

LA DIMENSIÓN MEDITERRÁNEA DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA. DEL PROCESO DE BARCELONA A LA UNIÓN EUROPEA POR EL MEDITERRÁNEO¹

MEDITERRANEAN DIMENSION OF SPACE OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE. FROM BARCELONA PROCESS TO THE UNION FOR THE MEDITERRANEAN

Irene Blázquez Rodríguez²

Sumario: I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS; II. LA COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA EN MATERIA DE MIGRACIÓN, INTEGRACIÓN SOCIAL, JUSTICIA Y SEGURIDAD. III. MEDIDAS A CORTO-MEDIO PLAZO UE-MARRUECOS. ACTUACIONES BILATERALES ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y EL REINO DE MARRUECOS. IV. A MODO DE BALANCE FINAL.

RESUMEN: En el marco del Partenariado Euromediterráneo, la cooperación en los Asuntos de Justicia e Interior se considera hoy un ámbito prioritario de actuación. Ha sido sobre todo a partir de la puesta en marcha de la Política Europea de Vecindad, cuando se constata una auténtica dimensión mediterránea del Espacio de libertad, seguridad y justicia. Por un lado, gracias a la existencia de planes de actuación específicos firmados entre la Unión Europea y cada socio en materias tales como la inmigración, la gestión fronteriza o la cooperación judicial y policial. Y por otro, mediante una actuación a nivel bilateral, tal como la existente entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, en tanto que instrumento clave hacia una cooperación más eficaz.

ABSTRACT: Nowadays Justice and Home Affairs are considered a basic sphere of action in the context of the Euromediterranean Partnership. As a part of the beginning the European Neighbourhood Policy have been appeared a real mediterranean dimension of Space of Freedom, Security and Justice. On the one hand, due to the Action Plans agreed between the EU and each partner on subject as immigration, cross-border management and, judicial and police cooperation. And the other one, as a result of action on bilateral level, like that already existing between Kingdom of Spain and Kingdom of Marocco, as a key item towards an efficient cooperation.

PALABRAS CLAVES: Asuntos de Justicia e Interior; Espacio de libertad, seguridad y justicia, Partenariado Euromediterráneo; Política Europea de Vecindad; Cooperación España-Marruecos.

KEYWORDS: Justice and Home Affairs; Space of Freedom, Security and Justice; Euromediterranean Partnership; European Neighbourhood Policy; Cooperation Spain-Marocco.

Fecha de recepción del artículo: 6 de abril de 2010. Fecha de aceptación de la versión final: 4 de mayo de 2010

¹ Estudio realizado en el marco del Proyecto “Migraciones internacionales y política mediterránea de la Unión Europea” (SEJ 2007-66436/JURI). Para la realización de este trabajo he contado con una ayuda a la investigación de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía que me ha permitido realizar una estancia de investigación en el Instituto Universitario Europeo (Italia).

² Prof^a. Contratada Doctora de Derecho Internacional Privado, Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba. Correo electrónico: iblazquez@uco.es

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

1. A partir del año 2008 empieza a gestarse la idea cada vez más cercana, al tiempo que necesaria, de una Unión Mediterránea como pieza clave para alcanzar la paz y garantizar el avance y la mejora en cuanto a la democracia y el respeto de los derechos humanos, todo ello gracias a un entendimiento mutuo en sectores humanitarios, sociales y culturales³. Esta Unión por el Mediterráneo (UpM) no es un proyecto completamente nuevo, sino que supone un paso más en el Proceso de Barcelona iniciado en el año 1995 y continuado a través de la Política Europea de Vecindad (PEV) hacia el Mediterráneo⁴. Como será objeto de análisis en este trabajo, en este partenariado entre la Unión Europea (UE) y los países del sur del Mediterráneo (PSM), una cooperación estrecha en los Asuntos de Justicia e Interior (AJI) ha pasado de ser un ámbito más de actuación, a un elemento vertebrador que dota de consistencia a ese nuevo espacio euromediterráneo.

2. Al tiempo que la UE tiene entre sus objetivos estrechar y reforzar las relaciones con los países vecinos tanto del Mediterráneo como de la Europa del Este, asiste a una revitalización de su propio Espacio interior de libertad, seguridad y justicia. Así, tras su incorporación como objetivo de la UE en el Tratado de Ámsterdam (1997), ha sido objeto de impulso a través de tres programas específicos: el Programa de Tampere (1999-2004), el Programa de La Haya (2004-2009) y en la actualidad mediante el Programa de Estocolmo (2010-2014)⁵. Por otra parte, en el marco de las relaciones exteriores de la UE, los AJI han pasado en un breve periodo de tiempo de ser una cuestión meramente incidental a considerarse una esfera de acción prioritaria. Si bien el germen de esta actuación exterior podemos situarlo en el propio Consejo Europeo de Tampere, fue el Consejo Europeo de Feira del año 2000 el que acordó por primera vez un programa de prioridades, objetivos y medidas para desarrollar la dimensión exterior de las políticas de justicia, libertad y seguridad⁶. Consecuencia de esta iniciativa, que recibiría a su vez un nuevo impulso por parte del Programa de La Haya, se aprobó en el año 2005 una Comunicación de la Comisión titulada “*Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia*”⁷.

³ La noción Unión Mediterránea, esbozada por la propuesta francesa del Presidente Sarkozy en su discurso de Toulon el 7 de febrero de 2007, tras su formulación europea pasó a denominarse “Unión por el Mediterráneo” o “Unión para el Mediterráneo”. Esta iniciativa fue oficialmente adoptada durante la Cumbre de París para el Mediterráneo mantenida en la capital francesa el 13 de julio de 2008, *vid. Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée* (Paris, 13 juillet 2008), puede consultarse en la siguiente página web: www.eu2008.fr.

⁴ *Vid.* E. BARBE IZUEL, “La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º. 32, 2009, pp. 11-48; D. BAYÓN, *La Unión por el Mediterráneo: Al final, una etapa más en el proceso de Barcelona*, UNISCI Discussion Papers, n.º 17, 2008; R. ALIBONI Y F. AMMOR, *Under the shadow of Barcelona: From the EMP to the Unión for the Mediterranean*, Euromesco Paper, n.º 77, enero 2009.

⁵ *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, COM (2009) final de 10.6.2009.

⁶ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo da Santa Maria da Feira, de 19 y 20 de 2000.

⁷ COM (2005) 491 final, de 12.10.2005. Se reafirma en esta dimensión exterior, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “*Ejecución del Programa de La Haya: el camino a seguir*”, COM (2006) 331 final, 28.6.2006.

Podemos afirmar, pues, que a partir de esta fecha las instituciones comunitarias están decididas a impulsar la dimensión exterior de los AJI, con un doble objetivo consolidar el propio Espacio de libertad, seguridad y justicia, al tiempo que elemento de apoyo clave para los objetivos políticos de las relaciones exteriores de la UE. En este punto, el Espacio de libertad, seguridad y justicia se liga necesariamente a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), considerándose que la seguridad interior y la exterior resultan inseparables⁸.

3. Fruto de estos dos ámbitos prioritarios de actuación, —reforzar la cooperación con los países vecinos y una consolidación de los AJI a través de la acción exterior—, la dimensión mediterránea del Espacio de libertad, seguridad y justicia se consolida día a día. En concreto, fue bajo la presidencia española de la V Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores del Proceso de Barcelona, celebrada en Valencia, los días 22 y 23 de abril de 2002, cuando se aprobó un documento marco en materia de justicia e interior. En concreto, bajo el título “*Programa de cooperación regional en los ámbitos de justicia, la lucha contra las drogas, el crimen organizado y el terrorismo, junto con la cooperación en cuestiones relativas a la integración social de los inmigrantes, la inmigración y la circulación de personas*”, se fija el primer programa multilateral sobre los AJI en el marco de las relaciones euromediterráneas⁹. Esta cooperación AJI se presenta como parte de un proceso más amplio hacia la democracia, el estado de derecho y la protección de los derechos humanos, en aras a mejorar la atracción del Mediterráneo hacia los inversores y ayudar a intensificar el Partenariado Euromediterráneo¹⁰. Otra muestra de la existencia de una apuesta real por parte de la UE en la cooperación AJI en el Mediterráneo, es la existencia de una línea de financiación específica desde el año 2003 que se calcula en torno a los 155 millones de euros y que ha sido desarrollada a través de los programas regionales MEDA/AJI I (6 millones de euros), MEDA/AJI II (15 millones de euros), así como de acuerdos bilaterales cuya inversión asciende a 134,2 millones de euros. A partir del 1 de enero de 2007, el programa MEDA, ha sido sustituido por un único mecanismo más flexible, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), y cuyo objetivo es el desarrollo sostenible y la aproximación a las políticas y normas de la UE, de acuerdo con las prioridades acordadas en los Planes de Acción de la PEV¹¹.

⁸ “-Europa en un mundo globalizado-. La dimensión exterior de la libertad, seguridad y justicia, Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 10-11 de diciembre 2009.

⁹ COMISIÓN EUROPEA, 2002. Plan de Acción de Valencia. *Conclusiones de la Conferencia Euromediterránea de Valencia, 22 y 23 de abril de 2002*. Bruselas: Comisión Europea. COMISIÓN EUROPEA, *Regional Cooperation Programme in the field of justice, in combating drugs, organised crime and terrorism as well as cooperation in the treatment of issues relating to the social integration of migrants, migration and movement of people*. Euromed Report 44, 2002. Bruselas: Comisión Europea. Sobre el alcance e implicaciones de estos documentos, vid. J. CARLOS ECHEVERRÍA, *La cooperación en Asuntos de Justicia e Interior y el Proceso de Barcelona: Un balance*, UNISCI Discussion Papers, nº 9, 2005, pp. 83-84.

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA, “Euro-Mediterranean Partnership and MEDA Regional Activities”, *Euromed Information Notes*, 2005, p. 115.

¹¹ Reglamento (CE) nº 1638/2006, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, DO L nº 310, de 9.11.2006.

4. En la actualidad, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa¹² y la presidencia española de la UE en el primer semestre del 2010, confluyen una serie de elementos que nos permiten elaborar un balance sobre el futuro del llamado en algunos foros “Espacio euromediterráneo de libertad, seguridad y justicia”. En primer lugar, gracias a los cambios institucionales habidos, la Política exterior de la Unión gana coherencia al tiempo que se refuerza. Si bien no es éste el marco para analizar esta cuestión en profundidad, basta recordar la figura del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad –que también es Vicepresidente de la Comisión-, o la creación del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior que asiste al Alto Representante. No obstante, serán fundamentalmente dos nuevos elementos los que ayudarán a potenciar la “dimensión exterior del Espacio de libertad, seguridad y justicia”: por un lado, la personalidad jurídica única de la UE que fortalece su poder de negociación frente a terceros países y, por otro, el nuevo perfil de la acción exterior de la UE que se proyecta sobre la PESC y los AJI. En segundo lugar, se consagra definitivamente esta dimensión exterior de los AJI. Mediante el Tratado de Lisboa se asiste a la plena comunitarización del Espacio de libertad, seguridad y justicia¹³, al tiempo que los AJI aparecen como una política transversal de la UE. En este sentido, la presidencia española ha tenido entre sus objetivos prioritarios el hecho migratorio, y en particular la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos, basada en el respeto de los derechos humanos y un fortalecimiento de la cooperación con los PSM¹⁴. Y, en tercer lugar, una de las prioridades de España durante su presidencia ha sido la reactivación de la PEV, principalmente hacia los países del Magreb. En este aspecto, ha tenido tres ejes principales de actuación¹⁵: (a) la puesta en marcha de la Secretaría de la UpM en Barcelona; (b) la Segunda cumbre UpM-EuroMed, prevista en Barcelona para el 5 de junio de 2010; (c) las conferencias ministeriales sectoriales, entre las que hemos de destacar la primera cumbre UE-Marruecos, celebrada los días 6 y 7 de marzo de 2010 en la ciudad de Granada¹⁶.

