country nationals, to access Spanish territory without a Schengen visa. In this regard, obtaining a Schengen visa is also a cumbersome procedure, since, due to the absence of a Spanish consulate in Gibraltar, this visa can only be obtained if they travel to the UK.

This situation was further aggravated after the opening of the gate, since the possibility to travel freely to Spain for Gibraltarians caused a decrease of the demand of ferry services from Gibraltar to Morocco (leaving the ferry departing from Algeciras as the only practical possibility). In practice, serious or emergency situations are solved on a case-by-case basis thanks to the cooperation between authorities, on the basis of the humanitarian exception allowed by the Schengen Borders Code[36]. However, even though this may prove satisfactory for punctual situations suitable to trigger the application of the exception, it does not seem to be the most effective solution to tackle the situation of a population that is encapsulated in a small territory, where transfrontier relations are a basic component of day-to-day life for the local population[37].

IV. MOROCCAN IMMIGRATION TO GIBRALTAR

Migration is a non-negligible issue in Gibraltar, and has to be examined in the light of the specific ties within the Commonwealth.[38] During the 1950s and 1960s, the deterioration of the relationship between the UK and Spain strongly affected trasnfrontier workers; after the Spanish consul in Gibraltar was withdrawn in 1954 (as an act of protest against the visit of Queen Elizabeth), Spaniards could not visit the rock without a work permit, and the issuance of new work permits

[36] Art. 4, paragraphe 5, c) of the Schengen Borders Code.

[37] See ODA-ANGEL, F., "A Singular International Area: Border and Cultures in the Societies of the Strait of the Gibraltar", The Center for Comparative Immigration Studies University of California, San Diego *Working Paper* 23 June 2000.

[38] According to the UN Population Division, foreign born population represented 26.4 percent (7,364) of the total population of Gibraltar in 2005. UN Population Division. 2006. Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision. POP/DB/MIG/Rev.2005.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 135-149

was ceased[39]. Subsequently, the opposition of the UK to enter into negotiations regarding decolonization (as requested by the Committee of the 24) was followed by severe reactions by Spain, such as the tightening the application of customs regulations, and the withdrawal of the exit permits of the 20.062 Spanish workers in Gibraltar[40]. The 1969 Gibraltar Constitution Order (containing the Constitution in its Annex 1) granted by the UK had as a consequence the absolute severance of links with Spain. The border with Spain would only be partially reopened in 1982[41].

As a consequence, the shortage of labour force became an important issue; the restrictions imposed on Spanish workers entailed the loss of an "experienced, hardworking, cheap and often exploited Spanish labor force", which had reached an estimate of 13.000 to 15.000 persons during WWII[42]. It is said that in 1969, one third of Gibraltar's labour force "disappeared overnight"[43].

The situation was remedied by the recruitment of 3.000 Moroccan nationals (which had temporarily reached 5.000, but subsequently decreased). In 1980, there were an estimate of 2663 Moroccan workers in Gibraltar (a quarter of the total labour force)[44]. The census of 2001 recorded 961 Moroccan nationals[45]. When Spain acceded the European Union, the position of Moroccans in Gibraltar was expected to be at risk, due to their possible substitution by Spanish workers[46]. To what extent these fears have materialized is uncertain, despite the steady decrease of Moroccan migrants.

The issue of the living conditions of this population has frequently been the object of concern. Housing conditions have been particularly egregious due to the lack of space and the fact that public housing is limited to Gibraltarians, leading to the concentration and segregation of Moroccan population[47]. A considerable

[39] NAYLON, J., "Gibraltar: a Siege Economy*", Paralelo 37º, Revista de estudios geográficos*, nº 8/9, 1985, p. 373.

[40] Ibid.

[41] ibid.

[42] ibid.

[43] Ibid.

[44] Ibid.

[45] COLLYER, M., "Steps to resolving the situation of Moroccans in Gibraltar" *Sussex Migration Briefing*, December 2004, nº 3.

[46] NAYLON, J., *op.cit.*, p. 382.

[47] The situation seems to have improved; a new hostel is under construction and a temporary 'floating' hotel has been put in place in the meantime <http://www.chronicle.gi/headlines_details.

portion of them have been living in hostels that have been the object of international attention because of their poor conditions[48]. Family life has also been seriously disrupted, since the "guest worker" approach to migration prevented Moroccan workers to be joined by their families. The most comprehensive study of the situation of Moroccan workers has been carried out by the International Centre for Trade Union Rights[49], which immediately received a virulent response by the Gibraltarian government[50].

Gibraltar has its own Immigration Law; the Immigration, Asylum and Refugee Act (IAR Act), that dates back to 1962 and has often been amended. Provisions regarding EU and EEA nationals are also contained in this instrument that transposes the corresponding directives of free movement. As Gibraltar (following the UK regime) does not participate in the Common Migration Policy, its immigration law and regulations strongly differ from the main lines of the EU approach (but also, due to the specific geographical and demographic situation, it also departs from the UK approach).

The most striking feature of the IAR Act is the lack of a comprehensive regime of permanent residency, of family reunification, the discretion of administrative authorities and the lack of judicial review. With regard to family reunification, the IAR Act contains the residence rights of family members of EEA Nationals as well as the rights of men and children of Gibraltarian women. Also striking is the absence of a status of permanent residence or long-term residence (which is only regulated with regard to Gibraltarian women[51] and British subjects employed in Gibraltar[52]). The degree of discretion in the award of residence permits –whose maximal duration is 5 years[53]- is almost unlimited, being expressly provided that "no court shall question and no appeal shall lie to any court from any decision

php?id=26668>.

[48] JARECKA, K., *Report on immigrants housing and living conditions in Gibraltar,* The right to adequate housing of migrants factsheets N.7 Gibraltar, UK SSIIM UNESCO CHAIR on Social and Spatial Inclusion of International Migrants – Urban Policies and Practice, July 2010.

[49] BLACKBURN, D., EWING, K.D., JEFFRIES, J., "Human Rights Denied: 40 Years of the Moroccan Community in Gibraltar", Report of an Inquiry Conducted by the International Centre for Trade Union Rights on behalf of the Gibraltar District Office of Unite the Union, 12 October 2009.

[50] Press Release no 59/2009 of 30th March 2009, 'Non EU-Workers Rights in Gibraltar', Government of Gibraltar Press Office.

[51] Arts. 15 and 16 (men and children of Gibraltarian women).

[52] Art. 14, paragraph 1.

[53] Art. 18.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 135-149

of the Principal Immigration Officer under this Act or from any decision of the Governor hereunder"[54]. Only children of Gibraltarian women, after having reached the age of 18, have an entitlement to permanent residence and such status of residence may be awarded as well – under the absolute discretion of the Governor - to persons whose country of origin is Great Britain and who are likely to be an asset to the community. Only those awarded (in the limited situations mentioned above) a certificate of permanent residence will have the right of family reunification with their spouse, male unmarried children under the age of eighteen and any unmarried female children (without age limit)[55]. The Immigration Rules of 2010 introduced the possibility of issuing residence permits for "long term resident pensioners" and unemployed long-term residents[56]. Access to citizenship could be considered as the more favorable path to remediate the solution of Moroccan workers. Some scholars have advocated for such a solution not from the viewpoint of finally granting Moroccans access to Gibraltarian citizenship as an end in itself, but as a way to facilitate the acquisition of EU citizenship, what would most likely have as a consequence the relocation of such persons in Spain[57].

After a brief and cursory account, it is easy to recognize the additional rights and benefits that apply under the Common Migration Policy, and the harsh consequences of the UK opt out in Gibraltar with regard to the rights of third country nationals, provided by the different EU instruments concerning legal migration, but predominantly, by the long-term resident directive[58] and by the family reunification directive[59].

Nonetheless, the position of Gibraltar towards the European Common Migration Policy coincides with the position of the UK. In recent evidence provided by the Government of Gibraltar to the UK Government on this issue, it was stated that:

> [I]t is to the advantage of the UK and Gibraltar to retain the ability to respond flexibly, promptly and with a targeted approach to their specific economic cycles and labour market

[54] Art. 23.

[55] Art 35 "subsidiary certificates".

[56] LN. 2010/166.

[57] COLLYER, M., *loc. cit.*

[58] Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, *OJ* L 16, 23.1.2004, p. 44–53.

[59] Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, *OJ* L 251, 3.10.2003, p. 12–18.

> needs, which are unlikely to coincide across the EU.
>
> Individual Member States are better placed to make national assessments of economic needs and thus encourage or discourage economic migration on the basis of those assessments[60].

In this regard, the latest development in the amendments of the immigration regime introduces certain flexibility, but is only aimed at fostering tourism. Indeed, the Asylum and Refugee (Amendment) Act 2013 introduces the possibility of issuing entry permits to holders of multiple entry Schengen visas of selected countries (to be published in the Gazette), amounting therefore to a visa waiver for entry to Gibraltar[61]. This waiver is applied to Moroccan nationals, as the new measure has been enacted to enhance tourism from those Moroccan nationals already awarded Schengen visas by other EU countries[62]. In October 2013, this regime has been made also applicable to Chinese, Indian, Russian and Mongolian nationals who are holders of valid multiple entry Schengen visas[63]. All these persons are authorized to enter and remain in Gibraltar for a period not exceeding 21 days.

From a legal viewpoint, this is an example of a "transnational administrative act",[64] inasmuch as an administrative act issued by another Member State (a Schengen visa) produces its effects in the territory of Gibraltar. The striking elements of this measure is that the visa waiver does not apply either to those in possession of a residence permit in Spain, nor does it affect in any way Moroccan nationals already legally residing in Gibraltar, since it is only addressed to holders of Schengen visas. This is a clear example of how economic interests produce innovative and effective legal modifications, and strongly contrast with the rigidity that has characterized the approach towards the status of Moroccan residents.

---

[60] See the report "Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union Asylum & non-EU Migration", February 2014, available at <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/279096/BoC_AsylumImmigration.pdf>.

[61] Immigration, Asylum and Refugee (Amendment) Act 2013 [No. 4 of 2013], First Supplement to the Gibraltar Gazette, No. 3985 of 28th February, 2013.

[62] Gibraltar Chronicle, "Govermnent eases visas for Moroccan visitors", (8th March 2013), available at <http://www.chronicle.gi/headlines_details.php?id=28347>.

[63] Direction (No. 2) pursuant to section 11A (LN. 2013/150).

[64] See BAST, J., "Transnationale Verwaltung des Europäischen Migrationsraums", *Der Staat*, 46 (2007) a, pp. 1-32; BECKER, J., "Der Transnationale Verwaltungsakt", *Deutsches Verwaltungblatt*, 116 (2001) 11, pp. 855-866.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 135-149

V. CONCLUDING REMARKS

Whereas the UK opt-out from the Schengen acquis accounts for a major part of the inflexibility towards the possibility of inclusion of Gibraltar in the Schengen area, the UK opt-out from Title V TFEU is the major element isolating Gibraltar from the normative developments that are taking place in the framework of the common migration policy. In both cases, the opt-out, which was not designed keeping in mind the particular status of Gibraltar, has produced particularly negative effects for the immigrant population residing in Gibraltar. The possibilities for the incorporation of Gibraltar to the Schengen Area are being currently considered, after the Chief Minister of Gibraltar announced the beginning of a consultation process exploring the possibility of joining the Schengen Area and the Common Customs Union[65]. Nonetheless, it does not seem that the same interest is placed with respect to participation in other measures of the Area of Freedom, Security and Justice, such as the ones appertaining to the sphere of the Common Migration Policy. In any case, the climate of diplomatic tension over Gibraltar is continues to spread its disruptive effects over the European Area of Freedom, Security and Justice, even threatening the participation of the UK in criminal cooperation measures and negatively influencing ongoing negotiations to "opt-back in"[66].

[65] See House of Commons, Foreign Affairs Committee, "Gibraltar: Time to get off the fence", Second Report of Session 2014–15, available at <http://www.publications.parliament.uk>, and the Government Response presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty, in September 2014, available at <https://www.gov.uk/government/>.

[66] See "Spain Threatens U.K.'s Inclusion in EU Justice Cooperation", *Wall Street Journal,* 9 October 2014, available at: <http://online.wsj.com/articles/spain-threatens-u-k-s-inclusion-in-eu-justice-cooperation-1412881174>.

LA MER DU GOLFE DE GUINÉE. RICHESSES, CONFLITS ET INSÉCURITÉ

ABDELHAK BASSOU[1]

I. INTRODUCTION : L'IMPORTANCE GÉOPOLITIQUE DU GOLFE DE GUINÉE – II. CONFLITS ET DIFFÉRENTS FRONTALIERS MARITIMES EN GOLFE DE GUINÉE – III.- INSÉCURITÉ DANS LES EAUX DU GOLFE DE GUINÉE – IV.- CONCLUSION : COOPÉRER, BIEN GOUVERNER POUR NE PAS STAGNER

RÉSUMÉ : Le Golfe de Guinée est une zone maritime très riche mais qui n'arrive, cependant, pas à générer des Etats prospères. C'est la mer où cohabitent plusieurs contradictions.
La mer y constitue un élément d'encouragement à l'intégration autant par les richesses qu'elle recèle que par les solutions de coopération qu'elle offre. Mais certains Etats continuent à entretenir un esprit de belligérance et de convoitise qui retarde leur marche vers des avenirs meilleurs. De plus le développement de la criminalité maritime qui vient renforcer un climat d'instabilité dû à la mauvaise gouvernance.
MOTS CLÉS : Golfe de Guinée, Afrique de l'Ouest, piraterie maritime, frontières maritimes.

EL MAR DEL GOLFO DE GUINEA: RIQUEZAS, CONFLICTOS E INSEGURIDAD

RESUMEN: El Golfo de Guinea es una zona de gran riqueza marítima, pero que apenas llega a generar Estados prósperos. Es el mar donde conviven varias contradicciones.
El mar constituye un elemento de estímulo para la integración tanto por las riquezas que alberga como por las soluciones de cooperación que ofrece. Pero algunos estados siguen manteniendo un espíritu de beligerancia que retrasa su viaje a un futuro mejor. Además, el desarrollo de la delincuencia marítima refuerza un clima de inestabilidad debido a la mala gobernanza.
PALABRAS CLAVE: Golfo de Guinea, África Occidental, piratería marítima, fronteras marítimas.

GULF OF GUINEA SEA: RICHES, CONFLICTS AND NON-SECURITY

ABSTRACT : The Gulf of Guinea is a very rich maritime area which can not, however, generate prosperous states. It is the sea around which several contradictions coexist.
The sea is, in principle, an integration element by its treasures and the cooperative solutions it offers. But some states continue to maintain a spirit of belligerence and lust delaying their advance towards better futures. In addition, the development of maritime crime reinforces a climate of instability due to poor governance.
KEYWORDS : Gulf of Guinea, West Africa, maritime piracy, maritime borders.

[1] Directeur exécutif African Intelligence Consulting (Rabat).

I. INTRODUCTION : L'IMPORTANCE GÉOPOLITIQUE DU GOLFE DE GUINÉE

Le golfe de guinée est une région où les questions de la Mer trouvent toutes leurs illustrations. L'aspect juridique trouve celui économique, et rencontre également la géopolitique. La question de la sécurité en mer est également présente. La mer est, dans cette région du monde, un lieu de coopération et de belligérance, de rencontre mais aussi de convoitise et de séparation[2]. C'est une zone maritime très riche mais qui n'arrive, cependant, pas à générer des Etats prospères. Bref le Golfe de Guinée est la mer de toutes les contradictions.

La région du golfe de Guinée est à cheval sur deux sous-régions africaines : la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Elle constitue donc, théoriquement, un espace important d'intégration. Autour de la mer du golfe de Guinée se rencontrent plusieurs valeurs et civilisations. En matière de langues parlées, c'est une zone à la fois anglophone, lusophone, hispanophone et francophone. S'y côtoient les civilisations bantoues et sahéliennes, et les religions, Musulmane (sunnite et chiite), Animiste et Chrétienne. La région est une véritable synthèse humaine.

Plusieurs auteurs et spécialistes de la géostratégie s'accordent à affirmer que si les Etats de ces deux régions s'attellent à amorcer correctement la maritimisation de leurs économies, ils cesseraient de languir dans un statut de seconde zone qui se cantonne au rôle de spectateur de la marche politique et économique du Monde[3].

Le processus d'intégration maritime régionale s'est-il déclenché depuis 1999 avec la création du conseil du golfe de guinée ? La question reste suspendue entre optimistes qui voient en cette initiative un cadre de concertation pour la coopération et le développement des pays du littoral du Golfe de guinée, et observateurs sceptiques qui voient en l'initiative, une simple démarche vide de sens constitution calmant conjoncturel à une douleur structurelle qu'une véritable avancée vers la vraie intégration maritime régionale..

En effet parmi les facteurs qui soumettent à rude épreuve les tentatives et efforts de coopération et de développement dans cette sous-région, on dénombre :

1. L'instabilité politique de certains régimes de la région, et le climat

[2] OGOULAT, A.-D., « Afrique Centrale et Golfe de Guinée : géopolitique des termes de l'échange entre deux régionymes sous-continentaux », in *Enjeux n°26*, 2006, p. 9.

[3] OGOULAT, A.-D., « La commission de Golfe de Guinée, instrument du renouveau maritime sous régional ? » in <*http://www.institut-stratégie.fr/Strategic_80_Ougoulat2.htm*>.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 151-163

d'insécurité qu'elle génère.

2. Le défaut de règles de bonne gouvernance politique et les fissures sociales qui en découlent.
3. La conflictualité régionale et la prolifération de réseaux de criminalité transnationale.

Une initiative telle que la création de la commission du golfe de Guinée constitue, cependant, l'entame d'une prise en compte de l'espace maritime, non seulement comme espace de développement, mais comme ciment d'une intégration régionale efficiente.

1. SITUATION GÉOGRAPHIQUE ET IMPORTANCE DE LA MER

L'espace du golfe de Guinée fait partie d'un ensemble plus grand qui est toute la façade atlantique de l'Afrique. La FAO place le Golfe de Guinée dans l'espace atlantique centre-oriental, qui se situe au milieu de la façade de l'Atlantique Sud-Est.

Le Golfe de guinée(G.G) fait l'objet de deux conceptions quant à sa définition géographique[4] :

A. Une délimitation large de la zone conçoit le G.G comme allant du Sénégal au nord à l'Angola au sud.
B. Une autre définition, plus restreinte, le cantonne à la partie du littoral africain de l'Atlantique, limitée au nord par la Côte d'Ivoire, et au sud par le Gabon.

De par cette dernière définition le G.G est constitué des littoraux de neuf, voire, dix pays[5], appartenant à la CEDEAO pour les uns et à la CEEAC pour les autres, totalisant une surface de six millions de km2 et une population se chiffrant à 230 millions d'habitants[6].

