

GESTIONAR LA DIVISIÓN: LA UE Y LOS CONFLICTOS EN ORIENTE MEDIO Y EL NORTE DE ÁFRICA¹

Eduard Soler i Lecha

Investigador sénior de CIDOB

Versión preliminar de las conclusiones de la investigación. No citar sin la autorización del autor (esoler@cidob.org)

¿POR QUÉ ES RELEVANTE?

Oriente Medio y el Norte de África han ocupado una posición especial en la creación de la política exterior europea, incluso en los momentos embrionarios a principios de los años 70. Es uno de los ámbitos en los que la UE ha construido su “actoridad global” (global actorness) y también uno de los temas donde las divisiones entre sus estados miembros han sido más visibles.

Las divisiones en relación con el conflicto árabe-israelí han sido palpables y, por consiguiente, las que han atraído la atención de los expertos de área y de los estudios de integración europea. Con todo, la mayor parte de la investigación se ha dedicado al análisis de las posiciones de algunos estados miembro – los de mayor tamaño, los más significados o los que han podido cambiar de posición – y los efectos de estas divisiones sobre la capacidad de la UE de ser un actor relevante en este conflicto. Más recientemente, desde los estudios especializados en la Unión Europea se ha empezado a analizar la emergencia de mecanismos para sortear bloqueos, bien sea en forma de grupos motor o fórmulas contempladas dentro de los tratados, una discusión que trasciende esta región. De hecho, es el caso de una reciente investigación sobre integración diferenciada en materia de política exterior producida en el marco del proyecto EU-Idea (Grevi, 2020)

Esta ponencia parte de esta investigación y amplía su foco. Sostiene que en los últimos diez años las divisiones no sólo se han hecho más visibles, sino que también han cambiado de naturaleza. Se pregunta si las divisiones pre-existentes en relación con el que tradicionalmente se ha visto como el conflicto central en la región de Oriente Medio y el Norte de África condiciona la forma en que los estados se posicionan y se relacionan

¹ Esta ponencia se enmarca en el proyecto [EU-IDEA](#) que ha recibido financiación del programa de investigación e innovación Horizon 2020 de la Unión Europea en virtud del acuerdo de subvención nº 822622 ". Esta investigación refleja únicamente la opinión y conclusiones del autor y la Comisión Europea no es responsable del uso que pueda hacerse de la información que contiene.

entre sí respecto a otros temas divisorios en la región y también si los mecanismos para gestionar esta división que se han explorado en el conflicto árabe-israelí, se aplican también al conjunto de la región o pueden aplicarse en un futuro.

Con este objetivo, la ponencia identifica cuáles son estos mecanismos y cómo se han utilizado en el conflicto árabe-israelí para, seguidamente, analizar el tipo de división que existe y cómo se ha gestionado respecto a cuatro cuestiones relevantes en las dinámicas de conflicto y cooperación en el norte de África: el Sáhara Occidental, las tensiones territoriales entre España y Marruecos, el conflicto en Libia y las disputas territoriales en el Mediterráneo Oriental que tienen como principales protagonistas Libia, Egipto, Grecia, Chipre y Turquía.

¿QUÉ LECCIONES EXTRAEMOS DEL CASO ÁRABE-ISRAELÍ?

Las votaciones de los países europeos respecto a la participación palestina en foros multilaterales habían sido, tradicionalmente, el ámbito donde se visibilizaban y gestionaban la división entre los estados miembros. Ejemplos bien conocidos son el voto de las Naciones Unidas Resolución 67/19 de la Asamblea General sobre la condición de Palestina en la Asamblea como estado observador no miembro en noviembre de 2012, así como la votación en la UNESCO en 2011 para admitir a Palestina como miembro de pleno derecho. En ambas ocasiones, los países de la UE no lograron una posición unificada. En la Asamblea General de la ONU, 14 de los 27 miembros de entonces votaron favorablemente, 13 se abstuvieron y uno, la República Checa, se opuso. El panorama estuvo aún más fragmentado en relación miembro de la UNESCO en la votación de 2011. Luego, cinco países, incluida Alemania, se opusieron mientras que doce, entre los cuales Francia, votó a favor y otros diez, el más grande de los cuales era el Reino Unido, se abstuvieron. Tuvieron lugar intensas discusiones entre los estados miembros de la UE sobre los riesgos de proyectarse como un grupo desunido en un tema tan central pero la alternativa planteada entonces era una abstención de grupo. En otras palabras, reconocer su irrelevancia. Al final, optó por asumir la división.