¹² Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. *Vid. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la UE*, DO C nº 115, de 9.5.2008

¹³ J. J. ÁLVAREZ RUBIO, “El Tratado de Lisboa y la plena comunitarización del Espacio de Libertad, seguridad y justicia”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (2008), pp. 1-33. Para un análisis detallado sobre las implicaciones del Tratado de Lisboa, *vid. amplius* H. AGUILAR GRIEDER, “La cooperación internacional en materia civil en el Tratado de Lisboa”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, marzo 2010, nº 1, pp. 301-331; S. CARRERA Y F. GEYER, “El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: excepcionalismo y fragmentación en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 29, 2008, pp. 133-162; M. JIMENO BULNES, “La conclusión del Tratado de Lisboa: avances y concesiones en materia de cooperación judicial penal”, *La Ley*, nº 7023, 30 de septiembre de 2008; J. MORENO GRAU, “Tratado de Lisboa y Cooperación Civil”, *Unión Europea Aranzadi*, 2009, nº 11, pp. 13-19.

¹⁴ Para un análisis más detallado, *vid.* P. BLANCO-MORALES LIMONES, “La presidencia española de la UE 2010: Contribuciones del Derecho internacional privado para el Espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (2009), en particular pp. 3-4.

¹⁵ Tal como ha sido puesto de relieve por I. MARTÍN, “Las prioridades de la Presidencia española de la UE en el Mediterráneo: ser y deber ser”, *ARI*, nº 166/2009, pp. 1-8.

¹⁶ *Déclaration conjointe Sommet Union Européenne-Maroc Grenade*, 7 mars 2010, Bruselas 7 de marzo 2010, puede consultarse en http://eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/enlaces_externos/ue/

5. Como es objeto de análisis en este trabajo, en la actualidad la dimensión mediterránea del Espacio de libertad, seguridad y justicia, se consolida a un doble nivel. La primera de carácter multilateral en el marco del Partenariado UE-Magreb y en cuyo contexto partiendo de las actuales estrategias y prioridades AJI en la PEV, reflexionaremos sobre las posibilidades del establecimiento progresivo de un “Espacio euromediterráneo de libertad, seguridad y justicia”. Y la segunda, a través de la cooperación bilateral en tanto que nuevo instrumento previsto en el marco de la PEV. En este sentido, este estudio atiende a la doble bilateralidad existente centrándose, por un lado, en el plan de Acción UE/Marruecos y, por otro, en la cooperación hispano-marroquí en los AJI.

II. LA COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA EN MATERIA DE MIGRACIÓN, INTEGRACIÓN SOCIAL, JUSTICIA Y SEGURIDAD

6. Desde su génesis, la Comunidad Europea así como sus Estados miembros han mantenido con los países del Magreb y del Mashresq estrechas relaciones que se han materializado fundamentalmente a través de la firma de acuerdos exteriores. En concreto, tras los Acuerdos de Cooperación de finales de los años 70¹⁷, vieron la luz los Acuerdos Euromediterráneos que en su mayoría entrarían en vigor a partir del año 2000¹⁸. Estos acuerdos tienen como objetivo establecer una cooperación política, económica y social, siendo su gran reto la creación progresiva de una zona de libre

¹⁷ En relación a los países del Magreb: el Acuerdo con la República Argelina Democrática y Popular firmado en Argel se publicó en *JOCE* L n° 263, p. 2 (EE 11/Vol. 8, p. 70); el Acuerdo con el Reino de Marruecos firmado en Rabat se publicó en *JOCE* L n° 264, p. 1 (EE 11/Vol. 9, p. 3); el Acuerdo con la República Tunecina firmado en Túnez se publicó en *JOCE* L n° 265, p. 1 (EE 11/Vol. 9, p. 121). Todos los acuerdos se firmaron el 25 de abril de 1976 y se publicaron en *JOCE* con fecha de 27.9.1978. En relación a los países del Mashresq se han suscrito el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Árabe de Egipto (*JOCE* L n° 266, p. 2; EE 11/Vol. 10, p. 4); y el Reino Hachemita de Jordania (*JOCE* L n° 268, p. 2; EE 11/Vol. 10, p. 196); y la República Árabe Siria (*JOCE* L n° 269, p. 2; EE 11/Vol. 11, p. 4); y la República Libanesa (*JOCE* L n° 267, p. 2; EE 11/Vol. 10 p. 107). Estos últimos Acuerdos han sido firmados el 18 de enero de 1977, a excepción del Acuerdo con la República Libanesa suscrito el 3 de mayo de ese mismo año. Todos los *JOCE* referidos tienen fecha de 27.9.1978.

¹⁸ En la actualidad se han firmado 7 Acuerdos Euromediterráneos por los que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y : 1) la República de Túnez (firmado en Bruselas, el 17 de julio de 1995, DO L n° 97, de 30.4.1998); 2) El Reino de Marruecos (firmado en Bruselas, el 26 de febrero de 1996, DO L n° 70, de 18.4.2000); 3) La República Árabe de Egipto (firmado en Luxemburgo, el 25 de junio de 2001, DO L n° 304, de 30.9.2004); 4) La República Libanesa (firmado en Luxemburgo, el 17 de junio de 2002, DO L n° 143 de 30.5.2006); 5) El Estado de Israel (firmado en Bruselas, el 20 de noviembre de 1995, DO L n° 147 de 21.6.2000); 5) La República Argelina Democrática y Popular (firmado en Bruselas, el 22 de marzo de 2002, DO L n° 265, de 10.10.2005); 6) el Reino Hachemita de Jordania (firmado en Brusela, el 24 de noviembre de 1997, DO L n° 129 de 15.5.2002); 7) más el Acuerdo Euromediterráneo interino de Asociación en materia de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza – (DO L n° 187, de 16.7.1997). *Vid. amplius* J. TORRAS VIGILI, *Los Acuerdos euromediterráneos de asociación con Marruecos y Túnez, Una cooperación adaptada a los nuevos tiempos*, Univesidad Autónoma de Barcelona, Quaderns de treball, n° 23, Barcelona, 1997.

comercio en el Mediterráneo. Si bien en la fecha en que empezaron a redactarse los Acuerdos Euromediterráneos, el Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia no había hecho más que iniciar su andadura, en todos ellos se contempla cierta colaboración en los AJI: *ad exemplum*, una cooperación en materia de lucha contra el blanqueo de dinero y el tráfico de drogas (excepto en el caso de Jordania), la lucha contra la delincuencia organizada en el caso de Argelia, la situación e integración de los trabajadores migrantes o la lucha contra la inmigración irregular (excepto en el caso de Marruecos y Túnez), asimismo los Acuerdos de Asociación con Argelia y Egipto recogen también algunas disposiciones concretas relativas a la justicia y los asuntos de interior. En la actualidad estos Acuerdos se han visto revitalizados gracias a la PEV, en cuyo contexto emergen los AJI como un elemento crucial de la misma.

1. La Política Europea de Vecindad un nuevo instrumento hacia la eficacia

7. Desde las instituciones comunitarias, la PEV emerge como la respuesta ante la nueva situación de una Europa ampliada fundamentalmente hacia el Este. No obstante, a menudo se obvia que esta PEV es asimismo un elemento básico en el actual nivel de integración existente en la UE y, en particular, para garantizar el mantenimiento y la consecución plena de uno de sus principales objetivos: el Espacio de libertad, seguridad y justicia. En efecto, la PEV aparece no sólo como una apuesta importante por parte de las instituciones europeas para dotar de mayor coherencia a sus relaciones exteriores, sino como un elemento crucial para asegurar la cohesión y el desarrollo óptimo de los tres pilares de la UE¹⁹.

Atendiendo a tales premisas no es de extrañar que los AJI no sean un componente meramente incidental de esta PEV, sino que constituyan el armazón que dota de la necesaria coherencia al conjunto de actuaciones previstas. Se trata de una actuación coordinada en asuntos tales como la cooperación policial y judicial, tanto civil como penal, la inmigración, el control fronterizo, la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada.

8. Si bien la PEV en el Mediterráneo se presenta como complementaria y heredera del Proceso de Barcelona, no podemos obviar la confluencia de dos nuevos datos en cuanto a la cooperación AJI²⁰. En primer lugar, la propia inclusión de estas materias en las negociaciones y consiguiente colaboración. Debemos recordar que en el Proceso de Barcelona, los AJI no se incluirían en la agenda política hasta 7 años después de la cumbre de 1995. Por su parte, la PEV incluye *ad initio* como una de sus prioridades la cooperación entre la UE y los terceros países vecinos en las referidas

¹⁹ M. CREMONA & C. HILLON, "L'Union fair la force? Potencial and Limitations of European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy", *EUI Working Papers Law* n° 2006/39, p. 1 ss.

²⁰ Un balance sobre los resultados del proceso de Barcelona, *vid.* DOSSIER. DIEZ AÑOS DEL PROCESO DE BARCELONA Y PERSPECTIVAS publicado por el Instituto Europeo Mediterráneo (IEmed) y la Fundación CIDOB en 2005 (www://org./documents/DossierProcesodeBarcelona); G. MARTÍN MUÑOZ, "De Barcelona a Marsella. Balance crítico del proceso euromediterráneo", en G. Lerma Palomares (Ed.), *Política de seguridad de la UE: realidades y retos para el siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 143-164; H. AMIRAH FERNÁNDEZ Y R. YOUNGS, "Proceso de Barcelona: balance de una década de Asociación Euromediterránea", en *Real Instituto Elcano, ARI*, n° 137/2005.

cuestiones. Cuando la PEV se esboza a partir del año 2003, los retos e intereses de la UE han cambiado, al tiempo que se están reajustando y potenciando alguna de sus políticas, entre las que necesariamente se incluye su política exterior. Así en su primer documento marco, la Comunicación de la Comisión “*Una Europa más ampliada. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*” (2003), ya se alude a una intensificación de la cooperación en justicia y seguridad.

