

LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LIBIA

JUAN MANUEL URUBURU COLSA*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES UE-LIBIA: DE LAS SANCIONES INTERNACIONALES AL ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES.
- III. LA BÚSQUEDA DE UN MARCO GENERAL DE COOPERACIÓN:
 1. PROCESO DE BARCELONA Y POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD.
 2. EL CAMINO HACIA UN ACUERDO MARCO:
 - A) *El memorándum de 25 de julio de 2007.*
 - B) *El inicio de negociaciones bilaterales.*
- IV. LOS ÁMBITOS DE COOPERACIÓN ACTUAL ENTRE LA UE Y LIBIA:
 1. COOPERACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN ILEGAL.
 2. COOPERACIÓN SANITARIA: EL PROCESO DE BENGASI.
- V. PERSPECTIVAS DE COOPERACIÓN.
- VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones desarrolladas entre la Unión Europea y Libia en los últimos años constituyen un caso atípico dentro del conjunto de relaciones establecidas por la Unión con los países del mediterráneo. Libia es un país que por su situación geográfica en el mediterráneo central y por sus recursos naturales, especialmente de tipo energético, ofrece unas potencialidades de cooperación de considerable importancia para la Unión Europea en su conjunto y, en especial, para sus estados del mediterráneo.

* Doctor en Derecho, Investigador del Programa Ramón y Cajal (MEC), Área de Estudios Árabes e Islámicos, Universidad de Sevilla.

Sin embargo la orientación política seguida por Libia a lo largo de los convulsos procesos que han afectado a los países del sur del mediterráneo durante la década de los ochenta y de los noventa, han impedido el desarrollo de una cooperación bilateral en unas condiciones equivalentes a las del resto de los países del entorno. Esta circunstancia ha dado origen a un lento, gradual y, en gran medida, exitoso proceso de recomposición de las relaciones cuyo último capítulo ha sido la reciente presentación por parte de la Comisión Europea de una propuesta de mandato de negociación de un Acuerdo Marco entre la Unión Europea y Libia que trata de marcar el inicio de una nueva era en las relaciones bilaterales.

Los objetivos de este artículo son, en primer lugar, analizar los principales elementos que han marcado este proceso de aproximación entre la Unión Europea y Libia. Para ello nos proponemos identificar, los puntos básicos de las estrategias seguidas por la Unión Europea y por Libia en este contexto, partiendo de la actuación desarrollada por ambas partes en la imposición y posterior levantamiento de sanciones internacionales contra este país, por una parte, y en la búsqueda de un marco de cooperación multilateral y bilateral, por otra.

En segundo lugar nos proponemos realizar un balance de los resultados a los que ha conducido este proceso de aproximación bilateral, centrados hasta el momento en el campo de la lucha contra la inmigración clandestina y en materia de tratamiento y prevención de la infección por VIH-SIDA. Finalmente aportaremos una valoración sobre las perspectivas de desarrollo de las materias más relevantes que componen la agenda de negociaciones entre ambas partes, tales como la lucha contra la inmigración clandestina, la energía, sanidad y el comercio.

II. EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES UE-LIBIA: DE LAS SANCIONES INTERNACIONALES AL ESTABLECIMIENTO DE RELACIONES

Durante el final de la década de los setenta y la década de los ochenta, con acontecimientos tales como la revolución iraní, la invasión del Líbano, el recrudecimiento del conflicto israelo-palestino o el bombardeo israelí sobre la sede de la OLP en Túnez, se va a crear una coyuntura internacional de confrontación que afectará inevitablemente a los países árabes del Mediterráneo.

Uno de los Estados que más va a implicarse en este clima de confron-

tación es Libia, un país que desde 1979 se encontraba incluido por el gobierno de los Estados Unidos en una lista de estados que apoyaban el terrorismo. Así, tras una serie de atentados perpetrados en suelo europeo contra intereses estadounidenses¹, el gobierno de este país iniciaría a finales de 1985 una campaña diplomática dirigida al aislamiento político y comercial de Libia en el contexto internacional. Para la aplicación de esta estrategia resultaba necesaria la implicación de los países de la Comunidad Económica Europea, ya que desde marzo de 1982 Estados Unidos había dejado de adquirir petróleo de Libia, su principal producto de exportación, y los intercambios comerciales de este país se realizaban casi exclusivamente con Europa.

Los gobiernos de los Estados de la CEE, apoyaron las acusaciones Norteamericanas sobre la implicación del gobierno libio en aquellos atentados, y como consecuencia de ello, aprobaron en sede de la Cooperación Política Europea una Declaración el 27 de enero de 1986 por la que se establecía un embargo de armamento y de cualquier material militar hacia Libia.