Diez años más tarde, el consenso sobre cuestiones relacionadas con el MEPP es todavía más difícil de alcanzar. Dado el desacuerdo entre los Estados miembros, el Consejo de Asuntos Exteriores no puede enmendar ni reformular principios y políticas previamente acordados, lo que debilita la capacidad del Alto Representante o del Representante Especial de la UE para el Proceso de Paz para presionar a las partes en conflicto. Este estancamiento refleja no sólo diferentes (y cada vez más incompatibles) dentro del Consejo, sino también los esfuerzos deliberados de terceros actores - en este caso el gobierno israelí y la administración Trump - para romper el consenso de la UE y evitar la adopción de medidas que pudieran ir contra sus intereses.

Ante esta situación se han explorado dos soluciones: la aparición de grupos ad hoc formados por un número limitado pero representativo de estados miembros e

interpretaciones de los tratados que permitiesen visibilizar una posición europea respecto a cuestiones clave incluso cuando algunos estados optaban por la vía de la obstrucción

En cuanto a la primera vía dos grupos han sido particularmente activos en este contexto. El Quint surgió a principios de los noventa y está formado por los grandes estados de la UE (inicialmente Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y España). Su objetivo inicial era apoyar la paz en Oriente Medio. No obstante, el estancamiento y posterior colapso del proceso de paz y la proliferación de otros conflictos en la región (Libia y Siria) hizo que el grupo ampliase el foco de actuación. La creciente divergencia entre los estados miembros y la imposibilidad de adoptar declaraciones comunes ha espoleado a este grupo a actuar en solitario. Más recientemente, estos países han comenzado a invitar a otros países a unirse a las iniciativas, que se acordaron por primera vez a nivel de Quint, como ocurrió con la *démarche* de abril de 2020 de once embajadores europeos alertando sobre los riesgos de la anexión unilateral por parte de Israel de partes de Cisjordania.

El segundo grupo corresponde a los países denominados "afines" o "likeminded". Se trata de una serie de países que comparte el deseo de que la UE desempeñe un papel más destacado y autónomo en el MEPP. Si bien el Quint fue el resultado de las esperanzas suscitadas por el lanzamiento del Proceso de paz, los "afines" pueden verse como la expresión de frustración con su estancamiento. Los afines incluyen a dos de los miembros de Quint - Francia y España - y varios estados miembros más pequeños del norte y oeste Europa, como Irlanda y Suecia.

Respecto a la segunda vía, la búsqueda de mecanismos compatibles con los tratados y por lo tanto con el principio de unanimidad, se observan las siguientes prácticas: la lectura en foros multilaterales como las Naciones Unidas de lecturas de declaraciones aprobadas por un cierto número de países de la UE y, por parte del Alto Representante, declaraciones a título personal reiterando posiciones de la UE previamente acordadas e interpretando nuevos acontecimientos a la luz de estas posiciones. Otras opciones que contemplan los tratados en forma de abstenciones constructivas, cooperaciones reforzadas o demanda al alto representante que diseñe posiciones que pudieran ser asumidas por parte de las voces discordantes han tenido escaso o nulo recorrido. La razón es que el fin último de quienes se oponían a una determinada posición no era la de negociarla sino obstruir.

Veamos, pues, hasta qué punto existen divisiones parecidas en relación con otros conflictos regionales y si las vías para sortear bloqueos y evitar caer en la irrelevancia (grupos ad hoc, declaraciones europeas pero que no requieran consenso o los mecanismos previstos específicamente en los tratados) se manifiestan en la política europea hacia el norte de África.