La part de littoral varie en importance d'un pays à l'autre, Elle va d'un ordre d'une centaine de Km, pour le Benin, à plus de 800 Km pour le Gabon et le Nigéria. Cumulées les longueurs de ces littoraux dépassent les 4000 km. Voir tableau, ci-après.

[4] Voir aussi, NGODI, E., *Pétrole et géopolitique en Afrique centrale*, Harmattan, 2008, p.13

[5] Il s'agit de La Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo, le Benin, Le Nigéria, le Cameroun, La Guinée équatorial, le Gabon, Sao-Tomé et Principe, voire, selon certaines définition, le Congo Brazzaville.

[6] LUNTUMBUE, M., « Piraterie et insécurité dans le golfe de Guinée : défis et enjeux d'une gouvernance maritime régionale », *Note d'Analyse du GRIP,* 30 septembre 2011, Bruxelles.

Tableau des littoraux des pays du golfe de Guinée

Pays	Littoral en km
Bénin	121
Cameroun	502
Congo Brazzaville	170
Côte d'Ivoire	515
Gabon	885
Ghana	539
Guinée Equatoriale	296
Nigéria	853
Sao-Tomé et Principe	209
Total	4090

Sources : Divers sur la toile Internet.

Sur les dix pays composant le Golfe de Guinée, cinq ont des capitales politiques à façade maritime, il s'agit d'Accra, Lomé, Libreville, Malabo, et Sao Tomé. Dans la même situation sont également les principales capitales économiques : Abidjan, Accra, Lomé, Cotonou, Lagos, Douala, Bata et Pointe-Noire. On retrouve enfin, une dizaine de ports parmi les plus importants de la zone : Abidjan, Accra, Lomé, Cotonou, Lagos, Warri, Port Harcourt, Douala, Port-Gentil, et dans une certaine mesure Pointe-Noire et Matadi. Ces données illustrent l'importance de la mer dans la géopolitique du golfe de Guinée.

2. RICHESSES ET EMPLACEMENT STRATÉGIQUE

Situé au cœur de la côte Sud-Est de l'Atlantique La région est ouverte sur le monde. Elle constitue un véritable levier de la rencontre entre l'Afrique et l'Amérique du sud, rencontre qu'appelle de tous leurs vœux, les spécialistes de l'économie et de la politique[7]. Cette rencontre constitue également la réponse aux puissances nord-atlantiques dont les pourparlers autour du projet d'accord de libre-échange entre l'Union Européenne et les Etats-Unis (TAFTA), semble ignorer

[7] DORVAL, B., *Communautés atlantiques / Atlantic Communities : asymétries et convergences*. Montréal; Éditions de l'Institut d'Études Internationales de Montréal, 2012.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 151-163

les pays de l'Atlantique Sud, en dépit des tentatives européennes et étasuniennes de contracter chacun de son côté des accords isolés avec les pays du sud. Le joint-venture entre les deux rives sud de l'Atlantique est un projet qui intéresse le Maroc au plus haut point. Les relations amicales de notre pays avec plusieurs Etats du Golfe de Guinée, et l'ambition qu'il nourrit dans ses relations avec les pays d'Amérique du Sud, sont un facteur qui plaide en faveur du rôle que le Maroc peut jouer dans la constitution d'un tel espace.

La région du Golfe de guinée est l'une des plus pétrolifères au monde[8]. C'est la seconde province mondiale en matière d'énergie, après le Moyen Orient. Elle emmagasine une réserve prouvée de24 milliards de barils avec une production de 5 million de barils/jour, sur les 9 millions que produit le continent africain. Le Golfe de guinée recèle sous ses eaux, 8% des réserves mondiales de pétrole.

Cette richesse énergétique constitue un enjeu géostratégique majeur. La zone fournit 40% du pétrole consommé en Europe et fournira dès 2015 le quart des besoins des USA en la matière. De ce fait la région est en proie aux convoitises des puissances étrangères, dont les investissement- tous pays confondus- sont estimés aux horizons 2020, à 50 milliards de dollars[9]-[10].

Les richesses halieutiques complètent le tableau, avec une capacité de 600 000 tonnes par an.

Toutes ces données, censées normalement faire l'essor d'une région des plus nanties, ne sont pas sans être également la source d'Aléas et de crises qui sévissent dans cette partie du Monde. Deux phénomènes émergent particulièrement comme facteurs de tension dans cette partie de l'Afrique. Il s'agit des conflits et différents frontaliers maritimes nés entre les pays de la région avec comme toile de fond l'exploitation des richesses maritimes, énergétiques et halieutiques (chapitre 1) et de l'insécurité/instabilité dans la région du fait de la piraterie maritime notamment (chapitre2).

[8] SERVANT, J.C., « offensive sur l'or noir Africain : une priorité stratégique »,In *le Monde diplomatique,* Paris, janvier 2003.

[9] NDOUTOUME NGOME, J., « Le Golfe de Guinée au centre des convoitises mondiales ». In *Diplomatie*, no. 56, mai-juin 2012, p. 72-74 ;

[10] « African oïl : A priority for US national security and African development », *Symposium proceedings, Institute for Advanced Strategies and Political Studies*, Washington DC, 25 janvier 2002.

II. CONFLITS ET DIFFÉRENTS FRONTALIERS MARITIMES EN GOLFE DE GUINÉE

1. NAISSANCE DES CONFLITS

Le golfe de Guinée a fait l'objet d'une série ininterrompue de découvertes majeures depuis 1996, en particulier en offshore profond. En cette même période la convention de Montégo Bay venait d'entrer en vigueur. La coïncidence entre l'entrée en vigueur d'un texte qui consolide le droit des Etats sur leurs espaces maritimes, et les découvertes massives de gisements offshore dans la région de golfe de Guinée, Va accentuer l'importance des zones économiques exclusives et poussera les Etats de la région à s'intéresser, plus que par le passé, à leurs frontières maritimes[11]. Il en naitra des différents frontaliers maritimes[12] qui connaitront différents modes de résolution.

Même si certains pays sont passés par des périodes de tensions ayant frôlé les conflits armées (Nigéria / Cameroun et Gabon / Guinée équatoriale), et que certains ont préféré s'en remettre à l'arbitrage juridictionnel de la CIJ, la tendance comme le confirment les faits va aux procédures de négociations et de compromis aboutissant en général à des procédures d'exploitation commune des richesses des plateaux continentaux, soit se chevauchant ; soit communs à deux ou plusieurs pays. Ces compromis qui ne figurent pas précisément dans les termes de la convention de Montego Bay peuvent selon spécialistes être déduits de son esprit, notamment des articles 74 et 83 qui posent comme principe l'arrangement provisoire en attendant que soit définitivement réglée la délimitation entre les États concernés. Or les Etats étant souverains dans leur compétence à négocier ; ce qui est prévu comme provisoire par la convention, peut être adopté de manière durable si les Etats y trouvent leurs intérêts. D'autant plus que dans le cas d'espèce des Etats du Golfe de guinée, les parties sont pour la plupart sinon tous, déjà membres dans des systèmes d'intégration qui tendent à dépasser l'enfermement stricte dans des notions classiques de frontières.

[11] OGOULAT, A.-D., « Les États de la façade atlantique de l'Afrique et la mer aujourd'hui, quelques aspects géopolitiques et géostratégiques ». In *Norois. N°180, 1998*. L'Atlantique et les géographes. pp. 587-607.

[12] MENELIK ESSONO : explique dans son mémoire: *Différends frontaliers maritimes et exploitation pétrolière dans le golfe de guinée* que : « Il y a conflit frontalier maritime entre deux Etats lorsqu'un désaccord sur une frontière maritime naît entre eux. Soit en raison de l'adjacence des côtes soit en raison du caractère frontale de celles-ci. Ce désaccord se manifeste généralement par la non-reconnaissance par l'un, des prérogatives que l'autre croit avoir sur un espace maritime spécifique qu'il prétend relever de sa souveraineté… ». In *Mémoire online 2010, catégorie Droit et Sciences Politiques > Relations Internationales*

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 151-163

2. EXEMPLES D'ENTENTE ET DE COOPÉRATION : RÉGLEMENT PAR LA NÉGOCIATION

Le différend frontalier opposant la République Démocratique du Congo à l'Angola (des pays qui comptent parmi ceux du Golfe de Guinée dans sa définition large) a été réglé à l'amiable.il passe pour être un bon exemple de coopération qui se substitue à l'esprit de tensions infructueuses. En effet, la République Démocratique du Congo a déposé une requête auprès des Nations unies visant à étendre son plateau continental. La façade maritime de la RDC étant de 40 km, il peut prétendre avec l'extension à 4000 km 2 (200 km de long sur 20 km de large). Or cette zone couvre la zone pétrolière dans laquelle l'Angola puise ses ressources. Le but de cette action entreprise par le Congo était de contrôler une partie des gisements offshore exploités par des multinationales pour le compte de l'Angola. En attendant le verdict, les deux pays ont identifié une ZIC (Zone d'intérêt commun), au terme d'un accord, qui prévoit le partage à égalité de l'exploitation et des revenus, signé et ratifié en 2008. De leurs côté, Le Nigéria et la Guinée équatoriale avaient, en dépit de la saisine de la CIJ, signé en 2000, un accord de délimitation des frontières maritimes, qu'ils avaient complété par la mise en place d'une ZEC (Zone d'Exploitation Conjointe) en 2002.

L'autre exemple s'illustre par l'accord passé entre le Nigeria et Sao Tome et Principe. en 2001, Le Nigeria a négocié avec l'archipel un traité portant sur une ZDC (zone de développement conjoint)[13] où les réserves avoisineraient les 1 milliard de barils. De par cet accord, Sao Tome obtient 40% et le Nigeria 60 % de l'exploitation commune des ressources marines en général et pétrolières en particulier.

3. DES DIFFÉRENDS RÉSOLUS JURIDIQUEMENT : SAISINE DE LA C.I.J.

Depuis 1981, un important contentieux frontalier bilatéral (à plusieurs reprises réactivé : 1994, 1996) oppose le Nigeria au Cameroun. Il concerne le tracé des

[13] La zone de développement conjoint peut s'entendre selon l'Institut britannique de droit international et comparé, comme un espace maritime où les ressources à exploiter portent exclusivement sur le pétrole et le gaz présents dans le plateau continental que deux États voisins s'accordent à développer et partager. Voir: HAZEL FOX et AL., "joint Development of Offshore Oil and Gas", Londres, *British Institute of International and Comparative Law, 1989* p. 45 . Voir aussi James E. HORIGAN, "Unitization of Petroleum Reservoirs Extending Across Sub-Sea Boundary Lines of Bordering States in the North Sea" *Natural Resources Lawyer 67* pp. 73-74.

frontières de part et d'autre de la péninsule de Bakassi[14]. La C.I.J reconnaît en octobre 2002 la souveraineté du Cameroun sur cette péninsule. Ce territoire, de près de 1000 km2, qui était administré par le Nigeria, regorge de richesse (hydrocarbures et ressources halieutiques) ressources qui étaient à la base du conflit. Fort de cet arrêt, le Cameroun a récupéré la péninsule à compter d'Aout 2013, et se trouve en situation de demander à la communauté internationale de reconsidérer le tracé de ses frontières maritimes avec la Guinée équatoriale, dans la zone comprise entre la péninsule récupéré et le nord-ouest de l'île de Bioko qui fait partie de la Guinée équatoriale.

4. UN CONFLIT PERSISTANT : DES RESSOURCES AVÉRÉES NON EXPLOITÉS

Un conflit demeure irrésolu c'est celui entre le Gabon et la Guinée Équatoriale[15]. Il s'agit en l'espèce, de 3 îles désertes : Mbanié la plus grande, Conga et Cocotier. Situées à une trentaine de kilomètres des côtes continentales gabonaises et équato-guinéennes. Le conflit qui date d'avant la découverte d'hydrocarbures dans la zone s'est envenimé après cette découverte. Pour avoir la main mise sur le potentiel pétrolier, Les deux États revendiquent leurs droits sur les îles et les eaux territoriales qui les entourent[16]. L'Union Européenne tente de désamorcer le différend maritime par l'installation d'une aire protégée transfrontalière, qui serait cogérée par les deux Etats. Cependant l'exploitation commune des ressources, annoncée en 2004, par les deux pays, n'a jamais vu le jour, et les gisements restent inexploités faute de règlement du conflit.

III. INSÉCURITÉ DANS LES EAUX DU GOLFE DE GUINÉE

Si le mot « piraterie » est évité ici au profit de « insécurité » c'est parce que les spécialistes font la différence entre les deux notions : Chris Trelawny, directeur adjoint de la Division de la sécurité maritime de l'OMI, précise que les activités pratiquées dans les eaux ouest-africaines ne sont pas vraiment de la piraterie telle

[14] Voir: EL-KAWAS, M.A., NDUMBE ANYU, J., *Case Studies of Conflict in Africa: The Niger Delta, the Bakassi Peninsula, and Piracy in Somalia (Hardback)*; The Edwin Mellen Press Ltd, United States, 2012.

[15] Pour plus d'information sur ce conflit, voir ROITMAN, J., ROSO, G., « Guinée Equatoriale : être off-shore pour rester nationale ».In *Revue conjoncture, Politique africaine N°81*, publications de la Fondation Paul Ango Ela.

[16] Voir aussi, LOUNGOU, S., « La frontière nord du Gabon : une brève étude de géographie politique ». In: *Espace, populations, sociétés, 1999-3. Mélanges*. pp. 439-449.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 151-163

que définie par les conventions internationales. La piraterie est, pour ce spécialiste, définie comme étant pratiquée « dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État", soit au-delà de 12 miles marins de la côte. En deçà de ces 12 miles, il s'agit de vols à main armée à l'encontre des navires. C'est la juridiction qui fait la différence. En vertu du droit international, la piraterie est un crime et les États ont l'obligation d'intervenir. En deçà de 12 miles, cela relève de la compétence de l'État côtier. » Or sur les 548 cas d'attaques signalées à l'OMI au cours des dix dernières années, seulement 108 ont eu lieu dans les eaux internationales, tandis que 170 ont été menées dans les eaux territoriales et 270 à l'intérieur même des ports. Ce n'est donc pas comme en Somalie, où les attaques sont pour la plupart menées dans les eaux internationales. De plus, bien que les gouvernements de certains États côtiers d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Centrale soient relativement fragiles, la situation est loin d'être identique à l'absence d'autorité comme en Somalie.

1. LE POURQUOI DE LA CRIMINALITÉ DANS LES EAUX DU GOLFE DE GUINÉE[17]

Les analyses socio-économiques avancent plusieurs causes, parmi lesquelles trois semblent être les plus importantes parce que reprises par un grand nombre de spécialistes[18].

Le premier élément mis en cause est celui affèrent à la pauvreté endémique et au développement des flux migratoires. La criminalité semble en corrélation directe avec la pauvreté endémique des populations côtières ouest-africaines dont le nombre est en constante augmentation en raison du fort taux de natalité et des flux migratoires continus qui poussent les habitants du l'intérieur à immigrer vers les côtes atlantique dans l'espoir d'y trouver une situation meilleure. Il se constitue alors des agglomérations côtières anarchiques et incontrôlables. Dépourvus de ressources et sans qualification professionnelle les jeunes de ces agglomérations ne tardent pas à découvrir la défaillance des Etats en matière de sécurité maritime et n'hésitent par conséquent pas à faire de la délinquance en milieux côtier une activité rémunératrice.

[17] Les éléments de ce chapitre sont tirés d'une note préparée par ALAIN RODIER, «Note d'actualité n°328 L'insécurité dans le golfe de Guinée»; 5/10/2013 et publiée par le centre français de recherche sur le renseignement CF2R.

[18] LUNTUMBUE, M., "Piraterie et insécurité dans le golfe de Guinée : défis et enjeux d'une gouvernance maritime régionale", *loc.cit.* note nº 5.

Le deuxième élément répertorié par les experts est un problème de gouvernance. Il s'agit de la non-redistribution des revenus de la manne pétrolière. Les populations savent que les richesses issues de l'exploitation des hydrocarbures sont extrêmement importantes. Ils se sentent alors frustrées de ne pouvoir en bénéficier d'aucune manière. Les pouvoirs de ces pays se gardent généralement bien de reverser ne serait-ce qu'une partie de la manne qu'ils perçoivent à la population préférant en faire un usage personnel. Il en naît des disparités qui provoquent un ressentiment général des populations vis-à-vis des gouvernants. Ce sentiment d'injustice se traduit, surtout parmi les jeunes, par des actions de violence visant à récupérer un bien auquel ils croient fermement avoir droit. De plus les populations côtières, qui vivent de la pêche, reprochent aux compagnies pétrolières de nuire à leurs activités en raison de la pollution qu'elles génèrent et des interdictions de pêche qui sont imposées autour des plateformes de forage (un mille marin, soit 1,85 kilomètre). Ils s'inscrivent alors dans des actions de vengeance.

Le troisième élément est la facile corruptibilité des services chargés de la sécurité. Les personnels des forces de sécurité et des administrations cherchent généralement le moyen d'augmenter les maigres salaires qui leur sont consentis. Les groupes criminels recrutent facilement, non seulement au sein des populations déshéritées, mais également au sein des fonctionnaires chargés de la sécurité qui leur fournissent les couvertures nécessaires à s'assurer l'impunité.

2. LA CRIMINALITÉ MARITIME DU GOLFE DE GUINÉE SE MUE EN PIRATERIE

Les chiffres disponibles, s'arrêtant au premier semestre de 2013, soulignent un dangereux développement des attaques contre les navires marchands en générale mais contre les transports de carburant en particulier. Les agresseurs de navires vont de plus en plus loin des côtes. Plus ils s'enrichissent plus ils acquièrent de moyens sophistiqués et plus ils agissent, plus ils s'aguerrissent à la tâche.

Les statistiques de 2012[19] montrent une tendance à l'aggravation en Golfe de Guinée, en témoigne un fait très intéressant : pour la première fois, la baisse constatée en Somalie et dans le golfe d'Aden est compensée par une hausse continue des incidents dans le golfe de Guinée. 966 marins ont été victimes d'attaques en mer

[19] ICC INTRNATIONAL MARITIME BUREAU « Piracy and armed robbery against ships », Janvier 2013.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 151-163

dans le golfe de Guinée en 2012, contre 861 au large de la Somalie. Les statistiques du Bureau Maritime International font état, pour la première fois, du dépassement des actes de pirateries de la zone ouest-africaine par rapport au très surveillé bassin somalien. Le Bureau Maritime International recensait en septembre 2013, plus de 40 attaques en Afrique de l'Ouest, et sept navires pris en otage sur un total de dix dans le monde. Le BMI fait aussi état d'un mode opératoire très différent dans le golfe de Guinée, « très violent » et visant principalement au siphonage des navires transportant des hydrocarbures. Cette mutation de la menace semble appeler une réponse non pas local ou régionale mais internationale.