9. Y, en segundo lugar, dado el distinto enfoque de la PEV, se están alcanzando unos resultados más satisfactorios en general que con la etapa anterior representada por el Proceso de Barcelona. En particular, ha señalado Liñán Noguerras que con la PEV se potencia el papel de la UE lo que conllevará tres grandes cambios: profundidad de los objetivos, proceso diferenciado y proceso condicionado por las políticas europeas²¹. Si trasladamos dichos caracteres a los AJI, se advierte en primer lugar que junto con un espacio económico ampliado hacia el Mediterráneo, se hace referencia asimismo a nociones de mayor calado político, como un Espacio Euromediterráneo de libertad, seguridad y justicia. En segundo lugar, ese nuevo enfoque por parte de la PEV al abogar por un proceso diferenciado según las características y condiciones de cada país, junto con la potenciación de instrumentos tales como los acuerdos bilaterales, hace prever que se facilite la negociación al tiempo que se obtengan resultados más tangibles. En efecto, en temas como la seguridad o la justicia, el desarrollo de marcos más reducidos, a nivel UE-Tercer Estado o Estado Miembro con un determinado Tercer Estado, resulta más idóneo dadas las dificultades para hacerlo de forma efectiva en un marco más global²². Y en tercer lugar, el nuevo impulso que se dará a los AJI, ya que el Partenariado Euromediterráneo, no es una política de la UE, mientras que como su nombre indica la PEV sí²³. A menudo obviamos que a diferencia del sistema de la Conferencia Euromediterránea donde se definía entre todos los Estados participantes objetivos y los instrumentos de la cooperación, en la PEV es la UE la que establece y persigue intereses propios.

10. Por otro lado ha de tenerse en cuenta que, hasta la fecha, la PEV no se ha dotado desde el punto de vista jurídico de nuevos instrumentos para su puesta en marcha sino que supone la reactivación de los ya existente, fundamentalmente en el marco de los Acuerdos Exteriores. En cuanto al área mediterránea y en relación al nuevo *modus operandi*, la Comisión en el *Documento de Estrategia* (2004) especifica que “La cooperación regional y subregional en el Mediterráneo, en el contexto de la Política Europea de Vecindad se basará en el acervo de la Asociación Euromediterránea mediante la integración plena de un enfoque adaptado especialmente a cada país o

²¹ D. LIÑÁN NOGUERAS, “La Política exterior de la Unión Europea en el Mediterráneo”, J.M. Faramiñán Gilbert y V. Gutiérrez Castillo (Coords.), *La Conferencia de Algeciras y las Relaciones Internacionales*, Ed. Junta de Andalucía/Fundación Tres Culturas del Mediterráneo, 2008, p. 234.

²² Sobre la conveniencia y posibilidades de estos marcos de carácter subregional o transversal en los AJI, vid. C. ECHEVERRÍA JESÚS, *La cooperación en asuntos de justicia e interior y el proceso de Barcelona: un balance*, UNISCI Discusión Papers, nº 9, octubre 2005, pp. 83-92.

²³ J. PRAT Y COLL, en DOSSIER DIEZ AÑOS DEL PROCESO DE BARCELONA. BALANCE Y PERSPECTIVAS, *cit. supra*, pp. 64-65. D. LIÑÁN NOGUERAS, “La política exterior de la Unión Europea y el Mediterráneo”, *cit. supra*, pp. 234-235.

grupo de países”²⁴. De este modo, si bien la PEV conlleva el marco político así como instrumentos financieros específicos, los Acuerdos Euromediterráneos aportarán el basamento jurídico necesario para la puesta en marcha de muchas de las medidas previstas en los distintos Planes de Acción firmados entre la UE y sus vecinos mediterráneos.

En concreto, en el ámbito mediterráneo y hasta la fecha se han concluido Planes de Acción con Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Territorio Palestino y Túnez, no habiendo dado el paso a dicha colaboración más institucionalizada Argelia, Libia y Siria²⁵. Dado que dicho Plan de Acción se sitúa en el contexto de una Política “Europea”, la de vecindad, la iniciativa surge de las propias instituciones europeas. Así, la Comisión Europea prepara un informe sobre cada país, en el que atendiendo a su especial situación política, económica y social, se fijan las prioridades para una actuación futura. Tras la discusión del plan entre la UE y el país socio respectivo, éste se envía al Parlamento europeo, al Comité económico y social, así como al Comité de regiones. En el ámbito mediterráneo, dado que la base legal de estos planes son los Acuerdos Euromediterráneos, será el Consejo de Asociación y sus sub-comités los encargados de ejecutar y controlar la aplicación correcta del Plan de Acción. En concreto, es el sub-comité “Justicia y Seguridad”, creado para los Acuerdos de Asociación, el que permite y supervisa la cooperación en materia AJI.

2. Los Asuntos de Justicia e Interior en los documentos programáticos de la Política Europea de Vecindad

11. Hasta la fecha, la Comisión con el respaldo del resto de las instituciones comunitarias, ha elaborado cuatro documentos estratégicos en el marco de la PEV: a) *Vecindad: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Sur y del Este* (2003); b) *Documento Estratégico sobre la Política de Europea de Vecindad* (2004); c) *Consolidación en la Política Europea de Vecindad* (2006) y d) *Una Política Europea de Vecindad fuerte* (2007)²⁶. De una aproximación al tratamiento de los AJI en estos documentos, se pueden extraer dos principios que informan actualmente la praxis. En primer lugar, se comprueba que en el Partenariado Euromediterráneo la preocupación por los AJI ha girado principalmente en torno al fenómeno migratorio. Es verdad que el flujo migratorio en el Mediterráneo existe desde la década de los años 60 y 70, pero también es cierto que éste se ha redimensionado en los últimos tiempos en razón del volumen y la complejidad del hecho. A la cuestión migratoria, se unió la preocupación por la seguridad y la lucha contra el terrorismo tras los atentados masivos producidos a partir del 11-S y el 11-M. Y en segundo lugar, la propia evolución sufrida por los AJI, ya estrictamente en el marco de la PEV. De este modo, se pasa de una mera alusión a

²⁴ Comunicación de la Comisión, *Política europea de vecindad. Documento de Estrategia*, Bruselas 12.5.2004, COM (2004) 373 final, p. 25.

²⁵ Asimismo se han suscrito Planes de Acción con los Países del Este como es el caso de Azerbayán, Georgia, Moldavia, Ucrania, no obstante con Bielorrusia no se ha conseguido la puesta en marcha de la PEV ni la elaboración de un Plan de Acción concreto. Los distintos Planes de Acción elaborados en el marco de la PEV se pueden consultar en la siguiente página web. http://ec.europa.eu/world/enp/documents_es.htm.

²⁶ Los documentos referidos pueden consultarse en http://ec.europa.eu/world/enp/documents_es.htm.

éstos en aras a una cooperación más estrecha ante problemas como la inmigración irregular o la seguridad en el primer documento (2003), a un ámbito material con sustantividad propia en el documento de estrategia (2004), hasta considerarse, algunos de sus aspectos, como una materia de actuación prioritaria en la cual es preciso que la PEV incida de manera significativa en los dos últimos documentos de consolidación (2006-2007). Es preciso señalar que esta tendencia se enmarca en la propia evolución que ha tenido la Comisión en sus relaciones con terceros países que han ido del concepto de “Europa ampliada” en el año 2003, hacia el término de “Nueva Política de Vecindad” en el año 2004, a la opción final de “Política Europea de Vecindad”²⁷. Dicha evolución conceptual no es fortuita sino que ha ido acompañada de cambios importantes en cuanto a la perspectiva y contenido de la cooperación con los “países vecinos”.

12. Para entender el tratamiento de los AJI en el marco de la PEV, no podemos obviar que el punto de partida básico es el convencimiento por parte de la UE que existe una interdependencia tanto política como económica con sus países vecinos, y que ésta debe potenciarse tras la ampliación. La PEV articula el modo en que puede reforzarse el marco de relaciones con el fin de crear una zona de prosperidad y un entorno de vecindad amistoso. El objetivo es ambicioso. Junto con aspiraciones económicas, se incluye como interés común crear una zona mayor de estabilidad política en la que se instaure el Estado de Derecho y se coopere conjuntamente contra las amenazas y desafíos transfronterizos, donde necesariamente se incluyen el terrorismo, la inmigración irregular o la contaminación atmosférica. Para ello, la UE a través de su PEV establece una nueva visión de sus relaciones exteriores, que conlleva una nueva oferta para sus vecinos y fija un método de actuación con “un enfoque diferenciado, gradual y basado en un modelo de referencia”.

Entre las materias en las que se desarrollaría esta cooperación, la Comisión incluye junto con aspectos estrictamente económicos (ampliación del mercado interior, relaciones comerciales preferenciales con apertura del mercado o apoyo para la adhesión a la OMC), otras directamente relacionadas con la dimensión externa del Espacio de libertad, seguridad y justicia. Cuando se abordan estas cuestiones la lógica del sistema a instaurar es muy sencillo, al menos en su formulación teórica: la UE intentará establecer mecanismos que permitan una movilidad de personas más fluida entre la UE y los terceros países, siempre que éstos últimos colaboren estrechamente para luchar contra las amenazas a la seguridad y el flujo irregular de inmigrantes. Se instauran así dos bases de actuación en el seno de la PEV: un reparto de las “cargas” y

²⁷ Tal como ha sido puesto de relieve por S. WOLFF, “La dimension méditerranéenne de la politique Justice et Affaires intérieures”, *Cultures & Conflicts. Construire le voisin. Pratique européennes*, en la red a partir del 4 de enero de 2010. URL: <http://conflicts.revues.org/indez2581.html>. Este trabajo ha sido publicado en T. BALZACQ (Coord.), *Construire le voisin. Pratique Europeennes.*, L’Harmattan, Paris, 2007. Sobre esta evolución, *vid.* asimismo “The approach of the European Neighbourhood Policy (ENP) distinctive features and differences with the Euro-Mediterranean Partnership”, Paper presented at the IGC Net conference *The European Union as an International Actor Challenges and Options for the Future*, organizadas por European Network of Jean Monnet Centers of Excellence (IGC Net) in cooperation with IEP Paris and TEPSA, Brussels, 17 November 2005, disponible en la siguiente página: http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/ARCHIV/IGC_Net/publications.htm.

de las “responsabilidades”²⁸, junto con el “principio de diferenciación” y la consiguiente “recompensa”²⁹. De modo que la UE apoyará e impulsará las reformas con cada país vecino en concreto, atendiendo a los “progresos realizados” tanto a nivel interno como en el marco de la colaboración de esas “tareas comunes” con la UE, entre las que se encuentran lógicamente los AJI³⁰.

13. De este modo, la UE se compromete, en primer lugar, a estudiar los modos de facilitar el cruce de las fronteras exteriores por nacionales *bona fide* de terceros países, en concreto de aquellos residentes en zonas limítrofes que se trasladan por motivos laborales, así como de los que participan en programas de la UE, o que estén en posesión del pasaporte diplomático. Además, y siempre que se den las condiciones necesarias, la UE estaría dispuesta asimismo a estudiar la posibilidad de ampliar los regímenes de exención de visados. De este modo, sería preciso una reforma de los Anexos incluidos en el Reglamento (CE) 539/2001 ya que la actual redacción incluye a todos los países vecinos en el Anexo I, es decir entre los países a cuyos nacionales se les exige el visado para acceder a la UE³¹. En este campo de la migración, la UE se compromete asimismo a desarrollar políticas de integración activas dirigidas a los residentes legales de larga duración procedentes de estos países. En este sentido, resulta clave el desarrollo de las medidas fijadas a nivel europeo en instrumentos como el Programa Común para la Integración, el Handbook on Integration for policy-makers and practitioners o la Directiva 2003/109/CE, sobre el estatuto de residente de larga duración³².