LAS DIVISIONES EUROPEAS EN LOS CONFLICTOS DEL MAGREB

El conflicto del **Sáhara Occidental** y sus derivadas en la rivalidad entre Marruecos y Argelia, es un foco de tensión casi tan antiguo como el conflicto árabe-israelí, pero ha ocupado una posición periférica en las discusiones sobre política exterior europea. La UE ha visto las iniciativas de cooperación regional como el partenariado euro-mediterráneo o la Unión por el Mediterráneo como espacio desde los que promover el acercamiento y, a diferencia de lo que sucedió con el conflicto árabe-israelí, las tensiones entre Rabat y Argel o entre Marruecos y el Polisario no han llegado a bloquear avances en la cooperación euro-mediterránea.

Como explica Jordi Vaquer (2007) aunque también podamos distribuir los países de la UE en un continuo que va desde las posiciones más pro-saharauis, con Irlanda y Suecia en ese extremo, a las más comprensivas con la posición de Marruecos, Francia es el caso más notable, no hemos visto el mismo nivel de confrontación en las discusiones europeas que sí se han visto en el tema árabe-israelí. Los países han expresado matices distintos, sobre todo en el marco de Naciones Unidas o en sus relaciones bilaterales con Marruecos o la cooperación y contactos (o la ausencia de estos) con el Frente Polisario, pero raramente ha sido un tema divisivo a nivel europea. La excepción ha sido la negociación de los acuerdos de pesca y agricultura con Marruecos y su aplicabilidad a los territorios del Sáhara Occidental. Una vez más, países como Irlanda y Suecia, pero también Países Bajos y Dinamarca, han sido los que han mantenido posiciones más estrictas y, por lo tanto, menos abiertas a las tesis de Marruecos llegando a votar en contra de opiniones de la Comisión o en tramitaciones en el Consejo. Si embargo, a diferencia de lo que hemos visto con la cuestión palestina, ni estos países ni aquellos que han defendido posiciones “pro-marroquíes” se han encontrado en una actitud obstruccionista en la toma de decisiones, en parte porque en materia de política comercial los procesos de toma de decisión permiten un mayor margen de disenso que en política exterior y en parte porque las motivaciones de las voces discordantes no eran impedir el acuerdo con Marruecos, sino modificar sus términos.

En cuanto a la situación en **Libia**, una vez más la Unión Europea se encuentra en una posición secundaria, aunque menos que respecto al Sáhara Occidental. En relación con este país debemos diferenciar dos momentos: la puesta en marcha de la operación de la OTAN amparada en la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el colapso de la transición desde 2014 hasta el encauzamiento provisional de la situación tras la primera conferencia de Berlín de 2020. Respecto a Libia también observamos diferencias significativas en el posicionamiento de los estados miembro. En relación con las operaciones de 2011 observamos la existencia de potencias europeas no solo favorables sino promotoras de la intervención (el caso de Francia y del Reino Unido, todavía miembro de la Unión), de países que expresaron dudas (Alemania, que se abstuvo en la votación del Consejo de Seguridad) y países que se sumaron, aunque de forma más entusiastas que franceses y británicos una vez la operación era inevitable (el case de Italia y, aunque de forma muy discreta, España). Esta división de pareceres y

el protagonismo de la OTAN impidieron a la UE desempeñar un papel significativo en 2011. Por ejemplo, las primeras visitas de líderes europeos a la región están protagonizadas por Nicolas Sarkozy y David Cameron sin que estuvieran acompañados por ningún alto cargo de la Comisión o del Consejo. Con todo, esto no impidió que durante esta fase la primera tanto el Consejo de Asuntos Exteriores como el Consejo Europea se pronunciaran sobre la situación europea, sin que se reportara ninguna maniobra obstruccionista. Lo que sí sucedió, también una vez eliminado Gaddafi, es que cada estado miembro actuó por libre, negociando por separado acuerdos de colaboración con las nuevas autoridades, resultando en solapamientos y contradicciones en áreas tan sensibles como la reforma del sector de seguridad.