3. LES MESURES CONTRE LA PIRATERIE[20]

Article 105 dispose que « Tout Etat peut, en haute mer ou en tout autre lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat, saisir un navire ou un aéronef pirate, ou un navire ou un aéronef capturé à la suite d'un acte de piraterie et aux mains de pirates, et appréhender les personnes et saisir les biens se trouvant à bord. Les tribunaux de l'Etat qui a opéré la saisie peuvent se prononcer sur les peines à infliger, ainsi que sur les mesures à prendre en ce qui concerne le navire, l'aéronef ou les biens, réserve faite des tiers de bonne foi ».

Il ressort de l'article 105 deux éléments à retenir en matière de sécurité en ce qui concerne le golfe de Guinée. Le premier est que l'habilité de saisie et de prise de mesure les pirates concerne tous les Etats et que donc la responsabilité est internationale. On peut dès lors se demander si la persistance de l'insécurité en Golfe de Guinée n'est pas imputable à la communauté internationale. Le deuxième élément concerne le lieu de commission du forfait. La convention parle de haute mer ou tout autre lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat. Or, nous avons vu que les 548 cas d'attaques signalées à l'OMI au cours des dix dernières années, 440 ont été opérés dans les eaux territoriales ou à l'intérieur même des ports. Ces lieux ne font pas partie de la haute mer et se trouvent par conséquent sous la souveraineté des Etats. Ces derniers sont donc dans la majorité individuellement responsables de la persistance de cette insécurité.

Deux remarques sont alors à souligner :

A. Pris individuellement les Etats de la région sont en raison de la précarité

[20] Voir, HUGUES, E., "Contenir la piraterie : des réponses complexes face à une menace persistante", *focus stratégique, nº 40*, Novembre 2012.

des systèmes (corruption, guerres internes, terrorisme, et mauvaise gouvernance) incapables à gérer même la part qui leur par devoir et qui concerne leurs eaux territoriales. Le cas le plus flagrant est celui du Nigéria dont les côtes sont infestées par des bandes de criminels qui font la loi dans les eaux intérieurs de ce pays. Il y a cependant une tendance à vouloir vaincre le manque de moyens en appelant à la coopération régionale. Pour exemple de ces appels, citons celui de Juin 2013 à Yaoundé, ville où une vingtaine de chefs d'Etat d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest se sont engagés, dans une « Déclaration politique » à lutter contre la criminalité maritime organisée transnationale sous toutes ses formes dans le Golfe de Guinée. Ils ont également approuvé un « Mémorandum d'entente » sur la sûreté et la sécurité maritimes ainsi qu'un « Code de conduite » concernant la prévention et la répression de la piraterie et des vols à main armée. Parallèlement cette même communauté demande l'aide internationale. Le président ivoirien Al Hassan Ouattara a exprimé cette demande dans ces termes « J'invite la communauté internationale à faire preuve de beaucoup de fermeté dans le golfe de Guinée, comme ce fut le cas dans le golfe d'Aden, où la présence des forces navales internationales a permis de réduire considérément les actes de piraterie maritime ».

B. La communauté internationale semble certes préoccupée par la situation en Golfe de Guinée, Mais l'est-elle suffisamment ? Dans la citation du président ivoirien mentionnée ci-haut, on relève une certaine amertume qui ressort de la comparaison avec le Golfe d'Aden. Il demande à ce que le Golfe de guinée soit traité de la même manière. D'un autre côté ne faudrait –il pas se demander si la communauté internationale ne s'est pas prise sur le tard. En effet l'intérêt pour la zone s'est accentué en 2013, année où les statistiques de 2012 ont montré que l'insécurité en Golfe de Guinée a dépassé celle en Golfe d'Aden. Or depuis que l'insécurité sévit en Golfe de Guinée, il y avait peut-être moyen d'agir avant d'atteindre les proportions actuelles.

IV. CONCLUSION : COOPÉRER, BIEN GOUVERNER POUR NE PAS STAGNER

La profusion de richesses en mer du golfe de Guinée prédispose les Etats de la région à des statuts de prospérité inégalés sur tout le continent. La gestion de ces ressources est cependant freinée par deux facteurs essentiels :

1. Les conflits frontaliers maritimes qui bloquent l'exploitation des richesses disponibles et qui entravent toute forme de coopération nécessaire à

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 151-163

l'établissement de politiques intégrées et d'ensembles solidaires et forts.

2. Les disfonctionnements dans la gouvernance et une répartition des plus injustes de la manne maritime, surtout pétrolière. Cette injustice a été à la base de la naissance d'une sorte de révolte des couches démunies, qui n'a pas tardé à se transformer en criminalité maritime et qui entame sa mutation en véritable piraterie.

Face à ces défaillance, les bégaiements de coopération qui s'entament dans la région, et les quelques signes de volonté de justice sociale, semblent insuffisant pour donner à la zone du Golfe de Guinée la place qu'elle mérite. Les Etats de la région doivent opter pour plus de coopération, développer une véritable volonté de maritimisation de leurs économies, et adopter de meilleures attitudes en matière de justice sociale. Ce n'est qu'alors que les richesses de la Mer du Golfe de Guinée pourront faire des pays de cette zones des Etats prospères.

DOCUMENTATION

RECOMMANDATIONS ISSUES DES RENCONTRES INTERNATIONALES SUR LES RELATIONS FAMILIALES ET SUCCESSORALES HISPANO-MAROCAINES

MERCEDES MOYA ESCUDERO[1]

Le 23 et 24 janvier 2014 se sont déroulées à Grenade les Rencontres internationales d'experts, organisées dans le cadre du Projet d'excellence de la *Junta de Andalucía* SEJ- 4738 intitulé: "Analyse transversale de l'intégration des femmes et des mineurs, citoyens d'Etats tiers, dans la société andalouse. Problèmes dans le domaine familial", en collaboration avec la Fondation Euro-arabe des Hautes Etudes. Ces rencontres scientifiques nt eu pour but d'étudier les principaux problèmes auxquels font face, dans le domaine du Droit de la Famille, les familles qui se trouvent sur le territoire espagnol et dont tous les membres ou certains d'entre eux sont des citoyens marocains.

La plupart des chercheurs qui ont participé à ces Rencontres en tant qu'intervenants sont membres du Projet d'excellence susmentionné. Ces chercheurs qui font partie dudit projet ont commencé leurs travaux en la matière en 2000 par l'élaboration de Commentaires sur la loi organique des Droits et Libertés des étrangers en Espagne -que j'ai eu l'honneur de diriger- et ils constituent, depuis lors, une partie importante de l'ensemble des professeurs des différentes éditions du Master spécialisé en Droit des étrangers de l'Université de Granada. Il y a quatre ans, convaincus de la nécessité de trouver une solution aux divers problèmes suscités, ces professeurs ont décidé de faire porter leurs efforts plus particulièrement sur l'étude des problèmes pratiques que doivent affronter, dans le domaine familial, les ressortissants d'Etats tiers qui résident sur notre territoire.

L'objectif visé -que nous considérons atteint- était d'aborder certains de ces aspects, en procédant en outre à une étude rigoureuse de Droit comparé, à une analyse critique de la régulation qui est mise en œuvre à partir du Droit international privé, et en essayant de trouver de la sorte des solutions efficaces. Si la famille est une institution fondamentale dans toute société et que d'elle dépend une partie fondamentale du développement de la personnalité de ses membres, elle est encore plus importante pour les personnes qui vivent et travaillent en dehors

[1] Professeur (Catedrática) de Droit international privé de l'Université de Granada, Chercheure principale du projet d'excellence SEJ-4738. *Traduction : Marie Lucas.*

de leur pays, la famille devenant alors, pour divers motifs, une institution centrale.

L'étude du Droit régulateur des relations familiales et successorales hispano-marocaines a justement été l'un des objectifs des chercheurs du Projet, qui interviennent également dans ces journées. A tout moment cette étude a été accompagnée d'une réflexion critique sur les solutions que le Droit positif offre à ces divers problèmes. En effet, les chercheurs de l'équipe se sont efforcés de surmonter les carences des analyses traditionnelles, de caractère purement positiviste, en s'insérant dans une vision différente, qui se rapproche de la dimension pratique et sociale du Droit.

La nécessité d'une collaboration commune entre l'Espagne et le Maroc dans l'élaboration du cadre juridique transnational que le nouvel ordre géopolitique exige nous est apparue comme évidente tout au long de notre recherche. L'efficacité du changement sera fort réduite, voire nulle si, parallèlement aux changements de la réglementation, les opérateurs juridiques n'acquièrent pas de formation adéquate pour utiliser les nouveaux instruments juridiques développés en matière d'égalité et de non-discrimination, ainsi que pour connaître les nouvelles valeurs qui doivent inspirer l'interprétation et l'application du droit international privé. Aujourd'hui les juristes, tant espagnols que marocains, doivent faire l'effort intellectuel de connaître le Droit (à partir de la complexité des sources juridiques desquelles il est formé), de même que la réalité socio-économique complexe dans laquelle il est appliqué pour éviter les abus de Droit, les lacunes axiologiques et le manque d'équité, mais ils doivent également faire l'effort de chercher la meilleure solution possible, la plus juste et la plus adéquate à la nature du conflit à résoudre.

Nous ne devons pas oublier que, derrière les règles et les catégories juridiques ainsi que derrière les usages des professionnels, se cachent des conceptions morales, des préjudices, des stéréotypes qui conditionnent le sens et signifié du Droit à l'heure d'être interprété et appliqué à la réalité. C'est pourquoi, la science juridique ne peut simplement se limiter à décrire, elle se doit aussi d'être une science normative qui apporte des propositions de changement. C'est cela que nous avons désiré obtenir aux cours des recherches réalisées dans le cadre du Projet d'excellence et par la divulgation de nos résultats, auxquels ces Journées correspondent, ainsi que par notre travail en tant que professeurs depuis 14 ans, en formant des spécialistes par l'enseignement dispensé au cours du Master en Droit des étrangers.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

Il est important de souligner que ces rencontres scientifiques ont compté sur la collaboration de prestigieux spécialistes marocains et espagnols. Outre les magistrats de liaisons de l'Espagne au Maroc et du Maroc en Espagne, sont également intervenus M. Le consul du Royaume du Maroc à Almeria ainsi que plusieurs avocats et professeurs d'universités marocaines. Les apports de ces spécialistes, ainsi que les conclusions obtenues par les recherches des membres du Projet étant intervenus dans les Journées, ont permis de formuler diverses solutions en vue de pouvoir résoudre les problèmes détectés. Par ailleurs, des propositions ont surgi pour améliorer les solutions existant actuellement, tout ceci dans le dessein de faciliter le processus d'intégration des familles et obtenir la pleine efficacité des instruments de réglementations dont on dispose.

Considérant que les objectifs que nous nous étions fixés en organisant ces rencontres d'experts ont été totalement atteints, nous allons présenter les conclusions que nous en avons extraits, conclusions qui, je l'espère, seront à la hauteur des attentes de nos deux sociétés.

Suite aux interventions et au débat de la première table ronde: **"Famille et multiculturalité",** le Dr. Rodríguez Benot a conclu que la communion humaine entre les peuples frères de l'Espagne et du Maroc est fondée sur une affirmation catégorique: les éléments juridiques, sociaux, historiques, économiques et sociaux qui nous unissent sont de loin beaucoup plus nombreux et importants que ceux qui nous séparent. De ce fait, cela exige que, dans le but de garantir la continuité transfrontalière des situations juridiques (authentique fonction du Droit international privé), les deux Royaumes doivent se doter d'un cadre juridique transnational pour réglementer les situations familiales et successorales qui ont surgi ou sont survenues dans cet espace géopolitique. Ce cadre devra s'ériger sur les bases suivantes:

1. Le respect de l'égalité doit être la pierre angulaire de cette construction : Il ne peut y avoir de place, dans ce cadre, à la discrimination sur la base d'ethnies, de sexe ou de religion. En ce sens, il est important d'applaudir les efforts réalisés par le Maroc dans le but de mettre l'accent sur le principe de l'égalité entre l'homme et la femme. Néanmoins, comme nous le verrons, il reste encore du chemin à parcourir, tant pour la femme que pour les enfants qui ne sont pas considérés légitimes (au sein du mariage ou par un mariage ultérieur), dans des domaines aussi importants que le divorce, la garde ou les successions. Toutefois, si nous

devons effectivement rejeter toute réglementation qui va à l'encontre des principes fondamentaux de l'ordre juridique, il s'avère nécessaire de connaitre pleinement et d'analyser sereinement les solutions possibles, pour éviter ainsi d'avoir recours à la clause de l'ordre public d'une manière trop légère. A ce sujet, M. Mazouzi, Magistrat de liaison pour le Royaume du Maroc en Espagne a exposé l'évolution de la régulation de la famille dans le pays voisin, soulignant que la loi 70, du 5 de mars 2004, appelée *Moudawwana*, a représenté une étape de modernisation qui établit le principe de parité entre l'homme et la femme, où l'obéissance de la femme à son mari disparait, où l'âge pour pouvoir se marier passe à 18 ans, où la dissolution du mariage exige un contrôle judiciaire, où la polygamie est prohibée s'il n'y a pas de présomption de justice entre les épouses, etc. M. Mazouzi considère que cette réglementation est encore très jeune, qu'elle a supposé d'importants changements et que, dans le futur, l'ordre juridique marocain avancera sans nul doute vers une authentique égalité.

2. Voilà pourquoi on doit espérer que l'avancée de ces deux sociétés permette, dans le futur, d'éliminer totalement, dans ce domaine, certaines situations qui perdurent encore et qui pourraient conduire, soit au recours à l'exception de l'ordre public par les autorités des deux pays afin de déterminer le droit applicable, soit au refus de la reconnaissance d'actes ou de décisions rendues par les autorités de l'autre Etat. Du point de vue des autorités espagnoles, tel pourrait être le cas, par exemple, de la prohibition faite à la femme musulmane de se marier avec un non musulman, des privilèges religieux-maritaux de la polygamie et de la répudiation, de l'attribution au père de l'autorité parentale envers ses enfants ou de l'attribution aux filles de la moitié du patrimoine successoral correspondant à leurs frères.

3. Un autre élément important de construction du cadre transnational réclamé doit consister à éviter des solutions unilatérales, en particulier, celles adoptées par les législateurs européens en matière de Droit international privé relatif à la famille et aux successions, lesquelles impliquent généralement l'application directe de leur ordre national à des situations de trafic externe. Face à cela, au contraire, la coopération internationale, base du Droit international privé doit être l'élément agglutinant de tous los matériels du nouveau cadre juridique que nous désirons construire.

4. En ce sens, il serait conseillé que les deux pays participent activement à des fors supra étatiques de codification du Droit international privé, comme c'est le cas

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

pour la Conférence de La Haye dont, en la matière objet de ces Journées, les deux Etats font parties, de la Convention de La Haye du 19 octobre 1996 (concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et des mesures de protections des enfants) et de la Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants du 25 octobre 1980. M. De Jorge, Magistrat de liaison de l'Espagne dans le Royaume du Maroc a insisté sur le fait que, depuis son entrée en vigueur (pour l'Espagne, depuis 2011), le retour des mineurs est beaucoup plus fluide entre ces deux pays.

5. Comme corolaire de ce qui précède, les deux Etats sont appelés à développer la coopération bilatérale en matière de Droit de la Famille et des Successions étant donné, en particulier, le nombre important de marocains résidant sur le territoire espagnol. Ceci est absolument nécessaire en ce qui concerne les mineurs, plus particulièrement les mineurs non accompagnés, aspect sur lequel M. De Jorge s'est tout spécialement penché, sollicitant une majeure collaboration des institutions impliquées dans la recherche de la famille élargie et des démarches plus agiles, évitant ainsi des accueils et des adoptions qui ne devraient pas avoir lieu. Bien que le sujet des mineurs non accompagnés n'ait pas été abordé pendant ces Journées, il a toutefois fait l'objet de notre investigation, laquelle a spécialement étudié la possibilité d'accéder à un emploi à 18 ans et les problèmes, causes et solutions des mineurs conflictuels (F. Durán Ruíz y M.A. Sánchez Jiménez). En définitive, en ce qui concerne le besoin de coopération, il a été constaté que les instruments bilatéraux existant (en particulier les Conventions de coopération de 1997) sont insuffisants ou peu adaptés pour le Droit de la Famille. Leur révision et actualisation, ainsi que l'élaboration d'une convention bilatérale en matière de famille et de successions, seraient des objectifs plausibles. Durant les journées, il a été évoqué l'existence d'instruments juridiques existant avec la France qui contribuent à la validité des institutions et qui pourraient constituer une référence pour l'élaboration de ces futurs accords.

6. Il est nécessaire de promouvoir des rapprochements des opérateurs juridiques -(Juges, procureurs, avocats, notaires, etc.) et des chercheurs et professeurs des deux pays en ce qui concerne la connaissance non seulement théorique et pratique du Droit de la Famille et des Successions dans chacun des deux Etats, mais aussi des mentalités et des traditions respectives. C'est pourquoi nous croyons qu'il est important de célébrer des rencontres comme celles-ci, et de donner la plus grande

diffusion possible aux conclusions et réflexions qu'elles suscitent.

Après la première table ronde de débats où ont été exposés les problèmes existant dans le domaine de la famille, dans la seconde, intitulée: «**Célébration du mariage et entrée en Espagne du conjoint marocain»**, ont été abordés tant les aspects de l'entrée en Espagne des conjoints marocains que les principales difficultés détectées actuellement pour la célébration et la reconnaissance par l'ordre juridique espagnol de "mariages" dans lesquels l'un ou les deux contractants sont des citoyens marocains, même lorsqu'ils acquièrent la nationalité espagnole, tout en conservant la nationalité d'origine. Bien qu'au cours de ces journées nous n'ayons abordé que le mariage hétérosexuel, dans le cadre du projet excellence nous avons travaillé sur les problèmes que suscite le mariage entre personnes de même sexe et qui a donné lieu à la monographie de M. Soto Moya, "*Unions transfrontalières entre personnes de même sexe*" (Tirant lo Blanch, 2013).