²⁸ La idea del reparto en cuanto a las responsabilidades por parte de los Estados participantes en el Proceso de Barcelona es una de las cuestiones en las cuales insiste la Cumbre de París para el Mediterráneo del 13 de julio de 2008, *cit. supra*, punto 14.

²⁹ Señala acertadamente A. DRISS que con la PEV existe una evolución en cuanto a lo que él denomina el “principio de la condicionalidad”. De modo que en el Proceso de Barcelona, ésta se revelaría como “negativa y eficaz”, mientras que en el marco de la PEV “la UE propone una nueva forma de condicionalidad ahora calificada de positiva, ya que se basa más en la persuasión y el estímulo que en las sanciones”. A. DRISS “El diálogo política y de seguridad euromediterráneo”, *Dossier Med. 2009 Del Proceso de Barcelona a la Unión por el Mediterráneo*, p. 95, consultable en <http://www.iemed.org/anuari/2009>

³⁰ EUROPEAN COMMISSION AND EUROMED, *Regional and Bilateral MEDA Co-operation in the Area of Justice, Freedom and Security*, p. 11, consultable en <http://www.delmar.ec.europa.eu/fr/communiqués/pdf/20050307.pdf>

³¹ Reglamento (CE) n° 539/2001, de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación, DO L n° 81, de 21.3.2001.

³² Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un *Programa Común para la Integración. Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea*, COM (2005) n° 389 final, de 1.9.2005; MIGRATION POLICY GROUP (J. NIESSEN Y Y. SCHIEBEL), *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*, European Comisión: Directorate-general Justice, Freedom and Security, 2004 (Segunda Edición 2007), consultable en http://www.ec.europa.eu/justice.../doc.../integration/.../handbook_2007_en.pdf; Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, DO L n° 16, de 23.01.2004, p. 44.

14. Junto a las mencionadas medidas que la UE se compromete a estudiar en el marco de esta nueva cooperación, se fijan asimismo una serie de actuaciones a las que deben comprometerse los Estados vecinos. En primer lugar y en cuanto al fenómeno migratorio, los Estados terceros deberían de reforzar las actuaciones de lucha contra la inmigración irregular y el establecimiento de mecanismos eficaces de retorno. En cuanto a las acciones concretas a desarrollar, se prevé la celebración de acuerdos de readmisión con todos los países vecinos, empezando por Marruecos, Rusia, Argelia, Ucrania, Bielorrusia y Moldavia³³. Asimismo, los Estados vecinos junto con un control más exhaustivo de la inmigración irregular, se comprometen a intensificar la cooperación con la UE en aras a luchar contra las amenazas comunes a la seguridad, tales como el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, las aduanas y el fraude fiscal, los riesgos nucleares y medioambientales y las enfermedades transmisibles. Para ello se prevé estudiar las posibilidades para una colaboración más estrecha en cuestiones judiciales y de policía al tiempo que desarrollar una asistencia jurídica mutua. Como acciones concretas se ha acordado iniciar una colaboración a efecto de consolidar el sistema judicial junto con un aumento de la cooperación policial y judicial, y en concreto con organismos de la UE como EUROPOL o EUROJUST. En el Mediterráneo la intención es potenciar las iniciativas desarrolladas al amparo del *Documento Marco sobre el Programa de Cooperación Regional en Materia de Justicia e Interior* (2002), a fin de dar contenido a sus dos capítulos en los que se subdividía dicho Programa: uno sobre inmigración y otro sobre cooperación en materia de justicia³⁴.

3. Un Espacio Euro-Mediterráneo de libertad, seguridad y justicia: ¿Qué hay de realidad y de utopía?

15. Desde el año 2002 al tiempo que se plantea el tratamiento de las cuestiones de justicia e interior en el Proceso de Barcelona, empiezan las referencias a un Espacio EuroMed de libertad, seguridad y justicia; que vendría a unirse al objetivo ya previsto de una mayor integración comercial y económica con “la perspectiva de participación en el mercado interior de la UE”³⁵. *Inter alia*, son dignos de alusión el mencionado *Documento Marco sobre el Programa de Cooperación Regional en materia de Justicia e Interior* (Valencia, 2002) donde se aboga por la instauración de un espacio de cooperación muy estrecha entre los Estados mediterráneos en los ámbitos descritos. A este primer documento, le siguió una *Propuesta conjunta hispano-franco-marroquí para la creación de un espacio común euromediterráneo de cooperación en materia de migración, integración social, justicia y seguridad*, presentada en el Comité Euromed en julio de 2005 en Bruselas. Dicha iniciativa ha sido impulsada por el Programa indicativo regional (PIR) para el periodo 2007-2013 al fijar como prioridad principal “la creación de un espacio euro-mediterráneo común de cooperación en materia de justicia,

³³ Hasta la fecha, la UE ha firmado 11 acuerdos de readmisión con: Hong Kong, Sri Lanka, Macao, Albania, Rusia, Ucrania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Moldova. Con respecto, a los PSM las negociaciones se llevan a cabo desde hace años, si bien las dificultades existentes paracen hacer cada vez más inviable la firma de tales acuerdos.

³⁴ *Cit. supra*.

³⁵ Comunicación de la Comisión (2003), *cit. supra*, p. 4.

seguridad y migración”, ubicándolo incluso por delante del objetivo de un “espacio económico común”³⁶.

Como medidas concretas a realizar, el PIR plantea la posibilidad de crear un Centro EuroMed de altos estudios judiciales, un Centro interregional EuroMed de cooperación policial para el desarrollo de una cooperación técnica entre los servicios de policía, así como la creación de un Centro EuroMed de estudios sobre la inmigración con el fin de poner al día y en común la información de carácter pluridisciplinar referente a este fenómeno. No faltan asimismo ciertas referencias indirectas a este Espacio EuroMed en el marco de la UpM. En la Declaración común de la cumbre de París para el Mediterráneo (13 de julio de 2008) se insiste en impulsar el Proceso de Barcelona hacia una “Unión para el Mediterráneo”, apoyándose en el acervo ya existente y sobre todo en el programa de trabajo ya adoptado como ocasión del 10º Aniversario del Partenariado Euromediterráneo (Barcelona, 2010) entre los que se encuentran la inmigración, la justicia y la seguridad³⁷.

16. Llegados a este punto, considero útil reflexionar sobre qué podemos, ribereños del norte y del sur del Mediterráneo, esperar realmente de ese objetivo de la creación de un área donde se proyecten los caracteres del territorio europeo en tanto que Espacio de libertad, seguridad y justicia. A continuación esbozaremos brevemente, cuáles son las implicaciones principales del Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, intentando evidenciar cuáles de sus caracteres es posible extender en el marco de las actuales relaciones de vecindad en aras al establecimiento del aludido Espacio Euromediterráneo.

17. En primer lugar, *la protección de los derechos fundamentales y la garantía de una libertad de circulación y de residencia para todos los ciudadanos de la UE por el territorio comunitario*, aparecen como el basamento sobre el que necesariamente se ha asentado toda actuación en la UE. En este sentido resulta básico la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (2000) al recopilar el conjunto de derechos y libertades tanto civiles, políticos, económicos y sociales de los que disfrutan las personas que residen en la UE. En el *Documento de Estrategia de la PEV* (2004) se alude a la oportunidad existente de establecer relaciones con los países vecinos a partir de unos valores compartidos, entre los que necesariamente se incluyen la democracia, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho, principios todos contenidos en la mencionada Carta de Derechos Fundamentales de la UE. En el marco de la UpM también se insiste en esta cuestión, de tal modo que los jefes de Estado o de Gobierno se comprometen a reforzar la Democracia y el pluralismo político a través del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales³⁸.

³⁶ P. 3. Los Documentos PIR pueden consultarse en la siguiente página web: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries

³⁷ *Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée* (Paris, 13 juillet 2008), *cit. supra*, punto 11.

³⁸ *Ibid*, punto 6.

18. Por su parte, la *libre circulación de personas* para los ciudadanos europeos y sus familiares es un derecho pleno, sin sujeción a límites ni a condicionamientos económicos, a partir de la aprobación de la Directiva 2004/38/CE³⁹. En el marco de la PEV tampoco faltan las referencias a una futura libre circulación de personas, en concreto en el primer documento marco (2003) se menciona específicamente que “debería ofrecerse a todos los países vecinos la perspectiva de participar en el mercado interior de la UE y de continuar con la integración y la liberalización para impulsar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales (las cuatro libertades)”⁴⁰. Además, se añade en este mismo documento que el acervo comunitario, que ha establecido dichas libertades “podría servir de modelo”. No obstante, se constata una postura más prudente en este aspecto por parte de las instituciones europeas en documentos sucesivos. *Ad exemplum*, el “Estatuto Avanzado UE-Marruecos” se limita a recoger un compromiso de las partes de avanzar en la liberalización, aludiéndose exclusivamente a “una presencia temporal de personas con fines profesionales”⁴¹. En mi opinión, si bien es cierto que una movilidad humana es un elemento básico de toda asociación, parece poco probable que una libre circulación de personas, ni siquiera a efectos exclusivamente económicos, pueda ser una realidad a corto ni a largo plazo con los PSM⁴². No se trata aquí de una falta de voluntad política por parte de la UE, sino simplemente de una imposibilidad a todos los niveles. Sólo basta recordar, que la libre circulación de personas es una realidad en la UE tras un largo proceso de integración donde necesariamente ha habido que incluir una importante armonización en las llamadas materias complementarias: reforzamiento bajo pautas comunes de las fronteras exteriores, mayor cooperación judicial y policial, junto con una armonización en materia de visados y asilo. Consecuencia de las dificultades e implicaciones inherentes que dicha movilidad de personas por un espacio común supone, la UE fijó para los neocomunitarios un periodo transitorio de hasta 7 años para su pleno reconocimiento en toda la UE, al igual que se resiste a su extensión a los nacionales de terceros países residentes legales en la UE, pese al claro tenor de la Directiva 2003/109/CE en este sentido⁴³. No obstante, la libre movilidad en la UE es una cuestión en continua evolución, tal como demuestra la aprobación reciente de un Reglamento comunitario

³⁹ Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la UE y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1616/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 73/148/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE y 93/96/CEE (DO L nº 158, de 30.4.2004, p. 77).

⁴⁰ Comunicación de la Comisión *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa*, cit. supra, p. 10.

⁴¹ Cit. supra, arts. 31 y 34.

⁴² Sobre las posibilidades y perspectivas de esta cuestión, vid. C. WIHTOL DE WENDEN, “La movilidad humana en la cuenca mediterránea, un elemento integral del Partenariado Euromediterráneo. Del Proceso e Barcelona a la Unión por el Mediterráneo”, *Dossier Med 2009*, cit. supra, pp. 130-137.