La segunda etapa del conflicto en Libia se inicia en 2014 con el colapso de la transición y la constitución de centros de poder rivales – popularmente conocidos como el gobierno de Trípoli y el gobierno de Tobruk – cada uno con apoyos distintos dentro del territorio libio y aliados internacionales relevantes. Es en este proceso de colapso y fragmentación de Libia cuando las divisiones entre europeos adquieren mayor relevancia. No sólo porque lastrarán la posibilidad de la UE de desempeñar un papel constructivo en esta crisis sino porque la competición entre europeos, inicialmente protagonizada por Francia e Italia y con la aparición de nuevos actores como Italia y Malta en una fase posterior, alimentará las dinámicas del conflicto.

Así pues, durante los primeros momentos la UE se conformará con un papel periférico, a través del despliegue de una operación marítima (Sophia) y una pequeñísima misión de asistencia en el control de fronteras (EUBAM Libia) que se aprobó en mayo de 2013 y que ante el deterioro de la situación sobre el terreno intentó desarrollar sus funciones desde Túnez. Y, más tarde, el apoyo de italianos – político y en materia de cooperación – al gobierno de Trípoli y con conexiones en la influyente ciudad de Misrata y el apoyo francés – no sólo político sino también militar – al líder rival Khalifa Haftar, eliminó entre las fuerzas libias cualquier atisbo de percepción de la UE como un actor unitario. Las dificultades para poner en marcha otra operación (Iriní) para asegurar el cumplimiento del embargo de armas (con participación de muy pocos estados: Francia, Italia, Grecia, Alemania, Luxemburgo y Polonia) y la retirada y críticas de algunos como Malta que llegó a amenazar con vetar el uso de fondos europeos para esta misión. Hay que situar estas divisiones en el marco de la internacionalización del conflicto libio, con Turquía apoyando al gobierno de Trípoli – por lo tanto, más cercada a la posición italiana – y Francia apoyando a Haftar – igual que hacían Egipto y Emiratos. Y también de la discusión entre países europeos sobre cómo gestionar la inmigración irregular procedente del país norteafricano.

El proceso político propulsado con la conferencia de Berlín, así como el visible acercamiento entre París y Roma – favorecido por la sustitución de Giuseppe Conte por Mario Draghi, abre oportunidades para intentar recuperar la imagen de la UE como un actor relevante tanto entre los libios como ante las potencias regionales que hasta ahora

han ignorado Bruselas para centrarse sólo en las capitales e incluso para intentar aprovechar las diferencias entre estados miembros en su propio beneficio.

¿JUEZ Y PARTE? LOS MARGENES DONDE EUROPA SE CONFLUNDE CON EL NORTE DE ÁFRICA

Como hemos visto las divisiones entre estados miembros comprometen la capacidad de la UE de desempeñar un papel relevante en los conflictos que proliferan en su vecindad y, con ello, su capacidad de interlocución con otros actores del sistema internacional. Mención aparte sucede cuando estas divisiones tienen que ver con situaciones de conflicto (de mayor o menor intensidad) en las que algunos estados miembros son un actor primario.

Esto ha sucedido, por ejemplo, en las tensiones bilaterales entre **España y Marruecos**. En julio de 2002 estalló la peor crisis bilateral entre los dos países desde la March Verde y, por lo tanto, la primera gran crisis con España como miembro de la UE. El 11 de julio, tropas marroquíes ocupaban un minúsculo islote deshabitado, situado a escasa distancia de la costa marroquí y de controvertida soberanía. Días más tarde, tras la intervención de la armada española a primera hora de la madrugada del 17 de julio, España plantaba su bandera en el islote y devolvía a los soldados marroquíes por el paso de Carajal. Empezaba entonces la mediación estadounidense, a partir de la cual se volvió al statu quo.