Quant à **l'entrée en Espagne**, la Dre Soto Moya a posé les différents cas d'espèce et a approfondi certains d'entre eux, en insistant sur la nécessité de continuer à travailler pour trouver des solutions justes efficaces:

1. S'il s'agit d'un mariage célébré au Maroc, auprès des autorités marocaines, dans lequel l'un des conjoints est marocain et l'autre espagnol, même si l'on applique le régime communautaire, il sera indispensable que le ressortissant marocain obtienne un visa. Pour entrer en Espagne, le conjoint marocain a besoin d'un visa pour l'obtention duquel il devra, entre autres conditions, présenter l'acte littéral de mariage et faire preuve de ses ressources économiques. Pour obtenir l'acte de mariage, si celui-ci a été célébré au Maroc devant des autorités marocaines, il faudra l'inscrire au Registre civil central espagnol, où sont contrôlées les conditions de capacité, de forme et surtout, de consentement. Ces inscriptions tardent environ entre 22 et 26 mois et jusqu'à ce que le mariage ne soit inscrit, il ne sera pas possible d'obtenir le visa d'entrée. Il est par conséquent conseillé aux espagnols qui désirent contracter mariage au Maroc, qu'ils le fassent au Consulat d'Espagne. Le certificat du Registre civil consulaire suffit pour obtenir le visa d'entrée (si toutes les autres conditions sont réunies). Concernant le besoin de justifier de ressources économiques, condition exigée depuis juillet 2012 pour que le conjoint marocain obtienne son visa d'entrée, le conjoint espagnol doit démontrer qu'il possède les

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

moyens économiques suffisants. Quoique le Défenseur du Peuple espagnol[2] ait conseillé que cette mesure ne soit pas imposée aux espagnols pour que leur famille ressortissante d'Etats tiers les rejoigne, cela continue pourtant à être en vigueur.

2. Si le mariage a été célébré au Maroc et que les deux conjoints sont marocains, c'est le régime des étrangers qui est appliqué, concrètement la partie consacrée au regroupement familial (articles 16-19 de la loi organique des Droits et Libertés des étrangers en Espagne). Parmi les conditions nécessaires pour procéder au regroupement, il faut distinguer celles relatives au demandeur du regroupement et celles du bénéficiaire. Le demandeur du regroupement aura besoin d'apporter un permis de séjour renouvelé et la preuve documentaire qu'il dispose d'un logement adéquat pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille (ce seront les organes compétents de la Communauté autonome ou la Corporation locale[3] du lieu de résidence du demandeur qui détermineront si son logement est considéré ou non «adéquat» par le biais d'un rapport d'habitabilité). Il doit de plus justifier qu'il possède des ressources économiques suffisantes (il est exigé une quantité représentant mensuellement 50% de l'IPREM (Indicateur public des Revenus à effets multiples). Pour l'année 2014, l'IPREM est fixé à 532.51 euros. Par conséquent, le résident qui désire regrouper son conjoint devra justifier qu'il réunit une quantité mensuelle de 798.765 euros, au minimum, et qu'il existe une perspective de maintien des ressources durant l'année postérieure à la date de dépôt de la demande. La prévision de maintien d'une source de revenus pendant l'année mentionnée sera évaluée en prenant en considération l'évolution des moyens du demandeur au cours des six mois antérieurs à la date de dépôt de la demande (est donc contrôlées les revenus passés, présents et futurs). Par ailleurs, il doit avoir une couverture maladie, et bien évidemment prouver la validité du lien conjugal. Toutes ces démarches transforment le droit de la famille en un complexe embrouillamini bureaucratique qui, à notre avis, devrait être simplifié. Ladite complexité ne termine pas avec l'obtention du permis de séjour pour regroupement familial car, une fois celui-ci accordé en Espagne, le bénéficiaire devra obtenir un autre visa au Maroc, en réunissant également les conditions requises à cet effet.

[2] *[Note de la traductrice [Ndt]]* : Le *Defensor del Pueblo* [Défenseur du Peuple]: C'est l'ombudsman espagnol. Il a pour principale mission de protéger et défendre les droits et libertés des citoyens espagnols par rapport aux abus que pourrait commettre l'administration de l'état. Toute personne physique ou morale peut y recourir.

[3] *[Ndt]: Corporación local* [Corporation locale]: il s'agit d'administrations telles que la *Diputación* [équivalent du Conseil général], les mairies ou autres entités locales.

3. Pour conclure, il nous faut affirmer que l'entrée en Espagne pour les conjoints marocains est loin d'être exempte d'obstacles dans le régime communautaire et dans le régime des étrangers. Parfois il est utilisé une solution qui n'a rien à voir avec le regroupement; l'entrée se fait par exemple en tant qu'étudiant ou salarié. Par ailleurs le regroupement est impossible quand le conjoint se trouve en Espagne, en situation irrégulière.

Deuxièmement, la Dre Blázquez Rodríguez a analysé d'un point de vue critique les principales difficultés actuellement détectées dans **la célébration, et surtout, dans la reconnaissance par l'ordre juridique espagnol du "mariage" dans les cas où l'un ou les deux contractants est/sont citoyen(s) marocain(s)**. Elle s'est penchée en particulier sur les difficultés qui surgissent une fois que le citoyen marocain acquiert la nationalité espagnole, tout en conservant sa nationalité d'origine.

Une intégration adéquate de l'immigrant marocain dans la société d'accueil demande, tout d'abord, que sa vie familiale soit respectée, ce qui mène à chercher des voies permettant la reconnaissance des mariages célébrés au Maroc antérieurement ou postérieurement à l'acquisition de la résidence ou de la nationalité espagnole. Ensuite, ladite intégration exige également le respect de son identité culturelle, au sens large, à savoir, en incluant les règles et traditions de la communauté d'origine présentes dans le Droit de la Famille et des Successions.

Dans ce contexte, l'institution matrimoniale reflète très nettement que la reconnaissance de ces institutions, bien souvent enracinées dans des convictions religieuses, n'est en rien pacifique puisqu'elle donne lieu à des mésententes et des frictions qui, en Droit international privé, sont connues comme "conflicts de civilisations".

Il est évident que, dans la pratique, la régulation matrimoniale comprend deux forces opposées : le *ius nubendi* et l'ordre public. En effet, dans bien des cas, les tribunaux espagnols se débattent entre la sauvegarde du principe *favor matrimonii*, qui favorise l'application du Droit étranger et, d'autre part, l'application de la clause de l'ordre public international qui s'oppose à l'admission des situations entrant en friction avec les principes et les valeurs qu'inspirent, en Espagne, la conception du mariage. En ce sens, il est possible d'ébaucher trois conclusions selon le degré d'affrontement avec los principes constitutionnels mentionnés:

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

1. Pour garantir le respect des conditions et des caractères propres du mariage islamique de la part de l'ordre juridique espagnol, l'existence d'un dénominateur commun minimum est indispensable. Il s'agit des droits humains et fondamentaux, parmi lesquels entrent nécessairement la dignité de la femme et l'égalité totale entre homme et femme ou la liberté religieuse. En dépit de l'avancée existant suite à l'approbation du Statut de la Famille marocaine (2004), il reste des situations qui persistent et les autorités espagnoles font face à des questions qui n'ont d'autre réponse que l'exception d'ordre public. Citons comme exemples: la demande d'autorisation pour célébrer ou inscrire un mariage, quand il y a déjà un lien matrimonial (ce qui donne lieu à un mariage polygamique); un mariage musulman dissous validement au Maroc (par le biais de la répudiation); la demande d'autorisation pour célébrer un mariage civil en Espagne d'une femme musulmane avec un homme non musulman (empêchement de disparité de culte selon sa loi nationale). Face à ce type de situations, une solution depuis le Droit international privé différente de l'exception de l'ordre public pourrait s'articuler dans un double sens: d'une part, dans les cas de la femme marocaine en accordant un plus grand protagonisme de l'autonomie de la volonté en tant que loi applicable au statut personnel, et de l'autre, dans le cas de la femme espagnole -ou marocaine résidant en Espagne- en recourant au système de pactes existant dans le mariage musulman en écartant *ad initio* des figures telles que la répudiation ou la polygamie, pour une protection dans les cas de litiges auprès des tribunaux marocains.

2. De même qu'en ce qui concerne la question antérieure qui suppose une manière différente de comprendre l'ordre public et dont l'avancée est par conséquent plus lente et difficile, d'autres questions apparaissent dans la pratique. Toutefois, on pourrait les résoudre en mettant en place une plus grande flexibilisation du système. Ainsi, il existe une multitude de refus de reconnaissance relatif aux doubles nationaux « de fait » qui possèdent la nationalité espagnole et également la nationalité marocaine. En effet, ces citoyens célèbrent leur mariage au Maroc, en raison de leur nationalité marocaine d'origine, qu'ils ne perdent jamais. Quand ils sollicitent la reconnaissance dudit mariage en Espagne, ils se trouvent face à un obstacle infranchissable pour qu'il soit considéré validement célébré: l'absence de démarches préalables pour l'obtention du certificat de capacité nuptiale, condition de fond pour sa validité en Espagne. La DGRN[4] dans sa pratique est

[4] *[Ndt]:* DGRN: Direction générale des Registres et du Notariat.

plus tolérante; elle omet de leur exiger les mêmes conditions formelles (telle que le dossier préalable matrimonial) qu'à un espagnol né espagnol. Cette flexibilisation est une manière de respecter leur diversité, laquelle doit être prise en considération en vue d'une intégration adéquate.

3. De plus en plus fréquemment les autorités espagnoles refusent de célébrer tout comme de reconnaitre les unions célébrées entre un citoyen espagnol (d'origine ou naturalisé) et un citoyen marocain, considérant qu'il s'agit d'une voie pour éviter les limitations imposées par la réglementation des étrangers (mariages de complaisance). A partir de l'analyse des cas -qui font preuve d'un "excès de zèle"-, nous constatons que l'on se trouve face à un autre "instrument" de contrôle pour l'entrée des citoyens étrangers par la voie du regroupement familial. Face à ces refus qui mettent trop souvent en entrefaites le *favor matrimonii* et donc le droit fondamental à une vie familiale, l'unique solution est d'insister auprès des différentes instances pour la reconnaissance desdites unions, et de ne pas se limiter à la demande auprès du registre consulaire mais de présenter également celle-ci à la DGRN.

Finalement, en ce qui concerne un thème aussi fondamental que l'inscription dans les Consulats marocains des mariages célébrés en la forme civile en Espagne, sur intervention de M. Le Consul du Maroc à Almeria, comme dans le débat antérieur, la conclusion a été claire: il s'est effectivement produit une grande avancée et cette inscription pour éviter les mariages boiteux doit continuer à se faire comme jusqu'à présent, même s'il faut donner un peu de « verni » au mariage célébré en la forme civile pour qu'il soit valide auprès de l'ordre juridique marocain. Et cela a une transcendance toute spéciale quant aux enfants qui sont matrimoniaux et non de père inconnu. Les ressortissants marocains résidant à l'étranger peuvent contracter mariage auprès de l'autorité civile étrangère et conformément aux formalités prévues sur ledit territoire (article 14 du Code de la Famille du Royaume du Maroc (*Mudawwana*), dorénavant, CFM). Il n'est pas nécessaire de contracter un mariage consulaire ou religieux. De fait, il n'existe pas d'autorité religieuse reconnue à l'étranger pour marier les ressortissants marocains. La pratique commune, jusqu'à présent, était de se marier devant l'autorité marocaine. Néanmoins, pour que ce mariage civil puisse être inscrit il faut réunir une série de conditions : offre et acceptation, capacité, présence du wali -le cas échéant-, absence d'empêchement au mariage, non suppression de la dot, présence de deux témoins musulmans et le

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

tout sans préjudice de que ce qui est stipulé à l'article 21 CFM. Voilà les conditions de fond qu'il faut respecter. En vertu des articles 56 à 61 CFM, l'acte est considéré comme nul ou vicié si l'une des conditions suivantes n'est pas respectée: offre, acceptation, absence d'empêchement légal, suppression de la dot.

De plus, dans cette table ronde, une attention toute particulière a été portée au délai pour l'inscription "de fait" dans les consulats marocains. Il s'agit de mariages célébrés à la manière islamique ancienne (seulement en présence de la famille et sur lecture de la *Katiha* du Coran). Le Code de la famille dans son article 16 a établi un délai de 5 ans pour corriger cette situation qui est généralement dramatique au Maroc (abandon de famille, enfants sans statut juridique…). Ce délai de 5 ans n'était pas suffisant et il s'est prolongé jusqu'en 2014. Il n'y a pas de statistiques officielles sur combien d'inscriptions ont été réalisées et un débat a lieu sur la pertinence de prolonger ou de fermer le processus...

La troisième table ronde a eu pour objet d'approfondir le thème de la «**validité des divorces entre les deux pays»**, matière qui pose d'importants problèmes dans le cadre des relations bilatérales hispano-marocaines. Ces analyses ont été menées par la Dre Marchal Escalona et Mme Zekri. Les différences qu'il existe, sur ce point, entre les deux ordres juridiques affectent à l'efficacité extraterritoriale des décisions sur les crises matrimoniales rendues, soit par des autorités espagnoles, soit par des autorités marocaines, et ont d'évidentes répercussions sur la vie personnelle et familiale des citoyens des deux pays, étant donné que, sans la reconnaissance et l'exécution des effets des décisions judiciaires étrangères, les droits et les attentes de bien des personnes se voient non respectés et leur vie en est affectée négativement.

Dans le Droit marocain, il n'existe pas uniquement des modalités de dissolution du mariage inconnues du Droit espagnol comme l'*alaq*, le "*talmik"* ou "*jul"",* mais cet ordre habilite par ailleurs différentes modalités de dissolution du mariage pour l'homme et la femme et, même celles qui peuvent être utilisées tant par l'homme que par la femme sont soumises à des conditions distinctes, comme c'est le cas entre l'*alaq* ou répudiation qui peut être prononcée par l'homme et la répudiation *khol* par la femme.

Les différences mentionnées peuvent avoir, pour des raisons évidentes, une importance de poids dans le domaine de la reconnaissance et de l'exécution des décisions de dissolution matrimoniales réglées par la convention hispano-

marocaine du 30 mai 1997. L'obstacle majeur pour obtenir la reconnaissance en Espagne d'une décision de divorce marocain, c'est sa contrariété ou non avec l'ordre public espagnol, surtout, dans les cas où une « répudiation » a été prononcée, étant donné que dans ces cas-là le principe d'égalité pourrait s'en trouver affecté. Cependant, convient-il de refuser la reconnaissance d'une répudiation marocaine dans tous les cas? La conclusion est que l'on ne doit pas écarter systématiquement la possibilité de reconnaitre en Espagne une répudiation marocaine et, de fait, il y a des résolutions judiciaires espagnoles dans lesquelles elle a été concédée quand c'était l'épouse qui la demandait. Dans de tels cas, l'action de l'ordre public, qui agit en protection de la femme discriminée, n'a pas de sens et, de plus, cela lui porterait préjudice parce que, ne reconnaissant pas la répudiation, elle serait obligée, pour dissoudre le mariage, d'introduire une demande de divorce en Espagne. Par ailleurs, il faut reconnaitre la répudiation prononcée par la femme, soit parce que le mari y consent, soit parce elle a payé pour celle-ci.

Cette clause ne pourrait pas non plus avoir d'effet quand la reconnaissance d'un *tamlik*, *jul*, et *tatliq* (pour autres causes, par discorde et par accord mutuel) serait sollicitée, car ce sont des modalités de dissolution du mariage qui peuvent être compatibles avec l'ordre juridique espagnol, même s'il est vrai que toutes les formes de dissolution du mariage ne sont pas aussi avantageuses pour la femme vu que les effets économiques qui lui sont reconnus ne sont pas les mêmes.

Une fois identifiés les cas dans lesquels il peut exister des problèmes pour que soit reconnu un jugement de divorce marocain en Espagne, il serait opportun que les autorités judiciaires espagnoles rendent des résolutions dans lesquelles elles appliquent le Droit marocain. Le Règlement (UE) nº 1259/2010 du Conseil, du 20 décembre 2010, sur la loi applicable au divorce et la séparation de corps le permet, pourvu que les parties le choisissent. S'il n'en était pas ainsi, elles résoudraient conformément au Droit espagnol en raison de la résidence des conjoints sur le territoire espagnol et, même, par la loi du for s'ils ne résident pas ensemble. A partir de là, ce seront les conjoints qui, conseillés par leur avocat, et selon leurs attentes, décideront si la dissolution du lien matrimonial devra être régi par le Droit marocain ou par le Droit espagnol selon l'option qu'ils estimeront plus adéquate pour leurs intérêts, et en fonction de leur souhait ou non que le jugement rendu par les tribunaux espagnols soit reconnu au Maroc. Ceci dit, dans le cas où ils opteraient pour l'application du Droit marocain, l'autorité espagnole ne peut

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

être un simple sujet passif quant à l'allégation et la preuve du Droit étranger, vu que les tribunaux espagnols peuvent rejeter la demande ou finir par appliquer le Droit espagnol, ce qui empêche l'effet prétendu.

Finalement, soulignons que les différences de loi applicable sont fréquentes dans de nombreux ordres juridiques, avec les conséquences que cela comporte dans le domaine de la validité des décisions. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre du projet, la Dre Sánchez Jiménez a fait des recherches dans ce secteur (*El divorcio internacional en la Unión Europea,* Aranzadi 2013) et Mme Moreno Cordero défendra sous peu sa thèse doctorale sur «La reconnaissance des jugements de divorce dans les relations hispano-colombiennes».

En ce qui concerne la validité sur l'autre rive, c'est-à dire la reconnaissance des jugements de divorce espagnols au Maroc, on en est arrivé aux conclusions suivantes**:**

1. La convention susmentionnée entre l'Espagne et le Maroc ne prévoit pas des règles spécifiques relatives à la compétence judiciaire internationale. Elle se limite uniquement à renvoyer aux règles internes de chaque Etat pour déterminer la compétence de leurs propres jurisdictions. Au niveau de la pratique, cette option implique la capacité du juge du for pour connaitre et analyser les règles étrangères de compétence démontrées par la partie intéressée. Ceci peut s'avérer difficile pour les juges marocains parce qu'ils n'ont pas facilement accès aux législations européennes. Ils sont limités par le handicap de la langue et le manque de ressources. Il est nécessaire de diffuser entre le personnel juridique marocain des lois traduites à l'arabe, au moins des pays où les immigrants marocains sont les plus nombreux.

Ainsi, dans le cadre hispano-marocain, il n'est pas possible de solliciter au Maroc la reconnaissance d'un divorce signé par une autorité religieuse islamique. En Espagne, l'Accord entre le Gouvernement espagnol et la Commission Islamique d'Espagne (CIE) de 1992 confère validité aux mariages célébrés selon la forme religieuse islamique mais l'accord ne permet pas la dissolution du lien conjugal. De plus, il n'y a même pas de garanties qu'un mariage célébré dans un "centre islamique" en Espagne soit reconnu au Maroc. Ainsi, un divorce émis par un Imam manquant d'*imperium* en Espagne ne sera pas reconnu au Maroc. On ne reconnaitra pas non plus un divorce réalisé devant un Consul marocain en Espagne. Ni la Convention de Vienne du 24 avril 1963 ni le Dahir du 20 octobre 1969 qui régissent les fonctions des agents diplomatiques et consulaires marocains

ne leur confèrent compétence pour prononcer des divorces entre leurs citoyens. Par contre, un consul marocain peut organiser des sessions de conciliation entre conjoints marocains qui désirent mettre fin à leur mariage puisque le Code de la Famille marocain les exonère lorsqu'ils veulent divorcer devant les tribunaux marocains, de se présenter devant eux dans la phase de la conciliation, mais seulement s'il s'agit d'un divorce d'un commun accord.