La tensión internacional crecería aún más tras un atentado perpetrado el 5 de abril de 1986 contra una discoteca en Berlín en el que fallecieron dos soldados estadounidenses. A partir de este suceso, nuevamente atribuido por Estados Unidos al gobierno libio, se aceleraron los preparativos para una intervención militar norteamericana contra Libia. En este contexto los Ministros de Exteriores de la Cooperación Política Europea aprobaron el 14 de abril una nueva Declaración² en la que trataron de presentar una postura unánime que apostaba por una solución política a esta crisis. Así, se establecían nuevas sanciones internacionales contra Libia consistentes en la restricción de la libertad de movimientos del personal diplomático libio, la reducción de personal en las misiones diplomáticas en aquel país y el endurecimiento de las condiciones para la concesión de visados a sus ciudadanos. Sin embargo, en contra de los deseos del gobierno de los Estados Unidos, la mayor parte de los Estados europeos, así

¹ El más grave de estos atentados fue perpetrado el 27 de diciembre de 1985, con sendas explosiones en los aeropuertos de Viena y de Roma que provocaron 19 muertos y más de 110 herido. El gobierno de Estados Unidos atribuyó la autoría de estas acciones a la organización palestina Fatah-CR, dirigida por Abu Nidal, acusando al mismo tiempo al gobierno libio de proporcionar una «considerable asistencia» para la realización de este atentado. Vid. *Washington Post*, 31 de diciembre de 1985, A1.

² Cooperación Política Europea. Declaración de 27 de Enero de 1986. *Bol CE* 1-1986, 2.4.1.

como la Comunidad Europea, rechazaron en aquel momento la imposición de sanciones comerciales, aunque se comprometían a no obtener provecho del embargo comercial adoptado por Estados Unidos³.

Pocas horas después de producirse esta Declaración, durante la madrugada del 15 de abril la marina y la aviación estadounidense, partiendo desde bases británicas, realizaron un bombardeo sobre las ciudades libias de Trípoli y de Bengasi que provocó decenas de víctimas. Este ataque provocaría una escisión en la frágil coordinación de los estados europeos ya que, mientras el Reino Unido de modo material y político apoyaba esta acción, la mayoría de los Estados miembros, así como las instituciones comunitarias la condenaban con mayor o menor vehemencia⁴.

Lo que, en principio, parecía una crisis bilateral en la que la mayoría de los Estados europeos trataba de involucrarse lo menos posible, adquirió nuevos contornos tras los atentados realizados contra un avión de la compañía americana PanAm sobre Lockerbie (Reino Unido) y contra otro avión comercial francés de la compañía UTA sobre Níger. Como consecuencia de estos actos, atribuidos por los países afectados al gobierno libio, la recién estrenada Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea tuvo que afrontar a partir de 1992 uno de sus desafíos más complejos al abordar la situación internacional originada⁵. La implicación di-

³ Por ello, el Presidente Ronald Reagan envió durante los primeros días de enero de 1986 cartas personales dirigidas a los líderes europeos en las que solicitaba a sus gobiernos: «not to undercut US sanctions against Libya by replacing American oil companies and workers being ordered out of that country.» Vid. *New York Times*, 8 de Enero de 1986, A6. Como respuesta la Declaración de los Ministros europeos de 14 de abril de 1986 establece que «Seguirán haciendo todo lo posible con el fin de asegurar que sus nacionales no busquen sacar un provecho comercial tomadas en reacción a atentados terroristas. Se reservan el derecho de examinar, si se consideran necesarias, medidas económicas suplementarias».

⁴ Así, el Parlamento Europeo adoptaba una Resolución en la que calificaba el ataque norteamericano como «violación patente del derecho internacional, que constituye una escalada peligrosa de la violencia en la cuenca mediterránea y una seria amenaza para la paz». A esta iniciativa le siguió una nueva Resolución en la que la Cámara invita a los gobiernos europeos «a que pongan en tela de juicio la credibilidad de la posición del gobierno británico, que por una parte, se une a la posición comunitaria (dar prioridad a la solución política), y, por otro, autoriza la utilización de bases estadounidenses en territorio británico para las acciones militares estadounidenses unilaterales». En *DOCE* n.º C 120 de 25.05.86, pp. 93-96 y *Bol. CE* 4-1986 2.4.14., pp. 117.

⁵ La sospecha de implicación del gobierno libio se extendió a otros dos atentados, el producido en septiembre de 2009 contra un avión francés de la compañía UTA sobre el territorio de Níger y el cometido en la discoteca La Belle, en Berlín en abril de 1986.

recta en esta crisis de algunos Estados miembros, así como la perspectiva de creación de nuevos marcos de relación multilateral entre la Unión Europea y los países del Mediterráneo y los propios intereses de los Estados miembros fueron algunos de los elementos que condicionarían la política comunitaria ante aquella grave crisis internacional.