⁴³ Art. 14 de la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, DO L nº 16, de 23.01.2004. Sobre esta cuestión, vid. *amplius* I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, “Aportaciones del estatuto de residente de larga duración hacia una igualdad de tratamiento: el derecho de circulación y residencia en otro Estado miembro”, en I. Blázquez Rodríguez y M.L. Rodríguez Copé, *Movimientos migratorios transnacionales y Mercado de trabajo*, Ed. Junta de Andalucía, 2007, pp. 33-52.,

que permitirá a los titulares de visados de larga duración desplazarse por la Unión Europea en las mismas condiciones que los titulares de un permiso de residencia⁴⁴.

19. Otra implicación necesaria para el establecimiento de este Espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE, ha sido una *progresiva armonización de la normativa sobre inmigración*, y en particular la relativa a la entrada y el cruce de las fronteras exteriores. En el marco de la PEV, la inmigración aparece como una materia donde la cooperación es necesaria y urgente, si bien su tratamiento no deja de ser controvertido y en muchos casos ambivalente⁴⁵. Por un lado, se es consciente de que en muchos casos estos PSM son un fuerte foco de emigración hacia Europa, así que la postura de la UE se debate entre la petición de una colaboración efectiva para frenar los flujos irregulares y el intento de permitir una cierta libre movilidad de personas entre la UE y sus vecinos, en tanto que un complemento indispensable del proceso de integración económico puesto en marcha. De hecho, últimamente se alude a la “extraterritorialidad de la política europea de inmigración”⁴⁶, de tal modo que prácticamente cualquier relación con los países vecinos, además del cumplimiento de una garantía mínima en cuanto a los derechos y libertades fundamentales, exige necesariamente una colaboración estrecha y comprometida en el control de los flujos migratorios. En este sentido, se ha iniciado una colaboración para el control de la inmigración irregular en sitios estratégicos a través del programa FRONTEX, así como la firma de acuerdos de readmisión con terceros países, si bien hay materias en las que aún los mínimos europeos están lejos de alcanzarse, como es el caso del reconocimiento de un *status* mínimo al refugiado y al solicitante de asilo⁴⁷.

20. En cuanto a la *cooperación judicial*, la regla básica que se instaura a nivel comunitario es “el principio de reconocimiento mutuo”, de tal manera que los

⁴⁴ Esta propuesta de Reglamento tras haber sido aprobada por el Parlamento Europeo el 9 de marzo de 2010 entrará en vigor a partir del 5 de abril de 2010. *Vid.* Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Reglamento (CE) n° 562/2006 por lo que se refiere a la circulación de personas con visados de larga duración, DO C n° 145, de 30.6.2007.

⁴⁵ *Vid. amplius*, TAHAR HAFAD, “Vers una nouvelle Europe des migrations et Du Bon Voisanage”, Paper presented at the 2nd Study Seminar on The European Union Neighbourhood Policy, University of Catania, 5-9 July 2004, www.fscpo.unict.it/euromed. Sobre una panorámica en cuanto al estado del arte de las migraciones euromediterráneas, *vid.* A. G. CHUECA SANCHO, V. L. GUTIÉRREZ CASTILLO E I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ (Coord.), *Las migraciones internacionales en el Mediterráneo y Unión Europea*, Huygens/Fundación Tres Culturas, 2009, Barcelona/Sevilla, y en particular A. G. CHUECA SANCHO, « La Política de inmigración de la UE en el Mediterráneo o el síndrome de las tres « R » », *ibid.*, pp. 23-46.

⁴⁶ J.J. RIJPMAN & M. CREMONA, “The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law”, *EUI Working Papers*, Law 2007/01, European University Institute, 2007; P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, “El marco jurídico de las relaciones exteriores de la Unión Europea en materia de inmigración”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 27, 2007, pp. 463-510.

⁴⁷ En este sentido, la Comisaria europea de Interior, Sra. Cecilia Malmström insistió, antes de la posesión de su cargo en enero de 2010, que una de sus prioridades está en la puesta en marcha de un régimen común de asilo e inmigración con un enfoque global que tenga por objetivo la gestión concertada de los flujos migratorios en colaboración con terceros países: “Tenemos que instaurar un régimen de asilo único que se apoye en la solidaridad, la previsibilidad y la responsabilidad común, con arreglo a los convenios internacionales y que respete plenamente el derecho de asilo”, *Diario de La Ley*, n° 7325, Sección Hoy es Noticia, 21 de enero 2010.

procedimientos civiles como penales deben ser reconocidos por las autoridades de toda la UE. En efecto, la libre circulación de personas, de agentes económicos genera una proliferación de conflictos de carácter transnacional que deben ser solucionados con la misma efectividad que si se tratase de supuestos de jurisdicción interna. El espacio de libre movilidad no puede facilitar el incumplimiento de la justicia tanto de carácter civil como penal. A nivel europeo, los instrumentos principales son el título ejecutivo europeo, que al suprimir el *exequatur* garantiza en todos los Estados miembros la libre circulación de decisiones judiciales sobre créditos y una serie de reglamentos sobre competencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho privado⁴⁸. Cuando trasladamos esta cuestión más allá de las fronteras europeas, muy a menudo los problemas se incrementan al plantearse entre ordenamientos jurídicos pertenecientes a culturas distintas, y por ende, donde los lazos de entendimiento son si cabe aún más necesarios. En el marco del Partenariado Euromediterráneo también se aborda este aspecto, animando a las partes a la puesta en marcha de instrumentos de cooperación y colaboración entre las autoridades judiciales, en particular mediante la firma de acuerdos en el ámbito del derecho de familia. En algunos casos incluso, existen ya instrumentos bilaterales o multilaterales para este fin, intentando en el nuevo contexto su utilización sobre la base de un entendimiento mutuo y una colaboración real basada en la confianza entre las partes⁴⁹.

21. En este breve recorrido sobre aquellos ámbitos materiales donde se ha intensificado la actuación a nivel comunitario para poder hablar hoy de un Espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE, resta la *cooperación policial y judicial en materia penal*⁵⁰. En efecto, si los controles fronterizos interiores desaparecen es imprescindible la puesta en marcha de una serie de medidas que garanticen un nivel de seguridad óptimo en el espacio interior, ello precisará junto con una armonización legal

⁴⁸ Reglamento (CE) n° 1346/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre procedimientos de insolvencia (DO L n° 160 de 30.6.2000, p. 1/18); Reglamento (CE) n° 1348/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil (DO L n° 160 de 30.6.2000, p. 37/52); Reglamento (CE) n° 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO L n° 12 de 16.1.2001, p. 1/23), Reglamento (CE) n° 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil; (DO L n° 174 de 27.6.2001, p. 1/24); Reglamento (CE) n° 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados (DO L n° 143 de 30.4.2004, p. 15/39); Reglamento (CE) n° 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo (DO L n° 399 de 30.12.2006, p. 1/32); Reglamento (CE) n° 2116/2004 del Consejo, de 2 de diciembre de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2201/2003 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000 (DO L n° 367 de 14.12.2004, p.1).

⁴⁹ *Ad exemplum*, me remito a los Acuerdos suscritos entre España y Marruecos, que serán objeto de estudio en el epígrafe siguiente.

⁵⁰ Sobre esta cuestión, *vid amplius inter alia*, C. ARANGUENA FANEGA E ALT., *Cooperación judicial penal en la UE: la orden europea de detención y entrega*, Lex Nova, 2005; M. DELMAS MARTY Y JAE VERVALE (ED.), *Un Derecho penal para Europa*, Dykinson, 2004; M. JIMENO BULNES, *La cooperación judicial y penal en la Unión Europea*, Tirant Lo Blanch, 2007; M. C. MOLINA MANSILLA, *Instrumentos y estructuras de la cooperación penal europea*, Bosh, 2008.

en determinados aspectos, una estrecha cooperación policial y judicial en el ámbito penal. Para este fin existen instrumentos tales como la orden de detención europea que evita el largo procedimiento de extradición, y se emite para cualquier persona acusada por las autoridades judiciales de un Estado miembro de un delito cuya pena mínima sea superior a un año de prisión o si la persona ya ha sido condenada previamente al menos cuatro meses. De igual modo, se considera básico para una lucha eficaz contra la criminalidad en Europa, una estrecha cooperación entre autoridades judiciales y policiales donde instrumentos como el EUROJUST o el EUROPOL resultan imprescindibles.

22. Y llegados a este punto, hemos de cuestionarnos en qué sentido se puede hablar de un Espacio EuroMed de libertad, seguridad y justicia, y lo más importante qué podemos esperar de la PEV en este cuestión. A la luz de las implicaciones de un “Espacio de libertad, seguridad y justicia” considero que resulta aventurado y poco realista hablar de un espacio de este calibre en el Partenariado Euromediterráneo. En efecto, en el marco de la PEV sólo es factible aludir a la “dimensión exterior hacia el Mediterráneo” del mencionado Espacio europeo, al ser hoy por hoy la noción que más se adecua a la realidad y a las verdaderas pretensiones de la UE. En definitiva, la conciencia de la UE de que las relaciones exteriores con los países vecinos es crucial en la lucha contra el terrorismo, la criminalidad organizada, la inmigración irregular, a saber los principales retos hoy de la UE, junto con el nuevo enfoque de actuación que supone la PEV, hace prever la puesta en marcha de instrumentos jurídicos dotados de mayor eficacia con el fin de una cooperación más estrecha entre la UE y los PSM en materias AJI.

III. MEDIDAS A CORTO-MEDIO PLAZO UE-MARRUECOS. ACTUACIONES BILATERALES ENTRE EL REINO DE ESPAÑA Y EL REINO DE MARRUECOS

23. Dada la propia naturaleza de los AJI se advierte que existen dificultades para abordar tales cuestiones de forma efectiva exclusivamente en marcos globales, como ha sido el caso de la Cooperación Euromediterránea iniciada en Barcelona a partir de noviembre de 1995. Consciente de esta problemática, la PEV junto con una aplicación diferenciada para los distintos países socios, acoge el desarrollo de marcos más reducidos de carácter subregional que se materializarían a través de actuaciones bilaterales. Con el objetivo de acercarnos a la dinámica prevista por la PEV, así como con el fin de esbozar un retrato de las actuaciones concretas que se están poniendo en marcha en un determinado país en relación a los AJI, atenderemos al Plan de Acción UE/Marruecos. Por otro lado, al realizar este análisis no podemos obviar la existencia de otro marco de actuación más reducido y que tiene plena acogida en el contexto de la PEV, me refiero a las actuaciones bilaterales hispano-marroquíes que se desarrollan en la actualidad en ámbitos relativos a la seguridad, la justicia o la inmigración. En efecto,

la cooperación bilateral articulada entre el Reino de España y Marruecos constituye una de las más significativas y complejas existentes en el Mediterráneo⁵¹.