2. De même que la fiscalisation de l'autorité qui a prononcé le divorce, le respect à l'ordre public est également une condition problématique en raison de la perméabilité de ce concept, bien qu'il y ait eu une importante évolution du contenu de l'ordre public marocain qui était généralement très restrictif. L'article 128 déclare susceptible d'exécution toutes les décisions étrangères en matière de divorce, divorce judiciaire, divorce par *jol'â,* dictées par un tribunal compétent et basées sur des motifs qui ne soient pas incompatibles avec ceux prévus par le Code de la Famille marocain. L'exigence de la compatibilité n'implique en aucune manière que le juge étranger doive appliquer les règles du CFM à l'heure de statuer sur une rupture du lien conjugal entre époux marocains pour que sa décision puisse être reconnue au Maroc. De toutes façons, la réglementation marocaine offre un éventail si ample de causes de dissolution du mariage qu'il résulte difficile de trouver des motifs différents incompatibles avec ceux-ci (préjudice, abandon, discorde,etc.). On peut affirmer que la majorité des demandes d'exequatur au Maroc sont relatives au divorce par accord mutuel, au divorce *jol'â*, au divorce pour préjudice et au divorce pour discorde. Nous savons qu'à partir de 2004, la jurisprudence a semblé être moins restrictive en matière d'exequatur de divorces étrangers.

3. Dans la pratique, une grande partie des refus de l'exequatur est dû à la non-présentation de la résolution étrangère qui prouve son caractère exécutoire et définitif. Le travail de terrain réalisé à ce sujet, indique que les autorités consulaires auxquelles se dirigent généralement les intéressés ne les orientent pas vers le greffe du tribunal émetteur de la décision, mais elles leur délivrent un document qui atteste que la décision étrangère a été signifiée à l'autre partie et qu'elle est définitive. Cependant, cette attestation n'ayant aucune validité juridique, cela provoque le refus de la demande d'exequatur au Maroc. La convention bilatérale prévoit la certification du greffe du tribunal. Si l'objectif est de favoriser la reconnaissance, il serait recommandé d'opter pour la formulation la plus flexible de l'article

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

16.3º de la Convention hispano- marocaine relative à l'assistance juridictionnelle, reconnaissance et exécution des résolutions judiciaires en matière de droit de garde et droit de visite et d'hébergement et retour des mineurs, du 30 mai 1997, qui admet tout document qui puisse démontrer, selon la loi de l'Etat requis, que ladite résolution est exécutoire».

4. Les conventions bilatérales sont encore très peu connues des juges marocains. Le manque de ressources matérielles et l'accès limité à l'information actualisée (conventions en vigueur, traduction vers l'arabe des textes, jurisprudence nationale…), le manque de formations en DIPr., l'énorme charge de travail ainsi que la non spécialisation des juges, sont des obstacles qui limitent la reconnaissance "correcte" des décisions judiciaires étrangères au Maroc.

Le thème de la "**La violence de genre dans les relations familiales**", a fait l'objet de la quatrième table ronde. Ce thème est fondamental vu que, aux problèmes dont souffrent les femmes espagnoles, nous devons ajouter ceux qui, pour les femmes marocaines, dérivent de l'application des règles étrangères. Face à la difficile situation dans laquelle elles se trouvent, ont été analysées les ressources dont elles disposent, aspect qui constitue le thème de la thèse doctorale d'une autre chercheure du projet, Mme Toledo Larrea.

De l'étude de l'actuel régime juridique des étrangers, en ce qui concerne les victimes tout comme les agresseurs pour des délits ou crimes de violence contre les femmes et sur la base de l'analyse des données statistiques à niveau national et du travail de terrain (60 sujets) réalisé par M. Puerta Vílchez, chercheur du projet, nous avons extrait les conclusions suivantes :

I. Quant aux victimes de violence contre les femmes, il est nécessaire de :

1. Fixer un statut de victime de violence contre les femmes de caractère horizontal dans la réglementation des étrangers. Le législateur a réglementé exclusivement les permis de résidence pour les victimes de violence contre les femmes dans les cas de situations irrégulières ou de résidence dépendant de l'agresseur. Cependant, la réalité et les données démontrent que la majorité des victimes se trouvent en situation légale et ont une résidence indépendante de leur agresseur. Il n'existe pas non plus de prévision pour le renouvellement de titre de séjour ou de résidence et travail (à l'exception de l'extinction du contrat pour être victime de violence de genre) ou pour l'obtention du séjour de longue durée. Il a également été démontré que, en raison du manque de régulation, il existe

un droit «pire» pour les victimes résidentes et non dépendantes, que pour les irrégulières ou dépendantes. Le statut doit comprendre également les éventuelles situations de refuge et de protection subsidiaire, voire, de changement du régime communautaire au régime général. Dans le cas des victimes en situation irrégulière ayant un jugement postérieur absolutoire, la situation du dossier de sanction doit être précisée: amende, exemption de responsabilité, etc.

2. Préciser l'extension de ce statut aux membres de la famille dépendant de la victime, les mineurs, et le cas échéant, les ascendants, puisqu'il n'est établi qu'un seul régime (et possédant les mêmes carences) pour les enfants mineurs qui se trouvent en Espagne.

3. Besoin que soient pas obtenues des données précises sur les victimes de violence de genre et sur leur typologie de titre de séjour. Nous avons constaté que la majorité des plaintes et condamnations pour violence contre les femmes n'est pas reflété dans les statistiques des étrangers en raison du manque de régulation; ces paramètres ne sont donc pas pris en considération. Toutefois, l´évolution des situations des étrangers et les modifications d'autorisations auxquelles elles sont soumises, se régule dans un chapitre du Règlement de la loi des étrangers, doit prendre en considération le fait d'être victime de violence de genre ou domestique (et le cas échéant, agresseur).

4. Coordination plus importante entre les organismes par le biais du Parquet spécialisé. Le travail de terrain a démontré que les titres de séjour sont accordés ou refusés sans tenir compte, dans la plupart des cas, qu'il s'agit de victimes de violence de genre, tout simplement, parce que si cette circonstance n'est pas alléguée, l'Administration n'en a pas connaissance parce qu'il n'existe pas d'échanges de données.

II. Quant aux agresseurs pour violence contre les femmes, il est demandé de:

1. Préciser les conséquences de l'ordonnance de mesure d'éloignement dans les cas où il existe des victimes dépendant de l'agresseur. Quand un jugement n'a pas été rendu, la mesure d'éloignement ou le rapport du procureur déterminent la condition de victime de violence de genre, mais il n'en est pas de même pour l'agresseur. Cependant, même s'il continue à avoir son permis de séjour, il est possible qu'il y ait des conséquences pour les résidences des membres de la famille dépendant de lui. Si finalement il est acquitté, ou une fois la peine accomplie, s'il reprend la vie de famille et il n'y a pas non plus de prévision à cet effet.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

2. Précisions de la portée de l'estimation de «l'alarme sociale» aux effets d'extinction des résidences des agresseurs et le conflit et primauté des notions d"enracinement" et "agresseur" préalables à l'expulsion pour avoir déjà un casier judiciaire pour de violence de genre.

De son côté, Mme la juge Quintanilla Navarro a apporté une vision pratique de son expérience en tant que juge d'un Tribunal de violence contre les femmes. Dans son intervention, elle a analysé la procédure judiciaire en matière de violence contre la femme de nationalité marocaine qui accède à la tutelle judiciaire effective, en se constituant comme partie accusatrice-plaignante dans la procédure pénale introduite près le Tribunal de violence contre les femmes sis sur le territoire espagnol. En voici les principales conclusions:

1. Le juge d'instruction doit appliquer la loi en fonction du contexte social et personnel dans lequel surgit la controverse objet de la procédure. Les caractéristiques socio-familiales et personnelles de la victime doivent être prises en considération en vue de garantir l'efficacité du processus de recherche, garantir les droits fondamentaux des justiciables et doter la victime de mesures de protection efficaces.

2. La victime de violence de genre est traitée par le législateur comme une "victime en situation de vulnérabilité". Par ailleurs, il existe également des victimes de violence de genre "spécialement vulnérables". Ce *plus* de vulnérabilité pourrait être révélé par les facteurs personnels ou sociaux suivants :

- Langue: Difficulté d'exprimer une situation de violence dans une langue étrangère, perte de nuances qui se produisent avec un interprète; idée qu'une juge espagnole ne va pas comprendre son conflit. Par ailleurs; c'est peut être la première fois que la femme extériorise sa situation et devant une personne qui ne parle pas la même langue qu'elle, accompagnée de plus par un interprète.
- Insuffisance d'enracinement géographique et de voisinage-attribution de compétence au domicile de la victime 15 bis LECrim [5]et par le fait que le domicile variable sur le territoire espagnol ne facilite pas l'instruction et le contrôle de la mesure d'éloignement –et le contrôle du foyer de la violence est compliqué car il n'y pas de centre social– de voisinage enraciné.
- Situation de dépendance économique de l'agresseur et méconnaissance du

[5] *[Ndt]:* LECrim: Loi de procédure pénale.

système administratif et bureaucratique espagnol.

– Peur de dénoncer en cas de situation irrégulière et peur de l'expulsion.

Ces circonstances peuvent déterminer qu'il se produise une nette situation de *victimisation secondaire*, c'est-à dire, que la victime ne souffre pas seulement des effets du délit mais que la procédure administrative et judiciaire même à laquelle elle est soumise accroit la problématique vécue. D'où le fait qu'un système procédural doit avoir des mécanismes de protection pour les victimes et, plus particulièrement, des mécanismes de protection adaptés aux besoins réels de chaque victime.

3. De toutes les voies par lesquelles la *notitia criminis* peut arriver au juge d'instruction, la plus efficace, c'est la plainte auprès des *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*[6] plus encore quand il y a des enfants; des victimes directes o, indirectes des délits...

4. La pratique de diligences qui tardent dans le temps, rallongeant la procédure, peut être problématique dans le cas de femmes étrangères qui n'ont pas d'enracinement dans une localité concrète et qui n'ont pas de proches parents en Espagne. Il peut en effet arriver que, au cours de l'instruction, elles décident de changer de domicile sans le communiquer au tribunal, ou même retourner dans leur pays. En ce cas, les juges pourront adopter des mécanismes garants du processus instructeur tels que solliciter un rapport psychologique d'urgence de l'UVIVG[7] ou du médecin de garde.

5. L'actuel système procédural-pénal dispose de mécanismes aptes pour protéger la victime de délit de violence de genre qui, pour ses circonstances personnelles/sociales, se trouve en situation de spéciale vulnérabilité. Ces mécanismes obligent les opérateurs juridiques à maintenir un haut niveau de formation et d'attitude dans la pratique pour ainsi examiner la situation personnelle d'une victime, connaitre la législation applicable et mettre en pratique les mécanismes reconnus par la réglementation existant pour obtenir la finalité protectrice que la loi pénale prévoit. Lutter pour que les mécanismes sociaux et légaux reconnus deviennent des droits exercés effectifs. Cela dérive de l'engagement des pouvoirs publics, dotation de moyens économiques, matériels et personnels- mais également de l'engagement et du niveau de formation individuelle des professionnels du domaine judiciaire.

[6] *[Ndt]:* Englobe la police nationale et la garde civile.

[7] *[Ndt] :* UVIVG : Unités d'appréciation intégrale des violences envers les femmes.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

Dans la cinquième table, on a essayé de trouver certaines "**solutions aux dilemmes qui se posent en matière de filiation et autres mesures de protection des mineurs**". L'augmentation des naissances d'enfants de père et mère marocains en Espagne conduit à la prolifération de situations dans lesquelles il est nécessaire de déterminer la filiation, tel est le cas, par exemple, dans le domaine de l'attribution de la nationalité, des relations paterno-filiales, de l'obtention de pensions alimentaires ou de la succession. Le Droit espagnol distingue entre filiation matrimoniale ou non matrimoniale, qualification qui diffère de celle qu'offre le Droit marocain puisqu'il est régi par le principe du *favor legitimatis*, selon lequel, la protection juridique de l'enfant dépend du caractère légitime de la filiation. Face à une situation de filiation d'un enfant hispano-marocain, les réponses offertes par l'autorité espagnole ou par l'autorité marocaine peuvent être différentes. L'exposition de cette matière a été réalisée par la Dre Ruíz Sutil, auteure de la monographie "*Filiación hispano-marroquí*" (Civitas, 2011).

La voie principale pour la détermination légitime de la filiation est le mariage musulman des parents (enfants *al firach*), même s'il existe d'autres voies pour établir ladite filiation. L'article 152 de la *Mudawwana* dispose que la filiation légitime (paternelle) dérive: 1) de la cohabitation, (les enfants sont également dénommés « enfants du lit» ou *al firach*, ce qui est recueilli à l'article 154 Code de la famille marocain (dorénavant, CFM); 2) de la reconnaissance de la paternité (*istilhak* des articles 160 à 162 CFM*)* y; 3) des relations sexuelles maintenues par erreur [pendant les fiançailles](*subha* contemplée à l'article 155 CFM). Par ailleurs, il existe deux nouvelles voies de plus pour constater la filiation légitime prévues dans les articles 16 et 165, qui échappent à la rigueur de la conception de filiation légitime et représentent une ouverture du législateur marocain dans ce domaine. L'intention du législateur marocain sur la régulation contenue à l'article 16 CFM est de résoudre les problèmes des enfants nés d'unions entre les parents qui n'ont pas pu valider leur mariage ou quand ces liens furent contractés à l'étranger selon la loi locale, mais considérés nuls par la réglementation du pays d'origine. Cependant, ce problème a été résolu par la réforme en 2004 du CFM, la nouvelle *Mudawwana* admettant la validité du mariage civil célébré par des marocains à l'étranger conformément à la législation locale, pourvu qu'il réunisse une série de conditions de fond et de forme. De son côté, la voie de l'article 156 CFM prévoit l'intervention judiciaire pour légitimer l'enfant engendré au cours de fiançailles

formelles, le juge devant vérifier une série de conditions pour déclarer la paternité légale, introduisant cette possibilité dans le concept de relations sexuelles par erreur (*subha*). Il semble que dans certains consulats marocains en Espagne les enfants sont inscrits si les parents signent une promesse par laquelle ces derniers s'engagent à se marier le plus tôt possible, dans le but de protéger les droits des mineurs.

La difficulté de compréhension du système marocain de filiation se retrouve dans les dossiers d'attribution de la nationalité espagnole avec valeur de simple présomption en ce qui concerne les enfants nés en Espagne. La DGRN déclare que l'enfant de parents marocains - même s'il n'y a pas mariage entre eux-, n'est pas espagnol par le droit du sol, la nationalité marocaine étant transmise par le droit du sang. Cependant, cette affirmation, prise hors contexte, suppose que l'on présume que la déclaration de la paternité effectuée devant l'officier de l'état civil espagnol sera admise comme valide dans le pays voisin. Il nous faut nuancer qu'en cas de reconnaissance de filiation paternelle non matrimoniale réalisée en dehors du Maroc, à la différence de ce qui arrive avec les mariages célébrés en dehors du pays, la règle *locus regit actum* ne fonctionne pas, se limitant à ce qui est stipulé à l'article 160.3 CFM. Une solution à prendre en considération, c'est la possibilité de déclarer volontairement la paternité devant un adoul consulaire marocain selon la régulation prévue par l'article 16 de la *Mudawwana*, même s'il n'existe pas de mariage entre les parents, pourvu qu'ils s'engagent à célébrer ledit lien ultérieurement. Cette inscription dans le Registre civil consulaire permettrait d'établir la filiation légitime de l'enfant né en Espagne et résoudrait de manière satisfaisante la question de l'attribution de la nationalité marocaine de celui-ci. Si cela n'est pas faisable, en raison du refus de certains consulats de recueillir cette déclaration, ce sera la filiation maternelle qui sera subsidiairement transmise à l'enfant à tous les effets juridiques, y compris l'attribution de la nationalité de la mère (*cf.* article 6 CNM[8]). Confions que la DGRN dépassera la complexité du sens, atteinte et interprétation actuelle du texte de la nationalité marocaine.

L'un des principaux obstacles qui a surgi dans ce domaine, c'est la réclamation judiciaire en Espagne de la paternité hors mariage, cette possibilité étant inexistante dans le système marocain, ce qui a irrémédiablement conduit à l'activation de la clause de l'ordre public international par les juges marocains

[8] *[Ndt]:* CNM: Code de la nationalité marocaine.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

en vue de rejeter la reconnaissance des décisions espagnoles. Du point de vue de l'efficacité des décisions sur la filiation entre les deux Etats, nous devons insister tout particulièrement sur les décisions judiciaires espagnoles relatives à la paternité naturelle ainsi que tous leurs effets possibles au Maroc. Une attention tout spéciale a été portée à la ligne évolutive de la jurisprudence marocaine qui a eu un écho dans les années soixante-dix, y compris dans l'explication de l'article 148 du guide pratique de l'actuel Code de la famille marocain, Ledit article prévoyait la possibilité que l'enfant issu de relations sexuelles illicites puisse réclamer la responsabilité extracontractuelle, pour les dommages moraux subis, au père qui a commis un acte coupable. Une telle tendance jurisprudentielle marocaine a permis à la Dre Ruiz Sutil de suggérer la validité au Maroc de la décision judiciaire de paternité extra matrimoniale constatée en Espagne. En particulier, il a été proposé que les juges du Maroc accordent uniquement un effet probatoire à la décision espagnole, même si la filiation n'arrivera jamais à être juridiquement établie, pourvu que l'ordre public international marocain subisse une atténuation sur la base de l'intérêt supérieur du mineur. Tel que nous l'avons avisé antérieurement dans cette matière et face à l'augmentation du trafic juridique entre l'Espagne et le Maroc, une évolution des systèmes respectifs de droit international privé s'avère nécessaire, dans l'intention d'un rapprochement entre les deux pays, pour éviter les terribles situations de filiation boiteuses.