Tras las denuncias presentadas por los gobiernos británico y estadounidense, fue aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la resolución 731(1992) por la que se solicitaba a Libia la entrega de los sospechosos reclamados por estos países. En marzo de 1992 el Consejo de Seguridad, entendiendo que el gobierno libio no había cumplido los términos de la anterior decisión aprobaría una nueva Resolución, la 748, que impuso un embargo aéreo y de comercio de armas contra este Libia. Estas medidas tendrían como consecuencia la aprobación por la Comunidad Europea, a propuesta de Francia y del Reino Unido, del Reglamento 945/92⁶, en el que se establecía un embargo al tráfico aéreo entre los Estados miembros y Libia, así como la prohibición de prestar cualquier asistencia técnica a este país en materia de navegación aérea. De este modo el Consejo desarrollaba una práctica iniciada en la década de los sesenta por la que los estados miembros imponían sanciones en el ámbito de la Política Comercial Común, dirigidas a garantizar el cumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, como era el caso⁷.

Estas sanciones serían reforzadas con una nueva resolución de Naciones Unidas, la 883 (1993)⁸, que estableció la congelación de los activos libios en bancos extranjeros y fijó un embargo sobre las exportaciones

⁶ Reglamento del Consejo (CEE) No 945/92 de 14 de abril de 1992 por el que se impide el suministro de determinados productos y servicios a Libia - DO n.º L 101 de 15.04.1992, p. 53.

⁷ Esta práctica contaba con antecedentes que se remontan a los años sesenta con las sanciones adoptadas contra Rodesia, reafirmandose en los setenta en el caso de Sudáfrica, e intensificándose entre 1979 y 1986 con sanciones a diversos países como Irán, Afganistán (1979), Argentina y Polonia (1982) y Siria (1986). Sobre este tema Vid. PÉREZ-PRAT, L., «Sanciones Económicas Comunitarias: Dos casos paradigmáticos: las crisis yugoslava y libia». En *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*. Serie D, D-16, 1992, pp. 167-219, GONZÁLEZ ALONSO, L., *Política Comercial Común y Relaciones Exteriores de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid, (1998) y FERRER, J., «El cumplimiento por la Unión Europea de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad». En *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 8, 2000, pp. 453-490.

⁸ Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas n.º 883 (1993). 11 de noviembre de 1993.

libias de equipos industriales. Como consecuencia de esto, el Consejo de la Unión Europea aprobaría pocos días después una Posición Común, ejecutada en el ámbito comunitario por dos Reglamentos⁹, en la que se trataba de establecer un régimen unitario de sanciones contra Libia, añadiéndose a las anteriores sanciones, la prohibición de venta de equipos para el refinado y transporte de petróleo, la principal fuente de las exportaciones libias.

En aquel momento la Unión Europea mostró una imagen de firmeza, desarrollando una estrategia hacia Libia en la que predominaron los criterios de seguridad internacional sobre los intereses comerciales que podría obtener en el comercio con este país, sobre todo tras la retirada de las compañías norteamericanas.

A partir de aquí se iniciarían unas prolongadas y complejas negociaciones que concluirían con un acuerdo entre el gobierno Libio y el Secretario General de Naciones Unidas por el que Libia entregaba en abril de 1999 a los sospechosos reclamados a la policía escocesa en los Países Bajos para que fueran juzgados en este territorio conforme a las leyes escocesas¹⁰. Como consecuencia de este acuerdo fue aprobada la Resolución número 1192 (1998) del Consejo de Seguridad por la que se suspendían provisionalmente las medidas adoptadas en 1992 y 1993.

Esta nueva coyuntura permitiría a la Unión Europea dismantelar progresivamente las sanciones impuestas contra Libia. Un dismantelamiento que se materializaría en tres momentos diferentes.

En un primer momento, la Unión Europea actuaría en consecuencia con aquella Resolución de Naciones Unidas, adoptando una Posición Común, ejecutada a través de un Reglamento¹¹, por la que se decidía el levantamiento del embargo comercial decretado en 1993, aunque se mantenía el resto de las sanciones.

⁹ Decisión del Consejo n.º 93/614/PESC, de 22 de noviembre de 1993, relativa a la posición común definida sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea referente a la reducción de las relaciones económicas con Libia, y *Reglamentos CE 3274/93 y 3275/93*. (Todas en *DOCE L 295* de 30.11.1993).