El Plan de Acción entre la UE y Marruecos se adoptó el 27 de julio de 2005, teniendo como finalidad señalar cuáles son las acciones claves a desarrollar en un periodo de 5 años en una serie de campos prioritarios⁵². Dentro de los seis ámbitos de actuación previstos se incluye la “Cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior”, donde se incardina una cooperación entre las partes en las siguientes materias: Migración, gestión de fronteras, lucha contra la criminalidad organizada, drogas, blanqueo de dinero y otros delitos económicos, y cooperación judicial y policial. Por otra parte, el 13 de octubre de 2008, Marruecos se ha convertido en el primer país al que la UE le ha otorgado el “Estatuto Avanzado”, acordado entre ambas partes mediante un *Documento conjunto UE-Marruecos sobre el reforzamiento de las relaciones bilaterales/Estatuto Avanzado*⁵³. Si bien esta nueva “hoja de ruta” que le permite alcanzar altos niveles de integración se refiere en particular a la cooperación política, así como a la preparación hacia un acuerdo de libre comercio global, no faltan ciertas referencias a una cooperación en materias de seguridad y justicia⁵⁴.

1. Migración (inmigración regular e irregular, readmisión, visados, asilo)

24. La inmigración reviste una especial importancia en toda la cuenca mediterránea, de hecho se dice que es aquí donde el flujo migratorio es el más intenso del planeta, precisamente por la enorme brecha económica existente entre ambas orillas del Mediterráneo. De este modo, no es de extrañar que la inmigración sea objeto de tratamiento a distintos niveles, Marruecos/UE y Marruecos/Estados miembros e incluya diferentes aspectos de este fenómeno.

Cuando nos referimos al *asilo y el refugio*, se constata la ausencia de una legislación basada en los principios y *standard* mínimos internacionales, de modo que una de las acciones prioritarias sea la aplicación por parte de Marruecos de las reglas al amparo de la Convención de Ginebra de 1951 y de su Protocolo de actuación, sobre

⁵¹ C. ECHEVARRÍA JESÚS, “La cooperación en asuntos de justicia e interior en el proceso de Barcelona: un balance”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 9, 2005, pp. 83-92, en especial p. 87. localizable en <http://www.revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNIS0505330083A.PDF>

⁵² El Plan de Acción UE/Marruecos, está localizable en http://www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moroccoenp_ap_final_fr.pdf.

⁵³ Aprobado por el Consejo de Asociación UE-Marruecos, en la sesión de 13 de octubre de 2008 en Luxemburgo, Doc. 13653/08, de 28.10.2008. Su versión en francés *Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/ Statut Avancé*, se encuentra localizable en http://www.ec.europa.eu/external_relations). *Vid. amplius*, C. MARTÍNEZ CAPDEVILA, “El “Estatuto Avanzado” de Marruecos en la Unión Europea”, *Revista Derecho Comunitario Europeo*, nº 34, 2009, pp. 895-914; L. JAIDI, “Cuál es el valor añadido del “Estatuto Avanzado” entre Marruecos y la Unión Europea respecto a la Política Europea de Vecindad (PEV)?”, *El Partenariado Euromediterraneo, Balance Med. 2009*, pp. 157-163.; L. JAIDI & I. MARTIN, *Comment faire avancer le statut avancé UE-Maroc?*, *Documents IEMed*, 2010. Tras la cumbre UE-Marruecos en Granada (marzo 2010) ha habido la oportunidad de reflexionar sobre las implicaciones de dicho Estatuto Avanzado, *vid.* K. KAUSCH, “El Estatuto Avanzado de Marruecos: ¿Qué significado tiene?”, *Policy Brief*, nº 34, marzo 2010, pp. 1-5.

⁵⁴ *Ibid* apartado c y d del *Documento conjunto sobre el reforzamiento de las relaciones bilaterales/Estatuto Avanzado*, *cit. supra*.

todo en cuestiones tales como el principio de no devolución, la obtención y el mantenimiento del estatuto de refugiado o el tratamiento de las demandas de asilo manifiestamente infundadas⁵⁵.

Otra de las acciones prioritarias es “*asegurar la gestión eficaz de los flujos migratorios*”. Para ello, se considera básico continuar los intercambios de información sobre las posibilidades de la migración legal al tiempo que desarrollar campañas de información en Marruecos sobre dichas posibilidades y sobre los riesgos de una inmigración irregular, todo ello basado en una observación y análisis actualizado del fenómeno migratorio en el Mediterráneo. En este sentido, resultan claves encuentros como la Conferencia ministerial Euro-africana sobre Migración y Desarrollo de Rabat (10 y 11 de julio de 2006), que ha dado lugar al llamado “Proceso de Rabat” y donde se propicia el encuentro entre países de origen, de tránsito y de destino, con el fin de establecer una gestión responsable y coordinada del fenómeno migratorio. A esta I Conferencia de Rabat le ha seguido una II Conferencia Ministerial celebrada en París el 25 de noviembre de 2008, estando prevista una III Conferencia Ministerial en Dakar para finales del 2011. Prueba de que tanto la UE como los países africanos no desean que dichas conferencias sean un hecho aislado sino que efectivamente se impulse este “Proceso de Rabat”, es la creación de un Comité de Pilotaje al que se le confía la labor de seguimiento⁵⁶.

25. Una cuestión de gran preocupación para la UE es la “*prevención y lucha frente a la inmigración irregular*” proveniente o en tránsito desde Marruecos. Para ello, la UE considera como una de las acciones prioritarias la firma de un acuerdo de readmisión con Marruecos⁵⁷, que sufre actualmente un *impasse* ante la negativa de este último de readmitir en su territorio a otros inmigrantes que no sean sus propios nacionales⁵⁸. No obstante, la UE a través del “Estatuto Avanzado” como de la Cumbre

⁵⁵ Resume la situación el Informe sobre el progreso realizado en la aplicación de la PEV por Marruecos en el año 2008 con las siguientes palabras: “*Dans le domaine de l’asile et des réfugiés il n’y a pas eu des progrès majeurs. Malgré la signature en juillet 2007 (voir le dernier rapport) de l’accord de Siège avec le Hautcommissariat aux Réfugiés (HCR) des Nations Unies, le Maroc ne reconnaît toujours pas officiellement les réfugiés arrivés ces dernières années sur son territoire et ne leur fournit aucune assistance. De plus, aucune mesure significative n’a été prise pour créer un cadre législatif et réglementaire global concernant les réfugiés permettant, par exemple, l’établissement d’une instance de recours et l’élaboration d’une procédure spécifique pour l’octroi de l’asile*”, *Mise en oeuvre de la politique européenne de voisinage en 2007. Rapport de Suivi Maroc 2008*, SEC (2009), n° 520, de 23.4.2009, p.15.

⁵⁶ En concreto, el 19 de enero de 2010 y bajo Presidencia española se reunieron en Madrid el Comité de Pilotaje del Proceso de Rabat compuesto por Francia, Italia, España y la Comisión Europea, por una parte, y por Marruecos, Senegal, Burkina Faso y la Comisión de la CEDEAO (Comisión Económica de los Estados de África Occidental), por otro.

⁵⁷ Sobre el alcance e implicaciones de los acuerdos de readmisión firmados por la UE, *vid. amplius* A. CHUECA, “Inmigración y tratados internacionales celebrados por la UE: los tratados de readmisión”, en http://www.unizar.es/union_europea/files/readmission.pdf; S. PEERS, “Readmission agreements and EC external migration law”, en *EU: Statewatch analysis*, n° 17, 2003; P. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, “El marco jurídico de las relaciones exteriores de la Unión Europea en materia de inmigración”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 27, 2007, pp. 463-510, en especial pp. 491-495.

⁵⁸ Sobre las dificultades de negociación del acuerdo UE-Marruecos, *vid.* A. CHUECA SANCHO, “La Política de inmigración en la UE en el Mediterráneo o el síndrome de las tres “R”, *cit. supra*, en particular

UE-Marruecos (Granada, 2010), sigue insistiendo que en el marco de una política de inmigración global fruto de la cooperación entre las partes, la firma del mencionado acuerdo de retorno y readmisión de inmigrantes en situación irregular constituye “un elemento fundamental del partenariado UE-Marruecos”⁵⁹.

Dicha negativa por parte del Reino alauita no es nueva, basta recordar que el Acuerdo de readmisión con España, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992, no se aplicó para otros inmigrantes irregulares no marroquíes, hasta el 27 de enero de 2004, gracias a la readmisión por parte de Marruecos de 30 subsaharianos⁶⁰. Si bien es cierto que la inaplicación de dicho acuerdo sigue existiendo en la práctica y es objeto de duro embate por parte del gobierno español, no podemos dejar de reconocer un cambio de actitud y de respuesta por parte de las autoridades marroquíes ante el fenómeno de la inmigración irregular. Prueba de ello ha sido la firma en el año 2003 de un *Memorandum de entendimiento entre el Reino de Marruecos y el Reino de España sobre repatriación asistida de menores no acompañados*, así como la puesta en marcha de patrullas mixtas de control marítimo formadas por la Guardia Civil española y la Gendarmería Real marroquí, iniciadas el 17 de febrero de 2004, poniéndose así en práctica la iniciativa lanzada por los Ministros JAI en octubre de 2002⁶¹.

26. Dado que el fenómeno migratorio requiere un tratamiento global y que la PEV conlleva concesiones unidas a obligaciones que han de asumir los países vecinos, no es de extrañar que la *facilitación de visados* para los ciudadanos marroquíes se esté abordando conjuntamente con el mencionado acuerdo de readmisión⁶². En efecto, ya se destacaba en los documentos programáticos de la PEV, que a cierto nivel de integración económica y política entre Estados, resulta básico facilitar la libre movilidad de las personas. En concreto, entre las acciones prioritarias señaladas en el Plan de Acción UE/Marruecos se retoma este objetivo si bien parece limitarse a estancias de corta duración y para determinadas categorías de personas; de hecho, éste es el estado actual

pp. 10-11; E.A. MRABET, “Readmission Agreements. The case of Marocco”, *European Journal of Migration and Law*, nº 5, 2003, pp. 379-385.

⁵⁹ Vid. punto segundo del apartado c del *Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/ Statut Avancé* y párrafo 5 in fine, página 4 de la *Déclaration conjointe Sommet Union Européenne-Maroc*. Ambos documentos han sido citados anteriormente.

⁶⁰ Acuerdo de 13 de febrero de 1992 entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados irregularmente, firmado en Madrid (BOE num. 100, de 25 de abril de 1992). El Reino de Marruecos tiene otros acuerdos de readmisión firmados con Francia (1993), Alemania (1998) e Italia (1998). Vid. *amplius*, A. BELGUENDOZ, *Politique européenne de voisinage-barrage aux sudistes: De Schengen à Barcelone + 10*, Ed. Beni Snassen, Rabat, 2005; I. GONZÁLEZ GARCÍA, “El acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla”, *Anuario de Derecho Internacional*, nº 22, 2006, pp. 255-284.

⁶¹ Esta decisión tomada por el Consejo de Ministros JAI celebrado el 15 de octubre de 2002 respondía al mandato recibido del Consejo Europeo celebrado en Sevilla en los días 21 y 22 de junio de ese año, que había aprobado un plan de control de la inmigración irregular.