La responsabilité parentale constitue précisément la matière analysée par la Dre Adam Muñoz, laquelle révèle le contraste existant entre l'ordre juridique espagnol et l'ordre marocain. Dans le premier, quoiqu'il existe un unique modèle de famille, il n'y a aucun doute -et la loi, la doctrine et la jurisprudence le manifeste de la sorte- que, dès qu'il y a une relation paterno-filiale, même s'il n'y a pas mariage, il y a bien une famille. Par conséquent, dans le système espagnol, ce n'est plus le mariage qui est la base de la famille, mais la filiation. Dans le Droit espagnol, selon l'article 39 de la CE et le développement qu'en a réalisé l'article 108 du Code civil espagnol, tous les enfants sont égaux envers la loi, que ce soit des enfants naturels, matrimoniaux, non matrimoniaux ou adoptés et la distinction qu'en fait ce précepte n'a pas pour but d'établir une inégalité juridiques entre tous ces enfants.

Il n'en est pas de même dans le Droit marocain, étant donné que bien que la filiation puisse être légitime ou illégitime, cette dernière -soit la filiation d'un couple marié- n'a pas les mêmes effets juridiques que la première. La filiation

illégitime n'accorde aucun droit à l'enfant, même si le père l'a reconnu devant les autorités espagnoles.

A leur tour, les relations paterno-filiales dans le Droit marocain et dans le Droit espagnol ne jouissent pas de la même portée, puisque, alors qu'au Maroc l'autorité parentale envers les enfants est uniquement de la responsabilité du père, dans le Droit espagnol, cette autorité parentale est exercée autant par le père que par la mère (article 154 Cc) : Il s'agit d'une question d'ordre public, à partir du moment où cela consacre le principe d'égalité entre les parents.

Une analyse de l'institution de la *kafala* marocaine, également objet de cette table ronde, a été réalisée par M. El Issati qui a expliqué, de manière détaillée, sa nature et ses caractéristiques et a mis en relief que son efficacité en Espagne, en tant qu'institution inconnue du Droit espagnol, ne fait pas l'objet d'un traitement univoque par les différentes autorités espagnoles qui doivent attribuer des conséquences juridiques au fait qu'un mineur soit soumis à une *kafala* marocaine. Le but ultime des étrangers,-dans ce cas, les espagnols- qui vont au Maroc pour que leur soit accordée une *kafala*, c'est d'adopter un enfant, ce qui ne coïncide pas avec la nature de cette institution. De fait, et à partir de la Circulaire du ministère de la Justice marocain du 6 mai 2013, il s'est produit un blocage de toutes les procédures de *kafala* en cours; et actuellement un changement de législation est en prévision, lequel durcirait et pourrait même en arriver à prohiber la *kafala* pour un non marocain. Après avoir exposé les sujets, la procédure, los documents à fournir, le temps d'attente et le suivi ultérieur, il est apporté les conclusions suivantes:

1. Que le Maroc est une autre réalité, par conséquent nous devons interjeter des recours en appel face à tout jugement de refus pour les non-résidents au Maroc.

2. Encourager la coopération de la société civile et des législateurs des deux pays.

3. Que ceux qui ont bénéficié d'une concession de *Kafala* doivent assumer les conséquences qui en découle, éviter le déracinement total du mineur de son pays d'origine et le maintenir en contact avec sa culture et la communauté marocaine en Espagne, ainsi que de se rendre dans ce pays au moins une fois par an.

4. Faciliter la tâche des services consulaires et des juges chargés du suivi postérieur pour que puissent être présentés des rapports positifs. De cette façon l'image qu'il y a actuellement au Maroc de la concession à des étrangers de mineurs sous le régime de la *Kafala* changerait.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

Dans sa participation au débat, la Dre Marchal Escalona a complété notre formation en présentant le thème du point de vue du système espagnol et de la réalité sociale, en dénonçant l'assymétrie dans le traitement de la *Kalafa* marocaine de la part des autorités. A son avis, celle-ci trouve sa raison d'être dans l'application inadéquate des règles de Droit international privé (DIPr.) en vigueur dans l'ordre juridique espagnol, qui déterminent les voies d'attribution de l'efficacité de la *kalafa* marocaine en Espagne, les conditions qui doivent être contrôlées ainsi que les effets avec lesquels cette mesure de protection doit être reconnue. La délimitation correcte des règles de DIPr constitue une opération qui revêt une certaine difficulté dans la mesure où il existe divers facteurs à prendre en considération (date, type de *kafala*, etc..), mais c'est toutefois le principe du "*favor minoris*" qui doit présider cette identification. Voilà pourquoi la conclusion a été que, face à ce traitement, c'est une solution transversale, unique et applicable par toutes les autorités espagnoles (registrales, judiciaires et administratives) qui doit s'imposer. C'est-à-dire que la *kafala* marocaine doit être reconnue en Espagne avec les effets qui lui sont inhérents en Droit marocain, comme le prévoient, tant la Convention de La Haye de 1996 que la Convention hispano-marocaine, ce qui impliquerait la réforme du Droit international privé autonome (article 34 loi d'adoption internationale), qui apparemment est en train de se mettre en œuvre.

Après la filiation, dans ce cadre consacré aux relations de famille, il était inévitable d'aborder le sujet des pensions alimentaires que les chercheurs du projet ont élargi à l'Amérique latine mais qui, dans ces rencontres, se sont limitées aux relations hispano-marocaines. Il est en effet de plus en plus fréquent que le débiteur alimentaire ou son patrimoine, soit dans un Etat différent de celui où il doit accomplir son obligation. Les difficultés pour accéder au paiement de cette dette causent de véritables problèmes non seulement juridiques, mais surtout humains, si l'on tient compte du fait que ce peuvent être les seuls revenus que perçoit le créancier. En ce qui concerne les aliments, nous percevons un clair parallélisme entre le Droit marocain et le Droit, étant donné que les deux Droits prévoient l'obligation d'aliments envers le conjoint, les enfants et les parents. Néanmoins, il existe également d'importantes différences. La plus évidente, sans aucun doute, et qui conduit à une nette discrimination pour raison de sexe, dans ce cas en préjudice de l'homme, réside dans le fait que l'obligation d'aliments envers le conjoint et les enfants est imposée à l'homme et en aucun cas à la femme. Seule

l'obligation de donner des aliments aux parents est imposée de la même manière à tous les enfants, indépendamment de leur sexe.

Cette discrimination en raison du sexe pourrait bien déterminer le rejet de la part des autorités espagnoles à l'application du Droit marocain dans les cas où un homme marocain réclame des aliments de son épouse ou de sa mère et que l'application en fonction des règles de conflit espagnol sur les aliments soit le simple Droit marocain. Le rejet dans ce cas de l'application du Droit marocain serait mené à bien à travers l'exception de l'ordre public international.

La sixième table est destinée à la **"Concession d'aliments et la validité des décisions espagnoles au Maroc. Modification des décisions marocaines par les tribunaux espagnols".**

De l'exposition de l'ordre juridique marocain, réalisée par M. Aoukich, avocat spécialiste en famille, nous en extrayons les aspects suivants:

1. Compétence internationale des organes juridictionnels marocains. Le législateur marocain, à la différence de l'espagnol, n'a pas créé de règles spécifiques pour établir la compétence judiciaire internationale, ce vide est couvert moyennant la transformation des règles sur la compétence territoriale interne, règles contenues dans le Code de procédure civile marocain de 1974, en l'appliquant sur le plan international, ainsi que moyennant l'attribution de compétence exclusive aux organes judiciaires marocains en matière de statut personnel. La demande se présente, à l'élection du demandeur, auprès du tribunal du domicile ou du lieu de résidence du défendeur, ou auprès du tribunal du domicile ou du lieu de résidence du demandeur.

2. Loi applicable. Dans l'ordre juridique marocain, la règle de conflit relative au statut personnel se base sur la nationalité, avec la particularité du fait que, vu qu'il s'agit d'un ordre confessionnel, le rattachement nationalité est configuré comme un moyen pour donner une portée extraterritoriale. L'article 2 CFM, règle quatre situations pour lesquelles le CFM s'avère applicable: 1) Le CFM s'applique à tous les marocains, même s'ils ont une autre nationalité (nationalité espagnole). 2) Le CFM s'applique aux réfugiés, selon ce qui est établi dans la convention de Genève du 28 juillet 1951). 3) Le CFM s'applique aux relations entre deux personnes de différentes nationalités si l'une des parties est marocaine. 4) Le CFM s'applique aux relations entre deux marocains si l'un deux est musulman.

3. La pension de toute personne dépend de ses propres revenus, excepté la

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

pension qui correspond à l'époux. Le mari sera obligé de maintenir son épouse à partir du moment de la consumation du mariage. Il est également reconnu à la femme qui aurait invité son mari à consumer le mariage, après la célébration de celui-ci. La pension alimentaire inclut l'entretien, les vêtements, les soins médicaux, les frais scolaires et le paiement du logement. Selon l'arrêt du TS[9] 174 du 28 janvier 2009, la pension inclut la dot si elle n'est pas payée, et la pension pendant la période d'attente *(Idda)*. La quantité dépend des revenus de la personne obligée, de la situation de la personne qui doit la recevoir, du niveau des prix, des coutumes locales, etc. La pension alimentaire en Espagne prescrit au bout de 5 ans, au Maroc elle ne prescrit jamais. Pour solliciter l'augmentation ou la réduction de la pension, il faut qu'un an se soit écoulé. L'épouse perd le droit à la pension alimentaire, si elle refuse de retourner au domicile conjugal après sa condamnation à cet effet. Dans le cas du divorce révocable, si elle abandonne le domicile où elle doit se trouver pendant la période d'attente, sans l'autorisation de son mari o sans motif justifié, elle perd son droit au logement, bien qu'elle conserve son droit à la pension alimentaire. En cas de divorce irrévocable, la femme enceinte a le droit à la pension alimentaire jusqu'à ce qu'elle accouche. Si elle n'est pas enceinte, elle a uniquement le droit au logement jusqu'à la fin de sa période d'attente *(Idda)*.

Les fils perdent le droit à la pension quand ils arrivent à la majorité ou à l'âge de 25 ans s'ils continuent leurs études. Quant aux filles, elles perdent leur droit uniquement si elles disposent de ressources propres ou quand leur entretien correspond à leur mari. Si le père refuse de payer la pension en faveur des enfants pour une période maximum d'un mois, les dispositions relatives à l'abandon de la famille prévues à l'article 480 CPM seront appliquées: peine d'un mois à un an de prison ou une amende allant de 200 à 2000dh. En cas de récidive, la peine sera systématiquement appliquée.

4. Quant à la reconnaissance et l'exécution de décisions sur les aliments prononcées par les organes juridictionnels espagnols, les autorités marocaines refusent la reconnaissance du divorce des deux conjoints marocains parce qu'elles considèrent le mariage nul vu que la législation marocaine ne l'admet pas lorsqu'il n'y pas eu deux témoins musulmanes. La reconnaissance est également refusée quand est établie une prestation compensatoire mensuelle pour l'épouse

[9] [Ndt]: Tribunal Suprême, la plus haute juridiction.

puisqu'au Maroc, il n'y a pas lieu à ce type de prestation. Un versement mensuel n'est donc pas possible; la prestation doit être payée en totalité, en une seule fois. En outre, la demande d'exequatur n'est pas admise si l'on ne présente pas un certificat justifiant qu'elle est définitive. Elle n'est pas non plus admise quand la pension alimentaire est établie pour la fiancée, la concubine et les enfants nés hors mariage. Néanmoins, et malgré toute ces situations, le domaine de l'ordre public au Maroc, à partir de l'entrée entrée en vigueur du Code de la Famille (article 128 CFM), est de plus en plus réduit.

Les conclusions du Dr. Rueda Valdivia, concernant la modification en Espagne de résolutions judiciaires marocaines sur les aliments, sont les suivantes :

1. La modification de la part des autorités judiciaires espagnoles d'une résolution judiciaire marocaine relative à des aliments ne constitue en aucun cas une atteinte à la souveraineté du Maroc.

2. Bien que la règlementation en vigueur en Espagne sur la compétence judiciaire internationale en matière d'aliments, qui est contenue dans le chapitre II du Règlement (CE) nº 4/2009 du Conseil, du 18 décembre 2008 (Règlement Bruxelles III), garantisse la plupart des fois la compétence des tribunaux espagnols pour connaitre des demandes de modifications de résolutions judiciaires marocaines relatives à des aliments, cela pose cependant des problèmes pour fonder la compétence des tribunaux espagnols dans certaines situations: celles où le débiteur sollicite des tribunaux espagnols la modification de la résolution judiciaire marocaine quand il a sa résidence en Espagne et le créancier réside à l'étranger (soit au Maroc ou dans un pays tiers). L'article 3 du Règlement prévoit comme possibles fors celui de la résidence habituelle du défendeur et celui de la résidence habituelle du créancier, mais aucun des deux ne s'avère opérationnel dans le cas que nous venons de citer. Le Règlement, il est vrai, prévoit d'autres fors possibles qui pourraient en l'espèce servir de fondement à la compétence des tribunaux espagnols:1) la soumission expresse (article 4), même s'il ne faut pas oublier que cela sera seulement admissible dans les cas où la décision que l'on prétend modifier ne concerne pas à des mineurs et 2) la soumission tacite (article 5) -les deux derniers fors prévus dans le Règlement avec caractère résiduel ne seraient pas opérationnels-. Mais, qu'arrive-t-il dans les cas où il n'y a ni soumission expresse ni soumission tacite? Le problème se résoudrait facilement en remplaçant dans le premier des fors de l'article 3 le terme "défendeur" par celui

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

de "débiteur", ou bien en changeant dans le second des fors le terme "créancier" par celui de "demandeur".

3. En partant du fait que tant le Droit espagnol que le droit marocain admettent avec caractère général la modificabilité des décisions judiciaires relatives aux aliments, en tant que résolutions qui contiennent des condamnations de futur, le juge espagnol à qui est sollicitée la demande de modification d'une décision judiciaire marocaine relative à des aliments doit commencer par vérifier que les conditions de modificabilité de ladite décision sont réunies. Ces conditions seront fixées par la loi du for, c'est-à-dire, la loi espagnole, selon laquelle la modification d'une résolution d'aliments pourra être introduite quand de nouveau faits survenus produisent un changement substantiel dans les circonstances qui en leur temps résultaient décisives pour la détermination de la quantité de la pension.

Cependant la détermination du moment temporel à partir duquel il faudra estimer la nouveauté des faits allégués dans la procédure de modification introduite en Espagne devra être menée nécessairement selon le Droit de l'Etat d'origine de la résolution que l'on désire modifier, c'est-à-dire, selon le Droit marocain. Et ce moment, selon la législation procédurale marocaine, il n'est autre que celui de l'introduction de la demande.

4. La modification de la résolution judiciaire marocaine requerra inévitablement la reconnaissance préalable en Espagne de la décision. Ladite reconnaissance sera destinée à l'obtention dans notre pays de l'effet de la chose jugée de la résolution. En premier lieu, pour assurer l'efficacité du jugement en Espagne, évitant ainsi que l'une des parties puisse prétendre que dans la nouvelle procédure qui est instruite par des tribunaux espagnols soit discuté à nouveau ce qui a été statué dans la procédure marocaine. Mais, deuxièmement, pour exclure ou limiter, en ce qui concerne les prononcés relatifs à des aliments, un effet des plus importants de la chose jugée, tel que l'impossibilité d'introduire une nouvelle procédure, et ceci sur la base de la limite temporelle que la chose jugée a en ce qui concerne les prononcés sur des condamnations de futur. Cette limite est déterminée par le changement de circonstances survenues par rapport à celles considérées pour l'adoption de la résolution dont la modification est sollicitée.

5. La reconnaissance doit être réalisée conformément à ce qui est disposé dans la Convention du 30 mai 1997, signée entre l'Espagne et le Maroc, relative à la coopération judiciaire en matière civile, commerciale et administrative.

Cette Convention -pour l'obtention de ce type d'effet d'une décision judiciaire marocaine- prévoit la possibilité d'une reconnaissance incidente, moyennant le contrôle de la part de l'autorité judiciaire auprès de laquelle a été introduite la demande correspondante de modification des conditions prévues à l'article 23 du texte conventionnel. De la sorte, il est évité de devoir solliciter un exequatur pour l'obtention de l'effet prétendu, à la différence de ce qui se passe dans les cas où la reconnaissance de la décision d'aliments qu'il s'agit de modifier en Espagne est assujettie à ce qui est disposé dans d'autres Conventions bilatérales ou dans la réglementation autonome de reconnaissance des décisions étrangères, contenue dans les articles 952-958 de la LEC de 1881[10]).

6. Parmi les conditions recueillies à l'article 3 de la Convention, il y en a une qui pourrait poser problème pour la reconnaissance de la décision judicaire marocaine dont la modification est demandée: la quatrième (que la décision marocaine ne contienne pas de dispositions contraires à l'ordre public espagnol). Cette condition peut rendre impossible la reconnaissance dans les cas où le prononcé relatif aux aliments est inclus dans une décision judiciaire marocaine de divorce et qu'il s'agisse d'un type de divorce dont l'Espagne considère qu'il porte atteinte à l'ordre public espagnol: tel est le cas des divorces révocables introduits par le mari sous contrôle judiciaire. Il est vrai que l'action de l'ordre public se verrait atténuée dans les cas où ce serait l'ex épouse qui demanderait la modification du prononcé des aliments contenu dans la résolution judiciaire marocaine, mais pas dans les cas où ce serait l'homme qui solliciterait ladite modification. En ce dernier cas d'espèce, une fois la reconnaissance de la décision judiciaire marocaine refusée, rien n'empêcherait que la prétention initiale de modification soit posée devant les autorités judiciaires espagnoles comme une procédure nouvelle, laissant de côté la décision judiciaire marocaine. En ce cas, le jugement marocain ne produisant pas d'effet de chose jugée en Espagne, l'autorité espagnole devrait de nouveau statuer sur les questions déjà résolues dans le jugement marocain. Mais il est vrai que la décision judiciaire qui finirait par être prononcée en Espagne pourrait ensuite faire face à de sérieux obstacles pour sa reconnaissance au Maroc (en plus de l'ordre public –l'autorité marocaine pourrait estimer contraire à son ordre public la reconnaissance d'une décision judiciaire espagnole dictée en ignorant l'existence préalable d'une décision judiciaire marocaine sur la même affaire-, l'article 23.4 de la Convention sur la

[10] *[Ndt]:LEC: Ley de enjuiciamiento civil* (Loi de procédure civile).

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

coopération judiciaire entre l'Espagne et le Maroc prévoit, comme cause de refus de reconnaissance, l'existence dans l'Etat requis d'une résolution judiciaire qui ait acquis autorité de chose jugée). Par conséquent, dans de tels cas, il est recommandé de solliciter la modification de la décision judiciaire marocaine auprès des mêmes organes juridictionnels marocains, quoique pour cela il soit nécessaire que ceux-ci continuent à être compétents, ce qui sera uniquement le cas quand le défendeur ou le demandeur ont encore leur résidence ou leur domicile au Maroc (article 28 CPC marocain[11]).