¹⁰ El Tribunal formado por tres jueces escoceses pronunciaría una sentencia el 31 de enero de 2001 que condenaba a Abdelbaset Ali Mohmed Megrahi a 27 años de prisión. Al-Amin Khalifa Fhimah fue absuelto.

¹¹ Posición Común del Consejo 1999/261/PESC de 16 de abril de 1999, definida por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea referente a Libia, *DOCE 20.4.99 L 103*, p. 1. Reglamento (CE) n.º 836/1999 del Consejo de 20 de abril de 1999 sobre la suspensión de la aplicación del Reglamento (CE) n.º 3274/93 que prohíbe el suministro de ciertos bienes y servicios a Libia. *DO L 106* de 23.4.99.

En un segundo momento, tras la presentación, por el Secretario General de Naciones Unidas de un informe sobre el cumplimiento por parte libia de las Resoluciones 731 y 743, sería aprobada por el Consejo una nueva Posición Común¹² por la que se levantaban las restricciones referentes al personal diplomático establecidas en 1986. Sin embargo los recelos por parte de algunos Estados miembros como Reino Unido o Francia ante la posible existencia de un programa de armas de destrucción masiva en curso, así como la coherencia con la política de Estados Unidos en este terreno hicieron que el Consejo mantuviera el embargo de armas.

El tercer momento se materializaba tras la adopción por parte del gobierno libio de dos importantes medidas para la normalización de relaciones con Europa. La primera fue el anuncio realizado en agosto de 2003 por el líder libio Gadafi de aceptar la «responsabilidad civil»¹³ libia en los atentados de Lockerbie y de Níger, comprometiéndose a indemnizar a las víctimas de estos acontecimientos. La segunda fue el anuncio realizado el 19 de diciembre de 2003, tras meses de negociaciones secretas con el Reino Unido y con Estados Unidos, por el que Libia se comprometía a dismantelar su programa de armas de destrucción masiva y de permitir los controles de la Agencia Internacional de la Energía Atómica¹⁴.

Como consecuencia de estos pasos, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas decidiría en septiembre de ese mismo año, a través de la Resolución 1506 (2003)¹⁵, levantar las sanciones establecidas contra Libia. Este nuevo contexto, unido al anuncio del levantamiento parcial de sanciones por parte del Gobierno de los Estados Unidos, permitía a la Unión

¹² Posición Común del Consejo 1999/611/PESC de 13 de septiembre de 1999. *DO L* 1242 de 14.09.99, p. 31.

¹³ MARTÍNEZ, L., «El levantamiento de las sanciones y las nuevas relaciones diplomáticas con Libia», en *Med. 2005 Anuario del Mediterráneo*, pp. 138-139.

¹⁴ Estos avances, en opinión de algunos autores, responden a una estrategia de la diplomacia Libia enunciada por Gadafi en el discurso del 34 aniversario de la Revolución, consistente en sacar a este país de las «tres listas negras»: la Resolución de las Naciones Unidas, el embargo unilateral norteamericano y su lista de Estados que apoyan el terrorismo. Estos objetivos se terminaron de alcanzar en mayo de 2006, cuando el gobierno de los Estados Unidos retiró a Libia de su lista de países que apoyan el terrorismo. Vid. HADDAD, S., «La Libye et l'Occident depuis 1999: entre tropisme américain et ancrage euroméditerranéen». En *Afrique Contemporaine*, n.º 209 (2004), p. 185 y MARTÍNEZ, L., «El levantamiento de las sanciones...», *op. cit.*, p. 139.

¹⁵ Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas n.º S/RES/1506 (2003). 12 septiembre de 2003.

Europea, a propuesta de Italia, aprobar una Posición Común¹⁶ y un Reglamento¹⁷ a través de los cuales eran derogadas la casi totalidad de las sanciones diplomáticas y comerciales establecidas contra Libia, incluyendo las referidas al comercio de material militar. Unas medidas, desde el punto de vista político suponían la plena reintegración de Libia en el concierto de las relaciones con Europa.

La labor diplomática de Italia resultará fundamental en esta última fase del levantamiento de las sanciones comunitarias. Este país, que había firmado en julio de 2003 un acuerdo con Libia para prevenir las oleadas de inmigrantes ilegales que llegaban a sus costas, defendía la necesidad de levantar las restricciones a la exportación de material militar para poder dotar a Libia de medios avanzados de control fronterizo, ante la negativa por parte de este país a la entrada de patrulleras italianas en sus aguas territoriales. Para conseguir este levantamiento el gobierno italiano ejerció una delicada labor de mediación entre los gobiernos de Alemania, opuesta inicialmente a esta medida, y de Libia. Esta mediación permitió a Alemania levantar el veto al levantamiento del embargo militar y alcanzar, poco después, un acuerdo con Libia para la indemnización de las víctimas del atentado de Berlín de 1986¹⁸.