⁶² Así la Comisión en el Plan de Acción UE/Marruecos señala que: “*La gestion efficace des flux migratoires, y compris la signature d’un accord de réadmission avec la Communauté européenne, et la facilitation de la circulation des personnes, en conformité avec l’acquis, notamment en examinant les possibilités d’assouplissement des formalités d’obtention de visas de court séjour pour certaines catégories de personnes à définir en commun accord*”, *cit. supra*, p. 3.

de la cuestión en las delicadas negociaciones existentes donde la UE se plantea otorgar visados a marroquíes por razones de estudio o investigación siempre que el gobierno marroquí acepte el acuerdo de readmisión de los emigrantes clandestinos, sean sus ciudadanos o no⁶³. Baste recordar que los ciudadanos de la cuenca mediterránea han disfrutado de un régimen privilegiado para acceder a varios países europeos, incluidos el territorio español gracias a la conclusión de acuerdos sobre supresión de visados⁶⁴. Tras la incorporación de España a los Acuerdos de Schengen pasó a exigirse el visado a todos estos nacionales magrebíes y turcos, al tiempo que se suspendieron los acuerdos suscritos, precisamente en el año 1991, fecha en la que España empezó a formar parte del Espacio Schengen.

2. Gestión de fronteras

27. Otra cuestión que se aborda en el Plan de Acción UE/Marruecos y que está íntimamente relacionada con el control del flujo migratorio es “*el reforzamiento de la gestión fronteriza*”. El Plan considera básico la mejora de las capacidades organizativas e institucionales del control fronterizo y de la vigilancia de los puestos de entrada y salida, así como una mayor cooperación regional en materia de gestión de tales controles. En esta cuestión y siguiendo las demandas marroquíes, se ha dotado gracias al proyecto MEDA la cantidad de 67 millones de euros con el fin de impulsar dicha mejora a través del apoyo institucional, la formación de personal o mediante la dotación de equipamiento. Por parte de las autoridades marroquíes se ha creado la Dirección de la Migración y de la Vigilancia de fronteras, que tiene como uno de sus principales objetivos frenar la emigración clandestina hacia Europa, en concreto hacia las costas españolas⁶⁵.

⁶³ Buena prueba de que estamos ante una cuestión que se aborda conjuntamente con el acuerdo de readmisión es el tenor del Informe sobre la puesta en marcha de la PEV por parte de Marruecos: “*Malgré trois nouvelles sessions de négociations en 007, peu de progrès ont été enregistrés dans le négociations sur l'accord de réadmission communautaire que durent depuis maintenant près de cinq ans. Il n'y a pas eu de nouvelles discussions concernant la question de visas*”, *Mise en oeuvre de la politique européenne de voisinage en 2007. Rapport de Suivi Maroc 2007*, cit. supra, pp. 14 y 15.

⁶⁴ En el caso de España, Canje de Notas de 3 de junio de 1964 sobre supresión de visados con Marruecos (BOE num. 302, de 17 de diciembre de 1982); Canje de Notas de 21 de junio de 1966 y de 21 de julio de 1966 sobre supresión de visados con Túnez (BOE num. 302, de 17 de diciembre de 1982); Canje de Cartas de 14 de diciembre de 1994 constitutivo de Acuerdo entre España y la República Argelina Democrática y Popular sobre supresión de visados de salida a residentes y régimen básico de visados (BOE num. 3, de 7 de febrero de 1996). Vid. A. ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, “Disposiciones españolas restrictivas en materia de inmigración”, *REDI*, nº 2, 1992, pp. 714-716.

⁶⁵ Como consecuencia de la puesta en marcha de tales medidas, el Informe realizado por la Comisión sobre el progreso realizado en la aplicación de la PEV por Marruecos reconoce que dicha colaboración está ya muy desarrollada, debiéndose de actuarse tan solo en aras a su consolidación (*Communication de la Commission Mise en oeuvre de la Politique Européenne de Voisinage en 2008. Rapport de Suivi Maroc*, cit. supra, p. 15).

3. Cooperación en la lucha contra la criminalidad organizada, drogas y blanqueo de dinero

28. De igual modo, el Plan de acción UE/Marruecos incluye en el ámbito de la cooperación en materia de justicia, de libertad y de seguridad la *lucha frente a la criminalidad organizada, incluyendo el tráfico de seres humanos, el terrorismo, las drogas o el blanqueo de dinero*. Las acciones previstas se configuran en distintos niveles de actuación que van desde la aprobación y la aplicación de los convenios internacionales en la materia, incluyendo el desarrollo de la legislación interna correspondiente, hasta la elaboración de estrategias globales que atiendan a todas las fases del tráfico o ilícito en cuestión, sin obviar la formación específica de personal en la materia, así como la intensificación de la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades nacionales. En este sentido, Marruecos ha ratificado en 2002 la Convención de Naciones Unidas contra la criminalidad transnacional organizada, al tiempo que ha llevado a cabo una reforma legal con el fin de tipificar de manera más exhaustiva y correlativamente endurecer las penas para aquellos que se dedican al tráfico de seres humanos. En lo que concierne al tráfico de estupefacientes, el gobierno marroquí ha declarado que la superficie de cannabis se ha reducido en un 55%, así como la producción de resina de cannabis que ha sufrido una merma de un 61%⁶⁶.

29. A nivel bilateral, asistimos en los últimos años a un incremento en cuanto a la cooperación entre Marruecos y España. Estos dos países tienen suscritos un Acuerdo de Cooperación en materia de lucha contra la droga de 21 de enero de 1987, que ha sido completado por un Protocolo Adicional de 4 de julio de 1997. En el marco tanto de la VII y VIII Reunión de Alto Nivel Hispano-Marroquí, celebradas respectivamente en Sevilla (29 de septiembre de 2005) y Rabat (5 y 6 de marzo de 2007), ambas partes “se felicitan por la excelente cooperación en materia de lucha contra el terrorismo, la criminalidad, el tráfico de estupefacientes y de los resultados positivos observados en los diferentes ámbitos”⁶⁷. Entre otros aspectos, ambos gobiernos destacan los avances en cuanto al intercambio de información en tiempo real, así como de experiencias y formación entre autoridades en materia de lucha contra el terrorismo y la criminalidad en general.

4. Cooperación judicial y policial

30. En materia de *cooperación judicial y policial*, el Plan de Acción UE/Marruecos, así como el Documento sobre el “Estatuto Avanzado” para Marruecos, consideran prioritario trabajar a un doble nivel: en primer lugar, mediante la creación de un marco normativo que garantice la cooperación jurídica entre los Estados, y en

⁶⁶ Informe realizado por la Comisión sobre *El progreso realizado en la aplicación de la PEV por Marruecos. 2008, cit. supra*, p. 15.

⁶⁷ Apdos. 28-30 de la Declaración Común de la VIII Reunión Hispano-Marroquí (Rabat, 5-6 de marzo de 2007).

segundo término, a través del reforzamiento de la cooperación y el buen entendimiento entre las autoridades judiciales y de policía marroquíes con las europeas⁶⁸.

31. Con respecto a la adopción de un marco normativo común, se insiste en que Marruecos firme, ratifique y ponga en marcha las principales convenciones internacionales en la materia, en aras a dar soluciones concretas para prevenir y solucionar conflictos que se generen en el ámbito del Derecho de familia. En este sentido, hay que valorar muy positivamente que Marruecos se ha incorporado a la Conferencia de La Haya, el 6 de septiembre de 1993, y que, hasta la fecha, es parte en el Convenio de La Haya, de 1 de marzo de 1954, sobre procedimiento civil, ha firmado el Convenio de La Haya, de 25 de octubre de 1980, tendente a facilitar el acceso internacional a la justicia y el Convenio de La Haya, de 19 de octubre de 1996, sobre competencia, ley aplicable, reconocimiento, ejecución y cooperación respecto a la responsabilidad parental y medidas de protección de los niños⁶⁹. Hasta hace poco se insistía en su participación en una materia de especial importancia como es el secuestro internacional de menores; a partir del 9 de marzo de 2010, se ha producido la adhesión de Marruecos al Convenio de La Haya, de 25 de octubre de 1980, sobre los aspectos civiles en la sustracción internacional de menores y cuya entrada en vigor está prevista para el 1 de junio de 2010⁷⁰.

32. En el marco de las relaciones bilaterales, que tal como ya hemos insistido resultan a menudo las más eficaces en estas cuestiones, hemos de destacar el Convenio entre España y Marruecos, de 30 de mayo de 1997, sobre asistencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores⁷¹. Además, este Convenio forma parte de la iniciativa realizada por ambos gobiernos en aras a desarrollar una mayor cooperación en el ámbito judicial y que ha dado lugar a la firma, en esa misma fecha, de acuerdos sobre la extradición, el traslado de personas condenadas, la cooperación judicial civil, mercantil y administrativa y la asistencia judicial penal⁷². Para finalizar esta breve

⁶⁸ Vid. Plan de Acción UE/Maroc, apdo. 57 y Documento conjunto sobre el reforzamiento de las relaciones bilaterales/Estatuto Avanzado, apartado d.

⁶⁹ BOE num. 202, de 24 de agosto; corr. de errores BOE núm. 155, de 30 de junio de 1989, y BOE núm. 21, de 24 de enero de 1996.

⁷⁰ Vid. http://www.hcch.net/index_fr.php?act=states.details&sid=56

⁷¹ BOE núm. 150, 24.6.1997. Vid. *inter alia*, A. BORRAS RODRÍGUEZ, "La protección del menor inmigrante y la cooperación en materia de custodia y derechos de visita y devolución de los menores en las relaciones con Marruecos", en I. García Rodríguez (Ed.), *Las ciudades de soberanía española: respuestas para una sociedad multicultural* (Melilla, 6-9 de abril de 1999), Universidad de Alcalá, Madrid, 1999, pp. 237-261; J. A. PÉREZ BEVIÁ, "El Convenio entre España y Marruecos de 30 de mayo de 1997 sobre asistencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia de derecho de custodia y derecho de visita y devolución de menores", en A.L. Calvo Caravaca y J.L. Iriarte Ángel, *Estatuto personal y Multiculturalidad de la familia*, Colex, 2000 pp. 139-162; M. SABIDO RODRÍGUEZ, "Consideraciones sobre el Convenio bilateral entre España y Marruecos de 1997", en A.-L. Calvo Caravaca y J.L. Iriarte Ángel (Eds.), *Mundialización y familia*, Colex, Madrid, 2001, pp. 347-356.

⁷² Convenio sobre asistencia a personas detenidas y traslado de personas condenadas (BOE núm. 145, 18.6.1997); Convenio sobre asistencia judicial en materia penal (BOE núm 150, 24.6.1997); Convenio sobre cooperación judicial en materia civil, mercantil y administrativa (BOE núm. 151, 25.6.1997); y

alusión a la creación de un marco normativo común, es preciso aludir a las reformas que el Reino de Marruecos ha realizado en su Código de estatuto personal (*Mudawwana*), tímidamente en septiembre de 1993, y de manera más comprometida mediante la aprobación de un nuevo texto en febrero de 2004, en tanto que instrumento básico para una cooperación judicial más fluida en el ámbito del Derecho de familia⁷³.