No se entiende que ambos países llegaran a este grado de provocación de no ser por un cúmulo de desencuentros. Éstos arrancaron con la irritación del gobierno español por la falta de acuerdo entre la UE y Marruecos durante las negociaciones para el uso de sus aguas por la flota comunitaria, y esencialmente española. El presidente Aznar amenazó entonces que este gesto tendría “consecuencias inevitables”. Desde ese momento, temas como la inmigración (especialmente con la propuesta española de sancionar aquellos países que no controlaran sus propias fronteras, expresada pero no aceptada en la cumbre europea de junio en Sevilla), el descubrimiento de petróleo cerca de las islas Canarias o la posición española acerca del Sáhara Occidental, complicarían peligrosamente unas relaciones que vivieron uno de sus momentos más tensos con la retirada del embajador marroquí en Madrid, a finales de octubre de 2001. En este proceso de escala de la tensión previo a la crisis de Perejil, España buscó apoyo europeo, pero no siempre lo encontró. El caso más claro se produjo en la discusión que tuvo lugar en la preparación del Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002. España y Reino Unido habían promovido un endurecimiento de la política migratoria europea que condicionase los programas de cooperación a la cooperación en materia migratoria, previendo castigar a aquellos que no lo hicieran. La oposición de Chirac a esta medida, que veía orientada a castigar su socio marroquí, fue determinante para impedir que este tipo de propuestas salieran adelante.

Ante la primera ocupación marroquí de Perejil, España esperaba de la Unión algún tipo de condena y una muestra apoyo a un estado miembro que estaba sufriendo lo que Madrid definiría como una agresión. Tras una primera ronda de contactos de la recién nombrada ministra, Ana Palacio, con los responsables de la política exterior europea, la Comisión exigió a Rabat una rápida solución, recordándole su relación privilegiada con la Unión. La Presidencia de turno ocupada entonces por Dinamarca, que había tomado el relevo de España en este segundo semestre, se mostró aún más firme, mediante una declaración en la que instó a Marruecos a retirar sus tropas inmediatamente.

Tras la ocupación española del islote, la Unión Europea tenía que decidir si volvía a expresar su apoyo a las tesis españolas. Durante una reunión del Comité Político y de Seguridad de la UE (COPS) celebradas horas después de la operación de la armada, los representantes de los estados miembros mostraron su solidaridad con España, pero los problemas llegaron cuando se intentó poner por escrito este apoyo. Francia vetó un comunicado promovido por la Presidencia, argumentando que la crisis ya estaba resuelta y que tocaba destensar la situación.

Una primera lectura de este episodio señala hasta qué punto la división entre socios europeos – en este caso entre Francia y España que no hay que situar sólo como países que compiten en el Magreb sino en un contexto de enfrentamiento entre lo que se definió como la vieja y la nueva Europa en vísperas de la guerra de Iraq – puede invalidar la UE como actor relevante, no ya para estados terceros sino para sus propios miembros. En este sentido no deberíamos interpretar sólo la actitud obstruccionista de Francia en 2002 como un intento por agradar a Rabat sino como una señal enviada directamente a Madrid.

La segunda gran crisis que han sufrido las relaciones bilaterales entre España y Marruecos se produjo en 2021 con el cruce de 10.000 personas, la mayoría marroquíes y muchos de ellos menores, a la ciudad de Ceuta. Esto se produjo tras varios avisos por parte de responsables marroquíes, quejosos de la forma en que se había producido la hospitalización del líder del Polisario, Brahim Ghali. Siendo esta una crisis muy reciente, es conveniente no apresurarse a hacer balances ni precipitarse en señalar factores desencadenantes. Tampoco podemos valorar todavía las vías de salida de esta crisis porque aún no se ha cerrado. Lo que sí que ha quedado clara es la voluntad de España de europeizar en la medida de lo posible esta crisis. Una de las frases más repetidas por parte de responsables españoles, pero también por sus las instituciones europeas, es que las fronteras de Ceuta y de Melilla son las fronteras de la UE. Ante la situación de emergencia en Ceuta, el gobierno español requirió el apoyo de las instituciones europeas. Y lo obtuvo, rápida y contundentemente. En cambio, España prefirió no elevar la cuestión a nivel del Consejo de Asuntos Exteriores o el Consejo Europea, contentándose con formulaciones más amplias y sin mencionar Marruecos, que rechazan el uso de la migración como un arma de presión política. A diferencia de lo que sucedió en 2002 no se ha visibilizado una fisura relevante entre estados miembros que, una vez más, sólo habría podido venir de Francia. Entre las interpretaciones que pueden

darse podrían listarse una mayor prudencia española, las limitaciones en materia de política interior francesa, el hecho que Alemania también tenía abierta una crisis diplomática con Marruecos y, sobre todo que, a diferencia de 2002, Francia no tenía una relación hostil con España sino más bien lo contrario.