Otro factor relevante en esta fase restablecimiento de las relaciones ha sido la labor desarrollada por la Comisión Europea. La llegada a la presidencia de la Comisión en 1999 de Romano Prodi, un político profundo conocedor de las relaciones con Libia desde su experiencia como Ministro y como Primer Ministro de Italia y del interés que estas pueden comportar, especialmente para los países mediterráneos, favorecería el desarrollo de una estrategia basada en el establecimiento de un canal de comunicación abierto con las principales autoridades libias, incluyendo al Líder Gadafi. Esta comunicación ha permitido agilizar los contactos con los Estados miembros y promover las negociaciones para superar los conflictos que

¹⁶ Posición Común del Consejo 2004/698/PESC de 14 de octubre de 2004 relativa a la suspensión de las medidas restrictivas contra Libia. *DO* 16.10.2004. L 317/40.

¹⁷ Reglamento (CE) del Consejo n.º 1786/2004 de 14 de octubre de 2004 por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 3274/93 por el que se prohíbe el suministro de determinados bienes y servicios a Libia. *DO* L 317 de 16.10.2004, p. 7

¹⁸ De hecho el gobierno italiano dio una muestra clara de su determinación en conseguir el levantamiento de las sanciones contra Libia cuando días antes de la votación en el Consejo que habría de decidir su propuesta declaró a través de su Ministro del Interior que su país no continuaría aplicando aquellas sanciones, incluso en el caso de que no fueran levantadas por el Consejo de la Unión Europea.

Libia mantenía abiertos con el Reino Unido, Francia y Alemania. La persistencia y habilidad de la labor de la Comisión fructificaría en gestos de trascendencia política como fue la visita realizada en abril de 2004 por Gadafi a Bruselas, tras una invitación cursada por el Gobierno belga. Durante esta visita se produjo la esperada entrevista entre el Líder libio y el Presidente Prodi¹⁹. Una entrevista que simbolizaba, a todos los efectos, el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre Libia y la Unión Europea.

III. LA BÚSQUEDA DE UN MARCO GENERAL DE COOPERACIÓN

Una de las cuestiones fundamentales a las que se enfrenta el proceso de restablecimiento de relaciones entre Libia y la UE es la del establecimiento de un marco jurídico de cooperación entre ambas partes. En este sentido se han desarrollado, a lo largo de los últimos años numerosos contactos bilaterales dirigidos a explorar las vías para integrar a Libia en los mecanismos de cooperación promovidos por la UE, como el Proceso de Barcelona o la Política Europea de Vecindad (PEV), así como para establecer relaciones bilaterales a través de un Acuerdo Marco específico.

1. PROCESO DE BARCELONA Y POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

La inclusión de Libia dentro del Proceso de Barcelona va a constituirse durante los últimos años en una de las piezas centrales de la estrategia comunitaria con respecto a este país. La evolución de esta cuestión ha estado marcada por una serie de acontecimientos que permiten distinguir tres fases marcadas en su desarrollo.

La primera fase comienza con la Conferencia Euromediterránea de 1995 y que dará origen al Proceso de Barcelona. El nacimiento de este proceso multilateral, se produciría en un momento especialmente delicado para las relaciones entre la Unión Europea y Libia, ya que coincide con el establecimiento de sanciones internacionales por parte de Naciones Unidas y de la propia Unión Europea, sanciones cuyo levantamiento quedaba

¹⁹ Tal y como reconocía Romano Prodi en un comunicado de prensa inmediatamente posterior a esta entrevista, el encuentro entre Gadafi y el Presidente de la Comisión fue el resultado de cinco años de contactos personales y de discusiones entre ambos. Vid. April 27, 2004: «EU Press Release. Visit of Colonel Kadhafi to the European Commission: Statements by President Prodi at press briefing (Brussels)», www.europa-eu-un.org.

condicionado básicamente al reconocimiento de la responsabilidad del gobierno libio en una serie de atentados, y a la entrega de los responsables reclamados por el Reino Unido, así como a la indemnización de los afectados. La negativa de tres Estados miembros afectados por dichos atentados, como eran el Reino Unido, Francia y Alemania, a levantar, en aquel momento, el aislamiento internacional de Libia impedirían que este Estado fuera invitado a participar en la creación de la Asociación Mediterránea en 1995. A pesar de esta negativa, la integración de Libia en el marco euromediterráneo será defendida durante los siguientes años desde diversos ámbitos institucionales europeos, como el Foro Parlamentario Euro-mediterráneo²⁰, o el propio Parlamento Europeo²¹.