7. Une fois la décision judiciaire marocaine reconnue, l'autorité judiciaire espagnole devra déterminer la loi rectrice de la modification. Cela devra être mené à bien selon ce qui est disposé dans le Protocole de La Haye du 23 novembre 2007. Concrètement, en application de ce qui est établi dans ses articles 3 à 6, la plupart des fois c'est la loi espagnole qui est réclamée, mais il existe aussi des situations où la loi marocaine ou la loi d'un Etat tiers s'avère applicable. Cependant, il ne faut pas oublier la possibilité offerte par les articles 7 et 8 aux parties (sauf dans le cas des aliments en ce qui concerne les mineurs ou les incapables) de choisir la loi applicable à la question des aliments, liberté qui se configure toutefois de manière limitée, puisque les possibles lois auxquelles peuvent opter les parties se restreignent.

La loi dont l'application est réclamée sera la loi qui devra déterminer:

- s'il y a lieu ou non à la modification ;
- si ce qui est sollicité est une modification à la hausse ou à la baisse de la pension alimentaire, le nouveau montant, et,
- la portée temporelle de la modification, c'est-à-dire, si elle est de nature rétroactive ou non-rétroactive (si la loi applicable détermine la rétroactivité, celle-ci ne pourra s'étendre au-delà du moment où se serait produit le changement des circonstances).

Il faut garder en mémoire qu'en Droit espagnol les aliments, même s'ils sont considérés exigibles à partir du moment où le besoin se produit, ils ne doivent être versés que depuis la date d'interposition de la demande, alors qu'en Droit marocain les aliments en faveur de l'épouse ou des enfants doivent être versés à partir du moment où le besoin se produit (il n'en est pas de même en ce qui concerne les aliments en faveur des parents, qui doivent être versés depuis la demande). Ceci

[11] *[Ndt*]: CPC: Code de Procédure civile [marocain].

peut être de grand intérêt dans les cas où ce serait le Droit espagnol qui est appelé à être appliqué à la modification des aliments; en ces cas, il est recommandé, si cela est possible, de choisir l'application du Droit marocain.

8. Une fois que la décision marocaine a été modifiée par une résolution judiciaire espagnole, celle-ci, à certaines occasions, se fera valoir par la partie intéressée hors des frontières espagnoles. Deux cas de figures peuvent se présenter: 1) Que la décision espagnole modificatrice ait été rendue à la demande du créancier d'aliments, celui-ci prétendant la reconnaissance et l'exécution de la résolution judicaire espagnole dans un autre pays, qu'il s'agisse du Maroc ou d'un autre Etat tiers où se trouve le débiteur, et 2) Que la décision espagnole modificatrice ait été rendue à la demande du débiteur d'aliments, celui-ci prétendant la reconnaissance au Maroc, que ce soit pour paralyser l'exécution que le créancier aurait sollicitée dans ce pays de la résolution judiciaire marocaine d'origine , soit avec un caractère préventif, à savoir, pour éviter que le créancier puisse à tout moment prétendre l'exécution au Maroc de ladite résolution judiciaire marocaine.

Dans le premier cas, il est nécessaire de distinguer:

A) Le créancier prétend exécuter la décision espagnole au Maroc.

Dans ce premier cas, le créancier devra solliciter la reconnaissance au Maroc du jugement espagnol conformément à ce qui est disposé dans la Convention sur la coopération judiciaire, ce qui exige de passer par une procédure d'exequatur (article 25 de la Convention, avec renvoi à ce qui est prévu dans les articles 430-431 CPC) où il faudra contrôler les conditions de l'article.23 de la Convention (la préexistence au Maroc d'une résolution judiciaire avec autorité de chose jugée ne pourra être un obstacle dans ce cas à la reconnaissance du jugement espagnol).

B) Le créancier prétend exécuter la décision espagnole dans un autre pays de l'UE.

A cette occasion, l'efficacité de la résolution judiciaire espagnole sera assujettie à ce qui est établi dans le chapitre IV du Règlement Bruxelles III et, spécialement, dans sa Section 1ª, où est typifiée la suppression de l'exequatur et la possibilité d'une exécution directe de la résolution judiciaire espagnole dans le pays communautaire dont il s'agit. Seul est prévu le droit du défendeur à solliciter un réexamen aux autorités judiciaires espagnoles en cas d'assignation déficiente, ainsi que la possibilité que le juge étranger devant lequel est introduite

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

l'exécution de la décision espagnole, pour une série de motifs estimés, refuse l'exécution sollicitée ou la suspende.

C) Le créancier prétend exécuter la décision espagnole dans un pays tiers.

Dans ces cas l'exéquatur sera également exigible, condition qui peut être imposée soit par la réglementation conventionnelle qui lie l'Espagne à l'Etat requis (Convention de Lugano du 30 octobre 2007 -où est prévu un exéquatur sans contrôle de condition en première instance-; Convention de La Haye du 15 avril 1958 sur la reconnaissance et l'exécution de résolutions en matière d'obligations alimentaires pour les enfants; Convention de La Haye du 2 octobre 1973 sur la reconnaissance et l'exécution des décisions relatives aux obligations alimentaires; Conventions bilatérales sur la reconnaissance et l'exécution avec l'Algérie, le Brésil, la Colombie, La Chine, Israël, la Mauritanie, La Russie, le Salvador, la Tunisie et l'Uruguay), ou encore la réglementation étatique de reconnaissance et exécution de l'Etat requis.

9. Quant au recours à la coopération internationale des autorités en matière d'aliments, cette possibilité est théoriquement envisageable dans diverses situations: 1) Pour l'ouverture en Espagne d'une procédure de modification de la résolution judiciaire marocaine sur des aliments, cette initiative pouvant venir soit du créancier, soit du débiteur, lequel pourra se trouver au Maroc ou dans un Etat tiers au moment de la présentation de sa demande de coopération internationale d'autorités; 2) Pour la reconnaissance et l'exécution ou l'exécution de la résolution modificatrice espagnole en dehors de l'Espagne, cette initiative pouvant provenir du débiteur (reconnaissance) ou du créancier (reconnaissance et exécution), qui, en ayant recours au mécanisme de coopération d'autorités peuvent se trouver soit au Maroc soit dans un Etat tiers.

= Quand la demande de coopération part du Maroc vers l'Espagne, ou à l'inverse, il faudra s'en tenir à ce qui est disposé dans la Convention de New York du 20 juin 1956 sur l'obtention d'aliments à l'étranger. Cette Convention, d'après la lecture des articles 1 et 8, établit uniquement l'utilisation du mécanisme d'autorités qui est prévu pour les cas où l'initiative part du créancier d'aliments, qu'il prétende à la modification en Espagne d'une résolution judiciaire marocaine ou la reconnaissance et l'exécution au Maroc de la résolution modificatrice espagnole.

La Convention n'admet pas non plus le recours au mécanisme de coopération de la part des organismes publics qui représentent le créancier ou qui ont avancé à

ce dernier le paiement des aliments qui lui auraient été concédés.

= Lorsque la sollicitude de coopération part d'un pays tiers vers l'Espagne, ou inversement, il faudra faire la distinction entre :

a) Si le pays tiers est membre de l'UE (à l'exception du Danemark). Dans ce cas il faudra s'en tenir à ce qui est disposé dans le chapitre VII du Règlement Bruxelles III, dont l'article 56 élargit les situations où l'on peut avoir recours au mécanisme de coopération d'autorités, en permettant l'utilisation de ce dernier, non seulement de la part du créancier, mais aussi de la part du débiteur (que ce soit pour la modification en Espagne de la décision judiciaire marocaine sur les aliments ou pour la reconnaissance dans un autre pays de l'UE d'une résolution modificatrice espagnole quand il est prétendu par la décision espagnole de suspendre ou limiter l'exécution qui a été sollicitée dans lesdits Etats de la résolution judiciaire marocaine modifiée). De plus, les organismes public qui représentent le créancier ou qui lui ont avancé le paiement des aliments qui lui auraient été concédés peuvent demander le recours au mécanisme de coopération (article 64).

b) Si le pays tiers est membre de la Convention de New York (le Danemark y compris), le mécanisme de coopération d'autorités pourra seulement être utilisé quand l'initiative part du créancier d'aliments (qu'il prétende à la modification en Espagne d'une résolution judiciaire marocaine ou à la reconnaissance et l'exécution au Maroc de la résolution modificatrice espagnole).

c) Si le pays tiers n'est pas membre de la Convention de New York, on ne peut avoir recours au mécanisme de coopération d'autorités.

10. La ratification de la part du Maroc de la Convention de La Haye du 23 novembre 2007 relative au paiement international d'aliments pour les enfants et autres membres de la famille (Convention qui est en vigueur depuis le 1er janvier 2013 et qui, depuis le 1er août 2014, oblige également les pays de l'UE, l'Espagne entre eux) aurait des avantages considérables.

Même lorsque l'application de la Convention de La Haye de 2007 est limitée (sauf déclaration qui la rend extensive à d'autres membres de la famille) aux obligations alimentaires pour les enfants de moins de 21 ans, et en partie aussi aux obligations alimentaires entre conjoints et ex conjoints (pour ces dernières

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

obligations ne sont pas d'application les dispositions des Chapitres II y III -coopération administrative entre autorités centrales-, et pas non plus les Chapitres V y VI -reconnaissance et exécution de décisions-, à moins que, dans ce dernier cas, la décision relative aux aliments entre conjoints et ex conjoints se présente en même temps qu'une décision relative à des aliments pour des enfants de moins de 21ans), la Convention susmentionnée, quant aux obligations alimentaires, permettrait:

1) Le recours au mécanisme de coopération d'autorités également de la part du débiteur. Et ceci, autant pour la modification en Espagne d'une décision judiciaire marocaine sur des aliments, que pour la reconnaissance au Maroc d'une résolution modificatrice espagnole aux effets de suspendre ou limiter l'exécution que dans ledit Etat ait sollicitée le créancier de la résolution judiciaire marocaine modificatrice. De plus, le recours au mécanisme de coopération des autorités est possible pour les organismes publics qui représentent le créancier ou qui ont avancé le paiement des aliments qui ont été concédés.

   La Convention de New York de 1956, actuellement en vigueur entre l'Espagne et le Maroc, sera remplacée dans ces aspects par la Convention de La Haye de 2007.
2) Limiter la compétence des tribunaux espagnols pour connaitre de ces demandes de modification de résolutions judiciaires marocaines présentées par le débiteur quand le créancier continue à résider au Maroc, imposant dans ces cas au débiteur qu'il présente sa demande de modification auprès des organes juridictionnels marocains.
3) Accélérer la reconnaissance et l'exécution de la résolution modificatrice espagnole au Maroc, étant donné que, face à la procédure de reconnaissance et exécution que prévoit la Convention de coopération judiciaire entre l'Espagne et le Maroc, la procédure prévue par la Convention de La Haye de 2007 est beaucoup plus expéditive. Et cela, fondamentalement, parce que le contrôle des conditions n'est pas réalisé en première instance, mais en appel. De plus, les dispositions sur l'exécution prévues au Chapitre VI de la Convention de La Haye de 2007 -qui part précisément de l'application de ce qui est établi sur ce point par la loi de l'Etat requis- (prescription de l'exécution des retards, non-discrimination, mesures d'exécution,

transferts de fonds) seraient sans nul doute de grande utilité.

Ces journées intenses ne pouvaient se terminer sans que l'on aborde le Droit successoral qui, avec l'établissement de la filiation, constituent sans doute les aspects où les différences sont les plus remarquables puisque le principe de l'égalité est en jeu. Par son intervention intitulée "**Impact du Règlement sur les successions dans les relations hispano-marocaines,**" la Dre Lara Aguado a affirmé que le défi que doit affronter le futur Règlement n'est pas simple car la complexité du secteur se manifeste dans l'imbrication d'aspects du Droit de la famille, Droit réel, Droit contractuel et d'autres domaines, où il existe différentes conceptions familiales enracinées, culturelles et sociales qui font obstacle à toute harmonisation ente les systèmes. Le Règlement 650/2012, du Parlement Européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions, à l'acceptation et l'exécution des documents publics en matière de successions *mortis causa* et à la création d'un certificat successoral européen affecte également les relations successorales hispano-marocaines puisqu'il est d'application universelle. Par conséquent, la loi désignée par le Règlement successoral doit être appliquée dans les Etats Membres, même s'il s'agit de la loi d'un Etat non membre. Il déplace l'article 9.8º du Cc., la loi applicable à la succession dans les relations hispano-marocaines devant donc être déterminée conformément aux règles du Règlement. La Dre Lara Aguado en est arrivée aux conclusions suivantes:

1. L'introduction de la *professio iuris* en matière successorale (article 22), ainsi que l'élection de la loi de la résidence habituelle du *de cujus* au moment du décès (article 21.1º) ou la loi des liens les plus étroits (article 21.2º) supposent une nouveauté pour le système espagnol du DIPr. Néanmoins, ce nouveau régime ne représente pas un changement significatif pour les décisions des relations successorales hispano-marocaines, lorsque le *de cujus* est marocain, quoique celui-ci doive choisir son Droit pour qu'il puisse lui être appliqué. Ainsi :

– Un marocain résidant en Espagne ou dans tout autre Etat membre de l'UE peut choisir l'application de sa loi nationale pour régir sa succession (article.22 Règlement 650/2012). Cependant, cette admission de la *professio iuris* n'est pas d'un grand changement pour les *de cujus* marocains, puisque, jusqu'à présent, l'article 9.8º du Cc. renvoyait également à l'application

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

de sa loi nationale. Par conséquent, l'entrée du Droit marocains était déjà prévue en Espagne, même si le *de cujus* marocain n'avait pas choisi sa loi nationale en tant que loi applicable à sa succession.

– Un *de cujus* marocain peut opter pour ne pas choisir sa loi nationale. Dans ces cas il lui sera appliqué la loi de sa résidence habituelle (article 21.1º Règlement 650/2012) (En Espagne, au Maroc ou dans un Etat tiers), sauf s'il a des liens plus étroits avec un autre pays (article21.2º Règlement). Mais la loi espagnole de la résidence habituelle s'appliquait déjà par la voie de l'ordre public international ou par manque de preuve du Droit marocain.

2. Ceci dit, le *de cujus* marocain qui a choisi l'application de sa loi nationale pour régir sa succession, conformément à l'article 22 du Règlement, n' a aucune garantie de l'application du Droit marocain qu'il a choisi , pour des raisons indépendantes du Règlement. Cette loi peut être écartée pour incompatibilité avec l'ordre public international ou pour des problèmes de preuve du Droit étranger, principales causas de non application en Espagne du Droit marocain à la succession d'un *de cujus* marocain, par le recours au renvoi.

3. Le Règlement contribue à ce que la régulation de la succession en Espagne et au Maroc soit différente, en ayant introduit des lois différentes à la loi nationale qui régissait dans les deux ordres juridiques. Une autre question, c'est que l'Espagne et le Maroc étant des pays traditionnellement partisans de l'application à la succession de la loi nationale du *de cujus*, dans la pratique, ils finissent par appliquer leur propre Droit à la succession des *de cujus* étrangers pour diverses raisons (ordre public international, manque de preuve du Droit étranger ou domaine la *Moudawwana).*

4. Le Règlement successoral ne favorise pas la sécurité juridique parce qu'il n'a pas précisé comment concrétiser la résidence habituelle du *de cujus* au cas où il résiderait dans deux pays, comme cela est généralement le cas de nombre de marocains qui possèdent un logement en Espagne et au Maroc et qui ont des liens familiaux dans les deux pays. Par ailleurs, la loi de la résidence habituelle du *de cujus,* ne sera pas toujours appliquée si celui-ci réside au Maroc, en raison des problèmes causés par l'ordre public international ou par la preuve du Droit marocain, bien que ce motif n'ait rien à voir avec le Règlement. La sécurité juridique ne la favorise pas non plus parce que l'admission du renvoi peut conduire à des effets pernicieux dans le domaine successoral. Il ne va pas toujours être possible d'appliquer la loi de la résidence habituelle à un espagnol qui réside au Maroc, en raison du possible

mécanisme du renvoi, vu que le Règlement admet le renvoi si la loi de l'Etat tiers (le Maroc) renvoie à la loi d'un Etat membre (Espagne). Et, de plus, la loi de la résidence habituelle est écartée s il existe des liens plus étroits avec un autre Etat. Les liens les plus étroits constituent un concept juridique indéterminé qui, par conséquent, peut être une voie pour finir par appliquer un Droit non prévisible pour les parties.

5. En introduisant la possible application de la loi de la résidence habituelle, le Règlement permet l'application du Droit espagnol à la succession d'un marocain sans devoir avoir recours à l'ordre public international ni au manque de preuve du Droit étranger (marocain).

6. Actuellement, ni même quand le Règlement 650/2012 sur les successions sera totalement applicable, il sera garanti que la succession d'un marocain en Espagne va être régulée de la même manière qu'au Maroc, et pas non plus que la succession d'un espagnol va être régulée de la même manière au Maroc et en Espagne.

7. Le Règlement ne contribue pas à la régulation de la succession de manière uniforme dans les relations extracommunautaires, particulièrement dans le cas des relations successorales hispano-marocaines.

8. Le Règlement élargit les possibilités que le Droit national soit appliqué à un espagnol, bien qu'il ait incorporé la loi de la résidence habituelle dans les systèmes de DIPR des Etats membres, en raison du mécanisme du renvoi.

9. Le Règlement restreint les possibilités que la loi nationale soit appliquée à un ressortissant d'un Etat tiers (marocain) par le mécanisme du renvoi, puisqu'il est déjà permis d'utiliser ce mécanisme quand la loi de l'Etat tiers renvoie à la loi d'un Etat membre ou quand il renvoie à la loi d'un Etat tiers qui accepte le renvoi.

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 167-202

BIGLIOGRAPHIE CRITIQUE

DESRUES, T., HERNANDO DE LARRAMENDI, M. (Coords.), *Mohamed VI. Política y cambio social en Marruecos. Las claves del proceso de transformación que se opera en el país vecino*, Editorial Almuzara. Córdoba. 2011, 340 pp.

Las revoluciones, revueltas y protestas que sacudieron el norte de África y Oriente Próximo, desde diciembre de 2010, conocidas como "Primavera Árabe" o "Despertar Árabe", dieron lugar a dinámicas políticas de efectos muy diversos sobre los regímenes árabes. En este contexto regional de cambio político, el Reino de Marruecos emprendió un proceso de liberalización política, bajo el impulso del rey Mohamed VI, que ha sido el de mayor calado dentro de los países árabes que escogieron la vía reformista. Como reacción a las protestas populares, promovidas por el movimiento del 20 de Febrero, Marruecos emprendió una serie de reformas políticas, que se plasmaron en la modificación de la ley de partidos y de ley para la elección de la Cámara de Representantes, la aprobación de una nueva Constitución, la celebración de elecciones competitivas y el nombramiento de un Jefe de Gobierno islamista que representa al partido con mayor número de escaños en la Cámara de Representantes. Sin embargo, estos cambios no han provocado una democratización del régimen político marroquí, puesto que el Rey sigue conservando sus poderes legislativos y ejecutivos.