En otro escenario donde se producen dinámicas parecidas es en el **Mediterráneo Oriental**. Aunque los históricos enfrentamientos entre Turquía y Grecia, por un lado, y la división de Chipre – con la ocupación turca del norte de la isla – son el epicentro de las tensiones en esta área observamos como en los últimos años esta matriz de conflictos se ha ampliado y ha alcanzado tanto a los países del Golfo como a países norteafricanos como Libia y Egipto. Las relaciones de Grecia y Chipre con Egipto se han intensificado de forma muy visible y también lo hicieron los contactos entre Atenas y las fuerzas políticas del Este de Libia. En oposición, aprovechando el apoyo prestado al gobierno de Trípoli, Turquía intentó atraer Libia a sus posiciones en relación con las disputas territoriales en el Mediterráneo Oriental.

Los conflictos entrecruzados (véase la relación con la dinámica regional del conflicto en Libia), las políticas asertivas de los actores clave y la crisis de confianza entre Turquía y sus socios europeos y occidentales contribuyeron a aumentar la tensión en el Mediterráneo oriental a partir de 2019. Las alarmas sonaron cuando Turquía envió un buque de investigación, el Oruç Reis, para explorar aguas en disputa cerca de Kastellorizo en el verano de 2019. Chipre y Grecia protestaron y el Consejo Europeo acordó rebajar aún más las relaciones con Turquía, respaldando la propuesta de la Comisión de reducir la asistencia para la adhesión a Turquía e invitando al Banco Europeo de Inversiones a revisar sus actividades crediticias en Turquía. En octubre, el Consejo acordó establecer un régimen marco de medidas restrictivas dirigidas a las personas físicas y jurídicas responsables o implicadas en la perforación ilegal de hidrocarburos en el Mediterráneo Oriental e invitó al Alto Representante y a la Comisión a presentar propuestas a tal efecto. El marco fue finalmente adoptado por el Consejo Europeo en noviembre de 2019.

Esto no suavizó las posiciones de Turquía. En cambio, Turquía anunció un acuerdo bilateral con el gobierno libio sobre zonas económicas exclusivas, ignorando las reclamaciones griegas. El Consejo Europeo de diciembre de 2019 lamentó esta decisión y reafirmó una vez más su solidaridad con Chipre y Grecia. Egipto y Francia también respaldaron las afirmaciones de Grecia y Chipre. Los ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países se reunieron en El Cairo y declararon el acuerdo firmado por Ankara y Trípoli “nulo y sin efecto”.

En enero de 2020, el parlamento turco dio un paso más y aprobó el despliegue de tropas en Libia, una medida que fue considerada en gran medida como hostil por Francia y Egipto. A esto le siguió en febrero una segunda crisis migratoria en las fronteras griegas. En el verano de 2020, la tensión entre Francia y Turquía en el Mediterráneo se intensificó aún más. Francia acusó a Turquía de romper el embargo de armas en Libia y de hostigar

a una fragata francesa que intentaba inspeccionar un carguero con bandera de Tanzania. Francia decidió entonces suspender su participación en la misión mediterránea de la OTAN. Este incidente hizo sonar las alarmas y países como Alemania y España intensificaron sus esfuerzos diplomáticos para reducir la tensión. Turquía pareció receptiva a estos mensajes y en septiembre de 2020 el Oruç Reis se retiró al puerto de Antalya. Esto fue visto en gran parte como un gesto de buena voluntad.

Sin embargo, una nueva ronda de acciones unilaterales desafió las esperanzas de apaciguamiento. Grecia y Egipto anunciaron un acuerdo bilateral que delimita sus zonas económicas exclusivas sin tener en cuenta las reclamaciones de Turquía. En octubre, Macron también denunció el supuesto despliegue de combatientes yihadistas en Nagorno-Karabaj y dijo que Turquía había cruzado una línea roja. En noviembre, Erdogan visitó el distrito vallado de Varosha durante la conmemoración de las celebraciones del 37 aniversario de la proclamación de la República Turca del Norte de Chipre, una entidad que solo Turquía reconoce. Erdogan pidió entonces una solución de “dos estados” al conflicto de Chipre. Esta visita y las declaraciones del presidente turco fueron condenadas por el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, quien dijo que “provocan una mayor desconfianza y tensión en la región y deben revertirse urgentemente”.