Una segunda fase comienza en 1999, tras el acuerdo para la entrega de los sospechosos de perpetrar el atentado de Lockerbie y la consiguiente suspensión de las sanciones internacionales. Estos hechos crean una nueva situación política que permite a la Unión Europea dar una respuesta a aquellos que demandaban la inclusión de Libia en el Proceso de Barcelona. Así, Libia fue invitada a participar, como invitado de la presidencia y en calidad de observador, en la Tercera Conferencia ministerial Euromediterránea celebrada los días 15 y 16 de abril de aquel año en la ciudad alemana de Stuttgart. De esta Conferencia surgió, tal y como se refleja en su declaración final, una invitación formal para integrar a Libia dentro de la Asociación Euromediterránea. Sin embargo, Libia planteó en aquel momento unas condiciones que en la práctica bloqueaban aquel paso, ya que colocó como exigencia previa a su adhesión la exclusión del Proceso de Barcelona de Israel y Palestina hasta que resolvieran sus conflictos bilaterales, una exigencia que chocaba frontalmente con uno de los ejes del gran

²⁰ En la primera reunión de este Foro, embrión de la futura Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, celebrada en Bruselas el 27 y 28 de octubre de 1998 fue aprobada una recomendación dirigida a los Ministros de la Tercera Conferencia Euromediterránea, para permitir la participación de Libia como miembro de pleno derecho en el Proceso de Barcelona con la reserva del Reino Unido. Sobre el papel de los Foros Euromediterráneos Vid. STAVRIDIS, S., «The First two Parliamentary Fora of the Euro-Mediterranean partnership: an assessment», en *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, n.º 40, 2002.

²¹ En su Resolución de 11 de marzo de 1999 el Parlamento Europeo pedirá al Consejo la invitación a Libia para participar en la Conferencia de Stuttgart condicionada al cumplimiento de las Resoluciones del Consejo de Seguridad y a la aceptación de todos los países participantes en el diálogo, en una clara alusión a Israel y a los territorios palestinos. En *D.O.* n.º C 175 de 21.06.1999 p. 286.

proyecto mediterráneo, como era el de incluir en un mismo marco multilateral a las partes implicadas en aquel conflicto, y que fue denegada por los miembros de la Asociación que exigieron a Libia «la aceptación del conjunto del acervo de Barcelona»²².

A partir de aquí Libia va a mantener este particular estatuto de observador y acudirá en calidad de invitado de la presidencia a las posteriores Conferencias de Ministros de Asuntos Exteriores así como a las reuniones del Comité Euromediterráneo. De estas Conferencias surgirán conclusiones en las que se repiten los llamamientos a Libia para su incorporación al Proceso de Barcelona en las condiciones establecidas en la Conferencia de Stuttgart.

Este estatuto de observador junto con la suspensión de las sanciones de Naciones Unidas va a permitir a Libia desarrollar una activa diplomacia dirigida al restablecimiento de relaciones con los países europeos. Por una parte, la nueva situación le va a permitir profundizar las relaciones bilaterales a diferentes niveles con aquellos Estados europeos con los que comparte más intereses comunes, especialmente con Malta e Italia²³. Por otra parte, a partir de 2003 se intensifica la presencia de observadores libios en las diferentes reuniones y comités de carácter sectorial dentro del cuadro euromediterráneo en los que Libia tiene fuertes intereses como son los realizados en el ámbito de la energía²⁴.

El levantamiento completo de las sanciones por parte de la Unión Europea a Libia en 2004 tras el pago de las indemnizaciones exigidas, marcará el inicio de una nueva fase en las negociaciones para la inclusión de Libia en el cuadro de las relaciones de la Unión Europea con los paí-

²² Tercera Conferencia euro-mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores. Stuttgart, 15 y 16 de abril de 1999. Conclusiones de la Presidencia, párrafo 37. El texto puede consultarse en www.medobs.net.

²³ De hecho en 1999, y tras la suspensión de las sanciones de Naciones Unidas, Italia protagonizará una serie de gestos simbólicos hacia Libia como fueron las disculpas presentadas por el gobierno italiano por los daños producidos al pueblo libio durante la colonización. Posteriormente, en octubre del 2000 el gobierno italiano se comprometió a indemnizar con 260 millones de dólares a Libia por los daños producidos por el ejército durante el periodo colonial.