33. El Plan de Acción UE/Marruecos considera básico el desarrollo de acciones que conlleven una mayor cooperación entre las autoridades judiciales y de policía. En este sentido, Marruecos participa activamente en el proyecto Euro-Med de formación judicial (magistrados, abogados y administrativos) y policial. Como acciones futuras se prevén, *inter alia*, la firma de acuerdos de cooperación, por un lado, con EUROPOL con el fin de posibilitar el intercambio de información técnica, operacional y estratégica entre la UE y las autoridades marroquíes competentes en el campo del crimen organizado, y por otro, con EUROJUST, dadas las exigencias en materia de protección de datos personales⁷⁴. En tales ámbitos, también se están desarrollando actividades a nivel bilateral principalmente a través del establecimiento de magistrados de enlace, a partir de principios de 2005⁷⁵, y el proyecto “ADL” para la modernización de la administración judicial en Marruecos y la aproximación de ambos sistemas judiciales cuyo máximo exponente ha sido la creación de la Red Marroquí de Cooperación

Convenio de extradición (BOE num. 151, 25.6.1997). Por su parte, el 24 de junio de 2008, se firmó en Rabat la reforma de los Convenios con Marruecos de 1997 sobre asistencia judicial en materia penal y de extradición (ambos publicados en BOE núm. 238, de 2.10.2008). Todos estos Convenios han de circunscribirse en el marco del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de Marruecos y el Reino de España, hecho en Rabat el 4 de julio de 1991 y que entró en vigor el 28 de enero de 1993 (BOE núm. 49, 26.2.1993).

⁷³ Respectivamente Dahir n. 1-93-347, de 10 septiembre de 1993 y Dahir n.1-04-22, de 3 de febrero de 2004. Vid. P. DIAGO DIAGO, “La nueva Mudawana marroquí y el Derecho internacional privado”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2004, nº 2, pp. 1078-1083; G. ESTEBAN DE LA ROSA (Dir.), *La nueva Mudawana marroquí: entre tradición y modernidad. Traducción comentada del Código de Familia de 2004*, Ed. Junta de Andalucía, Sevilla, 2009; ID., (Dir.), *Código marroquí de la familia*, Blanca Impresores, Jaén, 2009; J.M. LARRONDO LIZARRAGA, *Derecho de familia y sucesiones de Marruecos: la Mudawana*, Colegios de Registradores de España, Madrid, 2009; A. QUIÑONES ESCAMEZ, “La réception du nouveau Code de la famille marocain (*Moudawana*, 2004) en Europe”, *Revista di Diritto Privato e Processuale*, 2004, nº 3, pp. 877-900; A. RODRÍGUEZ BENOT, “El ordenamiento aplicable al estatuto personal de los extranjeros en España: a propósito de la inmigración marroquí y el nuevo Código de Familia (*Mudawana*) de 2004”, en M. Balado Ruiz-Gallegos (Dir.), *Inmigración, Estado y Derecho*, Bosch, Barcelona, 2008, pp. 949-962.

⁷⁴ Vid. apdos c y d del Documento de Estatuto Avanzado para Marruecos. Hay otras medidas que también se prevén, si bien están hasta la fecha menos definidas, como sería el caso de la creación de un Instituto Superior de Lucha contra la Criminalidad, reforzar la cooperación y la acción común con el Observatorio europeo de drogas y toxicomanías (EMCDDA) o entablar una cooperación operacional en materia de reinserción de detenidos.

⁷⁵ Con respecto a las actividades que tendrá que llevar a cabo el Magistrado de Enlace con Marruecos, el Ministerio de Justicia destaca “las relacionadas con cualquier actividad que contribuya a impulsar y acelerar, sobre todo a través de contactos directos con los servicios competentes y con las autoridades judiciales del Estado de acogida, todo tipo de cooperación judicial en materia penal y, en su caso, civil. También intervendrá en cualquier actividad destinada a intercambiar información y datos estadísticos a fin de impulsar el conocimiento mutuo de los distintos sistemas y bancos de datos jurídicos de los Estados interesados y las relaciones entre los profesionales de la judicatura de ambos Estados” (Reunión de los Ministros de Justicia de España y Marruecos celebrada en Lukor, 3 de junio de 2006).

Jurídica Internacional⁷⁶. En el campo de la cooperación policial entre España y Marruecos, hasta la fecha, ésta se centra fundamentalmente en la lucha contra las redes de inmigración irregular y cuyo elemento más destacable ha sido la decisión de establecer patrulleras conjuntas formadas por la Guardia Civil española y la Gendarmería Real marroquí.

IV. A modo de balance final

34. A partir del año 2002, los AJI aparecen como una prioridad en el Partenariado Euromediterráneo. Este interés coincide en el tiempo con el fortalecimiento de la acción exterior de la UE con los PSM, que junto con el establecimiento de una Política Europea de Seguridad y Defensa, ha impulsado el desarrollo de una estrategia sobre la dimensión exterior del Espacio de libertad, seguridad y justicia. Esta nueva dimensión iniciada en el marco del Proceso de Barcelona, ha recibido un impulso a través de la PEV al fijarse una mayor profundización entre los objetivos, una implementación diferenciada según las circunstancias de cada país y un proceso condicionado a las políticas europeas⁷⁷.

35. En la actualidad, la cooperación en los AJI se mueve en dos planos diferentes. Por un lado, el nuevo marco que ofrece la PEV, que en las relaciones euromediterráneas se presenta como heredera y complementaria del Proceso de Barcelona. En este contexto y mediante las estrategias fijadas en los distintos documentos marcos se han establecido las bases, un cuadro conceptual común y se han definido los principales retos a tratar. Por otra parte, asistimos a la consolidación de una importante cooperación bilateral en el partenariado con los PSM y cuyo máximo exponente viene representado por Marruecos. A nivel regional, tanto en el Plan de Acción como en el “Estatuto Avanzado” para Marruecos, se ha definido una hoja de ruta para los próximos años que atiende de manera detallada a materias tales como: migraciones, gestión de fronteras y cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada. Asimismo, se constata una colaboración bilateral cada vez más estrecha entre Estados de ambos lados del Mediterráneo. En concreto, en las actuales relaciones hispano-marroquíes, los AJI constituyen uno de los ámbitos prioritarios generándose una importante red de cooperación judicial y policial entre ambos países, siempre en el marco del Partenariado Euromediterráneo.

36. La metodología prevista por la PEV parece la adecuada, al promover el desarrollo de marcos más reducidos, de carácter incluso subregional, para tratar cuestiones como es el caso de los AJI donde existe una clara dificultad para obtener resultados en foros multilaterales, como los existentes en la Asociación

⁷⁶ El mencionado acuerdo fue suscrito el 7 de julio de 2005, con una duración de tres años y medio (1 de septiembre de 2005 a 31 de diciembre de 2008) y un presupuesto de 3.318.461 Euros. *Vid.* Resolución de 14 da marzo de 2006, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Justicia y la Consejería de Justicia y la Administración Pública de la Junta de Andalucía, para la participación conjunta en el proyecto de fortalecimiento y modernización de la Administración de Justicia de Marruecos, BOE num. 85, 10.4.2006.

⁷⁷ D. LIÑÁN NOGUERAS, “La Política exterior de la UE y el Mediterráneo”, *cit.* p. 234.

euromediterránea iniciada en Barcelona en 1995. Si bien esta PEV ha permitido una institucionalización del diálogo y la cooperación; desde mi óptica, ésta debería mejorarse en un futuro con el fin de conseguir resultados más concretos y tangibles para la ciudadanía. Para ello, considero básico superar las dos dinámicas contradictorias que parecen inspirar las relaciones exteriores de la UE con los PSM y que subyacen en la externacionalización de los AJI⁷⁸. Por una parte, ciertas actuaciones se dirigen hacia un paulatino “asociacionismo” que pretende integrar a los PSM en las políticas europeas y extenderles el mercado único junto con el beneficio de las cuatro libertades comunitarias. Mientras que otras iniciativas, parecen evidenciar que sólo existe un interés en consolidar un Espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos que precisa, entre otras medidas, una “cooperación” con los países vecinos a fin de consolidar las fronteras exteriores de la Unión. Consecuencia de ello, asistimos a una latente contradicción ya que al tiempo que se facilita la participación de los PSM en ciertos programas europeos, a éstos se les exige una colaboración activa hacia la impermeabilidad de la frontera *ad extra* de la UE.

37. Por su parte, hemos de cuestionarnos si la UpM en tanto que una nueva oportunidad, ofrecerá en un futuro próximo mejores perspectivas en cuanto a una cooperación AJI. En la actualidad, es difícil, sin resultar imprudente, dar una respuesta positiva. En efecto, si bien la UpM nos invita a creer en un Espacio EuroMed, se presenta bajo una “lógica de utilidad” conformándose como un modelo fundamentalmente “economicista y tecnocrático” que al dejar en segundo plano, cuestiones relativas a la justicia y la libre movilidad ha generado un importante escepticismo de la sociedad civil en los países del sur⁷⁹. Desgraciadamente, el desarrollo concreto, hasta la fecha, parece hacernos olvidar la meta última de esta Unión, a saber, un futuro de paz y de prosperidad en toda la región donde es básica la dimensión humana y cultural. Desde mi parecer, en este sentido, es crucial facilitar la libre circulación de personas, hacer viable una inmigración regular al tiempo que luchar contra la inmigración clandestina en tanto que asuntos de interés común que deben necesariamente tratarse desde una perspectiva global, equilibrada y respetuosa con la situación del otro.

38. A modo de balance sobre el desarrollo futuro de estas cuestiones, podemos afirmar que a corto-medio plazo resulta aventurado corroborar el establecimiento de un Espacio EuroMed de libertad, seguridad y justicia. En efecto, hasta el momento presente sólo podemos confirmar, la intensificación de la dimensión exterior del Espacio europeo que conlleva una implicación directa para los PSM en determinadas materias con el objetivo de hacer frente de manera más efectiva a retos comunes: el terrorismo, la criminalidad organizada, la inmigración o la agresión al medio ambiente. Pese a tal afirmación, no se puede obviar que en la actualidad existe una estrategia definida en el marco de la actual PEV, el basamento adecuado gracias a una importante red de relaciones bilaterales, así como la voluntad política para que en los AJI se intensifiquen

⁷⁸ En este mismo sentido, S. Wolff se refiere a una visión “inclusiva” frente a otra “exclusiva”. S. WOLFF, “La dimension méditerranéenne de la politique Justice et Affaires intérieures”, *cit. supra*, p. 13.

⁷⁹ E. BARBÉ IZUEL, “La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea”, *cit. supra*, p. 46.

los mecanismos de cooperación, el intercambio y asistencia entre autoridades y, en definitiva, la creación de lazos que promuevan la confianza y la buena voluntad entre los países mediterráneos.