¿Cómo se evitó el enfrentamiento? El período previo al Consejo Europeo de diciembre de 2020 estuvo marcado por una acalorada discusión sobre si la UE debería imponer nuevas sanciones a Turquía. Finalmente, los líderes europeos acordaron posponer la decisión y reiteraron su voluntad de explorar la posibilidad de implementar una “agenda positiva” con Turquía, pero también la opción de imponer sanciones restrictivas, y dieron al Alto Representante Josep Borrell la responsabilidad de proponer ideas sobre cómo proceder. El Consejo Europeo también apoyó la idea de convocar una conferencia multilateral para el Mediterráneo Oriental.

Aunque Francia, Grecia y Chipre pidieron a la UE que enviara un mensaje más claro a Ankara, otros países no estaban convencidos de la utilidad de una nueva ronda de sanciones. La principal preocupación de Alemania era que las tensiones en el Mediterráneo oriental podrían convertirse en una crisis más amplia entre Turquía y la UE que tendría consecuencias internas inmediatas debido a su gran población de la diáspora turca. Bulgaria también se opuso a las sanciones, por temor a las repercusiones de un deterioro de las relaciones con su poderoso vecino del sur y la buena conexión constante entre el primer ministro búlgaro, Boyko Borissov, y el presidente Erdogan. Otros países de la UE, en particular los de Europa central y oriental, temían el impacto que esto podría tener en la cohesión de la OTAN. España e Italia también estaban a favor del apaciguamiento, sumando intereses económicos a la lista de preocupaciones, pero sobre todo temían un enfrentamiento.

Así pues, estamos ante un caso en el que confluyen varias solidaridades y no sólo la europea u en el que los actores que querían que la UE tuviera una actitud más

contundente respecto a Turquía, se encontraban en minoría. También es un ejemplo claro de una situación en la que las políticas asertivas de algunos países europeos como Francia y Grecia en el norte de África y las alianzas con gobiernos de la región, modifica los términos del debate y las percepciones por parte de los países europeos que o bien no participan de este juego o que discrepan de las alianzas establecidas.

En este caso, a diferencia de otras situaciones analizadas en este capítulo, las divisiones no han convertido la UE en un actor irrelevante. Primero, porque salvo algunas excepciones (por ejemplo, bloqueos de declaraciones críticas con los derechos humanos en Egipto gracias al veto chipriota y griego) la UE no se ha quedado sin posición, sino que ha tenido que construir una posición que respetara las líneas rojas de diversos miembros. Segundo, porque el resto de actores en este escenario sí que perciben a la UE y a sus instituciones como un actor relevante. Lo que no puede descartarse es que, como ha pasado en el pasado, algunos países como Chipre o Grecia estén dispuestos a bloquear decisiones en otros ámbitos (sucedió con Grecia y la ampliación en los 90 y con Chipre y las sanciones a Belarús en 2020) para intentar mover las posiciones del resto de países europeos respecto a sus relaciones con Turquía.

Conclusión (preliminar)

Las divisiones entre estados miembros en relación con los conflictos en el Norte de África o que implican a estados norteafricanos no son una excepción, sino más bien la norma. Reproducen algunas dinámicas que ya se habían observado en relación con el conflicto árabe-israelí y que en los últimos años han llevado a la normalización de posiciones obstruccionistas. En este caso esto ha llevado a explorar vías alternativas para que la UE pueda expresar posiciones como bloque europeo incluso cuando hay miembros que se oponen. En parte esto pasa por asumir la existencia de posiciones distintas y por construir respuestas y propuestas europeas en los márgenes de los cauces institucionales. Si las divisiones europeas en el Norte de África se profundizan y los conflictos se entrecruzan, habrá que prestar más atención a estos mecanismos para evitar que la UE caiga en la irrelevancia. Si no puede superarse la división, al menos hay que manejarla.