²⁴ La participación de Libia en este cuadro resultaba de gran importancia para el diseño de la estrategia de suministro de gas natural, basada en la construcción de un «Anillo de gas Euromediterráneo» previsto para 2006, y de otras estructuras como el gaseoducto que comunicaba Libia con Italia, vía Malta. Sobre esta cuestión Vid. MARTÍNEZ, L., «Algeria the Arab Maghreb Union and regional integration», en *Euromesco paper*, n.º 59, 2006, pp. 2-43.

ses del Mediterráneo. Así, una vez eliminado uno de los obstáculos que oficialmente impedían su inclusión dentro del Proceso de Barcelona se incrementarán los actos y gestos de aproximación política entre Libia y la Unión Europea a distintos niveles institucionales. En este sentido se puede interpretar, la celebración en Bruselas del segundo encuentro interparlamentario PE/Libia durante el cual la delegación libia mostró su interés en la participación de su país en el Proceso de Barcelona destacando el hecho de que la participación de Israel en este marco no representaba un obstáculo para Libia²⁵. En febrero de ese año, con ocasión de la cumbre de la Unión Africana celebrada en la ciudad libia de Sirte, el Líder Gadafi transmitió al Presidente de la Comisión Europea la intención de Libia de adherirse plenamente a este proceso. Pocos días después, el Coronel Gadafi confirmó oficialmente este anuncio en la abertura del Congreso General del Pueblo. Por su parte, la Comisión Europea enviaría una misión técnica a Libia, destinada a explicar detalladamente el Proceso de Barcelona a las autoridades²⁶.

El punto culminante de esta aproximación se produjo en abril de 2004, con ocasión de la visita a Bruselas realizada por Gadafi y de su entrevista con Prodi, en la que se esperaba que el Líder libio entregara al Presidente de la Comisión una carta en que figurara el deseo libio de participar en el Proceso de Barcelona, previa aceptación de su acervo. Sin embargo, esto no se produjo a pesar de la idoneidad del momento político. A pesar de no realizarse ninguna declaración oficial en este sentido, el lenguaje utilizado por las instituciones comunitarias sugiere que la operación diseñada por la Comisión Europea para integrar en aquel momento a Libia en el Proceso de Barcelona había fracasado. De hecho, a partir de aquí se verifica un cambio de discurso por parte de las autoridades libias que dejan entrever de un modo cada vez más claro su falta de interés en la adhesión a las iniciativas comunitarias de integración en el Proceso de Barcelona²⁷.

²⁵ PARLAMENTO EUROPEO. Delegación para las Relaciones con los Países del Magreb y la Unión del Magreb Árabe. *II Encuentro interparlamentario Parlamento Europeo/Libia*. 27 y 28 de enero de 2004. Bruselas. Informe de Gerardo Galeote Quecedo, presidente de la delegación, en PE 341.264.

²⁶ Comisión Europea. Comunicado de Prensa n.º IP/04/532. Bruselas, 23 de abril de 2004. «Visite à la Commission européenne du colonel Kadhafi le 27 avril», en www.europa.eu/rapid.

²⁷ Efectivamente, poco después de aquella entrevista, el Líder libio, Gadafi, proferirá un discurso crítico sobre los efectos del Proceso de Barcelona y de la Política Europea de Vecindad en el fenómeno migratorio, en el que exigía la libre circulación de personas entre

Este cambio de estrategia por parte Libia incidirá igualmente a incorporación de este país en la reciente Política Europea de Vecindad²⁸. Este nuevo cuadro surge en un momento en el que Libia se encuentra libre de sanciones internacionales y manteniendo unas crecientes relaciones comerciales con los estados miembros. Estos factores permitieron al Consejo incluir a Libia en el grupo de países «elegibles» dentro de los planes de acción de esta nueva política. Sin embargo la Unión Europea ha condicionado el establecimiento de un plan de acción a la aceptación por parte de Libia del acervo del Proceso de Barcelona y a la adopción de un acuerdo con Alemania para indemnizar a las víctimas del atentado de Berlín²⁹.

Este nuevo contexto permite cuestionarnos sobre el tipo de cuestiones, políticas y económicas, que realmente pueden condicionar la incorporación de Libia dentro del Proceso de Barcelona y de la Política Europea de Vecindad. Algunos autores han destacado el hecho de que la integración en el Proceso de Barcelona puede ser percibida de modo negativo por los países no comunitarios por el hecho de estar obligados a abrir en mayor

los países incluidos en estas iniciativas. Vid. «Declaración del Líder Muammar Al-Gadafi en la Reunión Ministerial de la Unión Africana y la Unión Europea sobre la Migración y el Desarrollo», en www.gadafi.org. Posteriormente en 2005, durante una entrevista con la Comisaria de Relaciones Exteriores, Gadafi declaraba su falta de convencimiento ante la adhesión de Libia en el Proceso de Barcelona ya que, en su opinión, su país se encontraba en un cruce de caminos entre el Mediterráneo y África. En *Assemblée Nationale. Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyen*. p. 363.