El libro coordinado por Thierry Desrues y Miguel Hernado de Larramendi se publicó el mismo año en el que se produjo la Primavera Árabe. Por tanto, en él no se tratan los movimientos ciudadanos de protesta y los posteriores procesos políticos que se produjeron en Marruecos. No obstante, este magnífico libro nos permite comprender la reacción rápida de la Monarquía para atajar las protestas sociales y, de nuevo, erigirse en el actor central de la política marroquí y en el promotor de un cambio político controlado.

La celebración de los diez años del reinado de Mohamed VI, que subió al trono tras la muerte de su padre Hassan II el 23 de julio de 1999, lleva a los coordinadores del libro, a plantear un balance de su gestión al frente de la Jefatura de Estado. El objetivo de esta obra colectiva es "comprobar en qué medida se transforma el régimen que heredó" (página 14). De esta forma, el objeto de estudio de la obra *Mohamed VI. Política y cambio social en Marruecos*, es el análisis de la forma en cómo se gobierna y la valoración de las trasformaciones ocurridas en el país en diversos ámbitos.

A diferencia de otros libros que han tratado la figura del Rey de Marruecos desde un enfoque más periodístico y divulgativo –ya sea Hassan II o Mohamed VI-, el libro que reseñamos está escrito por académicos pertenecientes a distintas disciplinas de la

sociología, la historia, las relaciones internacionales o la ciencia política. Esto, añadido a una muy buena selección de los temas tratados, a la profundidad con la que estos se abordan y la redacción amena y comprensible para todo tipo de lectores, hace que este libro sea una referencia obligada para todos aquellos que quieran comprender la forma de gobierno en Marruecos.

El libro está estructurado en nueve capítulos, además de la presentación realizada por los dos coordinadores. A través de ellos, los distintos autores abordan temas como la gobernanza (Thierry Desrues y Miguel Hernando de Larramendi), los procesos electorales celebrados durante el reinado de Mohamed VI (Bernabé López García), los consejos consultivos establecidos por el Monarca y que minan los poderes de las instituciones representativas del Parlamento o el Gobierno (Irene Fernández Molina), los límites a las libertades públicas (Omar Bendourou), la Instancia Equidad y Reconciliación, como un instrumento para pasar la página de los años más negros de la violación de los derechos humanos (Laura Feliu), las movilizaciones populares en Sidi Ifni y Bouarza (Karine Bennafla y Montserrat Emperador), los cambios sociales de la última década (Thierry Desrues y Juan Moreno) y, la gestión de los emigrantes marroquíes en el exterior (Ana Planet y Miguel Hernando de Larramendi).

El balance de los diez años de reinado de Mohamed VI que se puede hacer en términos de democratización no es positivo. El régimen político sigue siendo, como lo describen sus coordinadores, un régimen híbrido en donde, pese a la existencia de elementos democráticos como elecciones competitivas, persisten rasgos autoritarios heredados de Hassan II como la falta de transparencia en la gestión de los asuntos públicos, las interferencias de la Monarquía en materia legislativa y ejecutiva o la cooptación de los líderes sociales y políticos.

La respuesta del régimen marroquí a la Primavera Árabe, a través de un proceso de cambio político limitado, reafirma las conclusiones de los autores del libro. Marruecos no es un país en proceso de transición hacia la democracia o que se esté consolidando democráticamente. El nuevo proceso de liberalización política puesto en marcha en 2011, como en otras ocasiones, tuvo como finalidad principal, evitar que se ponga en riesgo las bases del poder y la legitimidad de la Monarquía.

Inmaculada Szmolka Vida
Profesora Titular
Universidad de Granada

Paix et Securité Internationales
ISSN 2341-0868, Num. 2, janvier-décembre 2014, pp. 205-206

NORMAS PARA LOS AUTORES

La Revista *Paix et Sécurité Internationales*, publica trabajos de investigación sobre el Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales, en particular sobre las relaciones Euromediterráneas y las relaciones España – Marruecos. La publicación de trabajos y contribuciones en la Revista está abierta a todos los especialistas con independencia de su nacionalidad.

Trabajos de Investigación

Los originales se enviarán en lengua castellana, francesa o inglesa escritos en Microsoft Word (DIN A4, Times New Roman 12, interlineado 1,5), siendo aceptados como *Estudios* (máx. 40.000 caracteres) o *Notas* (máx. 20.000 caracteres) e incluyendo título, resumen y palabras clave en inglés, francés y español. Se aceptarán versiones en otras lenguas de trabajos ya publicados. Se harán llegar preferentemente por correo electrónico a la dirección *paixetsecurite@uca.es*; de no ser posible su envío por correo electrónico, se podrán enviar en papel (una copia), con un archivo en disquete o CD, a nombre de Miguel Ángel Acosta Sánchez, Director Ejecutivo de la Revista, a la dirección: Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ-ESPAÑA.

Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de treinta días desde su recepción.

Epígrafes, Sumario, Resúmenes, Palabras clave, Títulos

Los trabajos se estructurarán en epígrafes y subepígrafes con el orden de sucesión de numerales –I (II, III, IV…)—1 (2,3,4…)—A (B, C, D…)—a (b, c, d,…)—i (ii, iii, iv…). Los originales deben ir acompañados de un Sumario en forma de esquema con los numerales referidos. También de un resumen en castellano, en francés y en inglés. Igualmente, deben añadirse las Palabras Clave (en castellano, francés y en inglés), y el título del trabajo traducido al inglés y francés.

Citas

Las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por apellidos, en mayúsculas, del autor. Todas las notas irán a pie de cada página, numeradas mediante caracteres arábigos.

En la citas de libros, éstos van escritos en cursiva (Ejemplo, GARCIA GARCIA, J. D. A., *Las relaciones Euromediterráneas*, Ed. Algeciras, Madrid, 2012, en pp. 54-92). En las citas de artículos, el título del trabajo va entrecomillado, y en cursiva sólo la Revista u obra colectiva (Ejemplo, GARCIA GARCIA, J. D. A., "España y Marruecos en el siglo XXI", *Paix et Sécurité Internationales*, nº 7, 2012, pp. 54-92).

La jurisprudencia nacional e internacional debe referirse según el sistema de cita de cada Tribunal.

Las referencias textuales de frases o párrafos de trabajos de otros autores o de documentos o resoluciones judiciales, irán entrecomilladas sin cursiva, preferiblemente en notas a pie de página. Se ruega reducir al mínimo las citas de direcciones o enlaces a sitios WWW localizables a través de Internet.

Proceso de Publicación

Los órganos de dirección de la Revista decidirán la publicación de los trabajos. Todos los estudios y notas deberán ser informados favorablemente por algún miembro de la Dirección, del Comité de Redacción, del Consejo Asesor o por algún especialista, por delegación de estos órganos. Se valorarán la creatividad, rigor, metodología, propuestas y aportaciones de los trabajos. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original, y sujeta a modificaciones conforme a Reglas de edición. La comunicación de la decisión sobre la publicación, la publicación previa revisión, o la no publicación, será motivada y no excederá de seis meses. Los autores de trabajos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 48 horas. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

Libros y Recensiones

Los libros enviados a la Revista serán objeto de publicación en una Lista de libros recibidos. La Dirección de la Revista encargará en determinados casos una Reseña, Recensión o Comentario. Sólo se publicarán las Recensiones encargadas por la Revista *Paix et Sécurité Internationales*.

Copyright

Es condición para la publicación que el autor o autores ceda(n) a la Revista, en exclusiva, los derechos de reproducción. Si se producen peticiones de terceros para reproducir o traducir artículos o partes de los mismos, la decisión corresponderá al Consejo de Dirección.

Información

Cualquier otra información puede obtenerse en la siguiente dirección: *paixetsecurite@uca.es*; o bien por correo postal al Director Ejecutivo de la Revista: Miguel Ángel Acosta Sánchez, Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ.

Advertencia

Cualquier incumplimiento de las presentes normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

DIRECTIVES POUR LES AUTEURS

La Revue *Paix et Sécurité Internationales*, publie des travaux de recherche sur les thèmes suivants : Le Droit International, les Relations Internationales, particulièrement les relations euro-méditérranéenes et les relations maroco-espagnoles. La revue est ouverte à tous les spécialistes dans les domaines susmentionnés, indépendamment de leurs nationalités.

Travaux à publier

Les articles originaux peuvent être soumis en langue espagnole, française ou anglaise (DIN A4, Times New Roman 12, espace 1,5) et seront acceptés comme *Études* (Max. 40.000 caractères) ou *Notes* (máx. 20.000 caractères) et doivent inclure un titre, un résumé et des mots-clés en français, en anglais et en espagnol. Seront acceptés également les articles qui ont déjà fait l'objet de publication dans une autre langue. Il est recommandé aux auteurs de nous faire parvenir les articles de préférence par courrier électronique, à l'adresse suivante : *paixetsecurite@uca.es*. Si les propositions d'articles ne peuvent être envoyés par courrier électronique, les auteurs peuvent aussi envoyer, par voie postale, une copie en papier en prenant le soin d'y joindre une version numérique dans un support CD ou disquette. Le coli sera adressé à: Miguel Ángel Acosta Sánchez, Directeur Exécutif de la revue: Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Univesidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n 11405 – JEREZ-CADIZ (ESPAGNE).

Les auteurs seront informés de la réception de leurs propositions d'articles, dans un délai de trente jours

Parties, résumés, Mots-clés, Titres

Les propositions d'articles devront être structurées de la manière suivante : Titres, sous-titres présentés dans un ordre de succession numérique –I (II, III, IV…) —1 (2, 3,4…) —A (B, C, D…) —a (b, c, d,…) —i (ii, iii, iv…). Celles-ci devront en outre être accompagnées d'un résumé sous forme d'un schéma du texte qui reprend les titres et sous-titres numériques susmentionnés, respectivement en espagnol, en anglais et en français. Les auteurs incluront les mots-clés dans ces trois langues et s'assureront que le titre de la proposition d'article est également repris dans ces langues.

Références

La bibliographie sera ordonnée alphabétiquement et en majuscule en commençant par le (s) nom(s) de famille de l'auteur. Toutes les notes de bas de page doivent être en caractère numériques (1, 2, 3, etc.).

Les références sont présentées de la façon suivante : pour les livres, en italique (exemple : GARCIA GARCIA, J. D. A., *Las relaciones Euromediterráneas*, Ed. Algeciras, Madrid, 2012, p. 54-92). Pour les articles, le titre sera mis entre guillemets et l'intitulé de la revue en italique (exemple, GARCIA GARCIA, J. D. A., "España y Marruecos en el siglo XXI", *Paix et Sécurité Internationales*, nº 7, 2012, p. 54-92).

Les références relatives à la jurisprudence nationale et internationale doivent adopter les formes propres de citations des tribunaux en question. Les citations textuelles, phrases, paragraphes empruntés à d'autres auteurs, les extraits de documents ou résolutions des tribunaux devront être mis entre guillemets, de préférence en notes de bas de page, mais pas en italique. Il est conseillé aux auteurs de faire un usage minimal des références 'webographiques'.

Procédure de publication

Le Comité éditorial décide de la publication. Les articles proposés sont soumis pour lecture à des rapporteurs spécialisés externes ou internes **(**membres du Conseil scientifique**).** L'évaluation des travaux à publier tient compte des critères suivants : la créativité, la rigueur, la méthodologie, et le contenu des propositions et contributions scientifiques. Le Comité se réserve le droit de solliciter les modifications qu'il juge nécessaire

La communication de la décision de publication, la publication sous condition de modification du texte, ou la décision de rejet de la publication seront motivées et envoyées aux auteurs dans un délai qui n'excédera pas six mois. Les auteurs dont les propositions d'articles seront acceptées en vue de leur publication pourraient être invités à collaborer dans la révision du texte avant sa mise à impression. Dans ce cas, les corrections devront être retournées dans un délai de 48 heures à la Revue, étant exclues les modifications substantielles du texte. Seules seront admises les corrections d'erreurs sur la version originale acceptée.

Livres et Recensions

La Revue publiera une liste des livres reçus. Elle pourra commander des comptes-rendus, des recensions ou commentaires de livres. Bien entendu, les envois spontanés de recensions demeurent possibles, mais les propositions en question ne seront pas nécessairement acceptées.

Copyright

Les auteurs cèdent à la Revue les droits exclusifs de reproduction de leurs articles. Si des tiers sollicitent la reproduction et la traduction d'une partie ou de la totalité d'un article, la décision sur la question sera prise par le Conseil de Direction.

Information

Pour plus d'information vous pouvez écrire à *paixetsecurite@uca.es* ou alors contacter le Directeur Exécutif de la Revue par courrier postal : Miguel Ángel Acosta Sánchez, Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ.

Rappel

Le non-respect des règles etablies par la revue constituera un motif pour la rejet de la proposition de article reçue.

GUIDE FOR AUTHORS

The *Paix et Sécurité Internationales Review* publishes articles on International Law and International Relations, specially about the Euro-mediterranean relations and Spanish-Morocco Relations. Publication of contributions is open to all scholars regardless of their nationality.

Research Papers

Papers should be written in Spanish, French or English, using Microsoft Word (DIN A4, Times New Roman 12, 1.5). Papers will be accepted as Studies (max. 40.000 characters) or *Notes* (max. 20.000 characters) and they must included title, summary and keywords in English, French and Spanish. Published articles in another language version will be accepted. They can be sent preferably by e-mail to paixetsecurite@uca.es. If the paper can not be sent by e-mail, a printed copy or a file on diskette or CD can be mailed to Miguel Ángel Acosta Sánchez, Director Ejecutivo de la Revista, at: Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ (SPAIN).

Authors will be notified within thirty days of receipt.

Headings, Summary, Keywords, Titles

The work should be structured with the following headings and subheadings: sequence of numerals - I (II, III, IV ...) -1 (2,3,4 ...)-A (B, C, D ...)-a (b, c, d, ...)-i (ii, iii, iv ...). Manuscripts must be accompanied by a Summary in outline form with the numeral order listed above and must contain a summary in Spanish, French and English. Likewise, keywords and a title are required and must also be translated into Spanish, French and English.

Citations

The references must be listed alphabetically by last name of the author, written in capital letters.. Numbered citations should be inserted at the bottom of each page using Arabic numerals.

Book citations must be written in italics (Example, GARCIA GARCIA, J., *Euro-Mediterranean relations*, Ed Algeciras, Madrid, 2012, at p. 54-92). In article citations, the title should have quotation marks, and magazines or collective works should be in italics. (Example, GARCIA GARCIA, J., "Spain and Morocco in the XXI century", *Paix et Sécurité Internationales,* No. 7, 2012, pp. 54-92).

National and international case law must be cited according to the system of each Court or Tribunal.

The textual references of sentences or paragraphs from works of other authors or documents or judgments should have quotation marks without italics, preferably in the footnotes. Please minimize citations or links to Internet websites.

Release Process

The Editorial Board will decide which papers to publish. All studies and notes should be reviewed favorably by any member of the Editorial Board, by a specialist or by a reviewer designated by the board. Creativity, exellence, methodology, proposals and the main contributions of the paper will be taken into consideration. Papers will be published under the condition that the authors accept to make the changes suggested by the *Review* and other pertinent changes in accordance with publishing rules. The communication of the decision regarding publication and revision prior to publication or non-publication, shall be substantiated and shall not exceed six months. Authors of papers accepted for publication will be required to correct proofs, which are to be returned within 48 hours. Substantial changes to the proofs are not allowed. Only the correction of errors regarding the accepted version are authorized

Books and Book Reviews

Books sent to the *Review* shall be published on a list of Received Books. The Editorial Board can commission, in certain cases, a Book Review or Comment. Only the Book Reviews commissioned by *Paix et Sécurité Internationales Review* will be published.

Copyright

Papers will be published under the condition that the author or authors yield to the *Review* exclusive reproduction rights. In the event of requests from third parties to reproduce or translate articles or parts thereof, theses decisions will be made by the Editorial Board.

Information

Any other information can be obtained at the following address: paixetsecurite@uca.es, or by mail to the Director Ejecutivo de la Revista: Miguel Ángel Acosta Sánchez, Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ.

Warning

Any breach of these regulations shall constitute grounds for rejection of the manuscript submitted.

PAIX ET SÉCURITÉ INTERNATIONALES

02
2014

REVUE MAROCO–ESPAGNOLE DE DROIT INTERNATIONAL ET RELATIONS INTERNATIONALES
NOUVELLE SÉRIE - VERSION ÉLECTRONIQUE

SOMMAIRE / Janvier -Décembre 2014 / Nº 2

ÉTUDES

Luis Norberto GONZÁLEZ ALONSO
Le Service Européen pour l'Action Extérieure a l'heure de son épreuve:
Une contribution renforcée de l'UE au maintien de la paix ?

Yahaya NAMASSA ZAKARIA
La Transhumance transfrontalière en Afrique de l'Ouest

Antonio BLANC ALTEMIR – Eymis ORTIZ HERNÁNDEZ
The Union for Mediterranean (UfM): a critical approach

Anass GOUYEZ BEN ALLAL
La política nuclear de la OTAN: la amenaza de las armas nucleares tácticas para la seguridad internacional
y el régimen de no proliferación nuclear

Gonzalo ESCRIBANO FRANCÉS - Enrique SAN MARTÍN GONZÁLEZ
Managing Energy Interdependency in the Western Mediterranean

NOTES

Jorge DEZCALLAR
Una reflexión sobre las relaciones hipano-marroquíes

Rachid EL HOUDAIGUI – Samar KHAMLICHI
Le réglementation française en matière de contrôle des exportations d'armes conventionelles

Sara IGLESIAS SÁNCHEZ
Limits of EU immigration policy and citizenship based on the experience of Spanish and Moroccan workers in Gibraltar

Abdelhak BASSOU
La Mer du Golfe de Guinée : Richesses, conflits et insécurité

DOCUMENTATION

Mercedes MOYA ESCUDERO
Recommandations issues des rencontres internationales sur les relations familiales et sucessorales hispano-marocaines

BIBLIOGRAPHIE CRITIQUE

Moroccan Association of International Relations and International Law MAIRIL
CÁTEDRA JEAN MONNET INMIGRACIÓN Y FRONTERAS DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
SERIE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y EUROPEOS DE CÁDIZ
fueca fundación universidad-empresa de la provincia de cádiz