²⁸ La repercusión de la Política Europea de Vecindad sobre el Proceso de Barcelona es un tema de amplio debate entre la doctrina, encontrándonos con diferentes posturas que se sitúan entre las de aquellos como que valoran los aspectos positivos que la nueva PEV considerando que incorpora una nueva dimensión a la estrategia seguida hasta ahora en el proyecto de Asociación Euromediterránea, y la visión más cautelosa de otros autores ante principios como el de la «condicionalidad positiva» y el riesgo de desvío de las ayudas europeas hacia el Este de Europa. Sobre este asunto existen numerosos trabajos. Por citar algunos, Vid. AMIRAH, H., «Barcelona Process and the New Neighborhood Policy», en *Arab Reform Bulletin*, Vol. 4, 2006, pp. 5-6, JORDÁN, J. M., «Balance y perspectivas de la Asociación Euromediterránea. Una mirada española», en *Cuadernos de Integración Europea*, n.º 3, 2005, pp. 3-23, MARTÍN, I., «La Política Europea de Vecindad en el Mediterráneo», en *2005. Año del Mediterráneo*, Ministerio Español de Asuntos Exteriores y Cooperación, pp. 175-179, Madrid, y BAHGAT, G., «Libia espera un futuro más prometedor tras las sanciones». En *Med. 2006 Anuario del Mediterráneo*, pp. 160.

²⁹ Este acuerdo fue logrado el 3 de septiembre de 2004, estableciéndose una indemnización de 35 millones de dólares que el gobierno libio, a través de la Fundación Gadafi, se compromete a pagar a los afectados por el atentado de Berlín de 1986.

medida sus economías a las importaciones europeas³⁰. Por su parte, las ventajas de su integración en una zona de libre comercio como la establecida en el Proceso de Barcelona no acaban de ser claramente percibidas por algunos sectores en las Instituciones libias, teniendo en cuenta que las exportaciones petrolíferas a Europa, su principal producto, ya se encuentran libres de aranceles³¹.

En este sentido, la exclusión de Libia de este proceso incluso podría ser favorable a sus intereses ya que, a pesar de quedar excluido de diversos programas comunitarios de asistencia técnica y financiera establecidos al abrigo de la Asociación Euromediterránea y de la Política Europea de Vecindad, este país podría continuar sus reformas económicas a su ritmo, sin estar condicionado por compromisos internacionales en materia de reformas políticas, de derechos humanos y de apertura de sus mercados a los productos europeos³². Estas importantes cuestiones parecen, en mayor o menor medida, haber ejercido su influencia en la ambigua postura mostrada por Libia durante los últimos años con respecto a sus intenciones de adherir estos marcos.

La Unión Europea, por su parte, ha continuado promoviendo la inclusión de Libia en el Proceso de Barcelona y en la Política Europea de Vecindad tanto a un nivel político en el discurso oficial de las Instituciones comunitarias, como a través de iniciativas concretas tales como el envío de una misión de la Comisión Europea en julio de 2006 con el objeto de recabar información pormenorizada sobre las prioridades de este país en sus relaciones comerciales con la UE, o el incremento de la asistencia comunitaria para la lucha contra el VIH-SIDA en el hospital de Bengasi. Por su parte las autoridades libias han continuado realizando ges-

³⁰ Esta opinión es apoyada, entre otros, por HIBOU, B. y MARTÍNEZ, L, en «Le Paternariat Euro-maghrébin : un mariage blanc?». En *Les études du CERI*, 47, 1998, París, p. 36.

³¹ En este sentido el informe del Parlamento Europeo sobre el Tercer Encuentro Interparlamentario PE/Libia, antes referido, se refiere a la división de opiniones existente en el Congreso del Pueblo sobre la conveniencia de la adhesión de Libia al Proceso de Barcelona, así como de la postura favorable en este sentido del Ministerio de Asuntos Exteriores libio. En *Informe cit.*, 2005, p. 4.

³² En este sentido se pronuncia MOSS, quien considera que en un futuro próximo Libia podría permanecer fuera del Proceso de Barcelona optando en su lugar por los planes de cooperación más específicos de la Política Europea de Vecindad, en las materias definidas en el memorándum de julio de 2007. En MOSS, D., «Libya wa-l-Itihad al-'Urubby: Ila ayna yumkin an tasila al-'alaqat?», en *Nashra al-Islah al-'Arabyy*, Vol. 6, 2008, pp. 4-6.

tos políticos de aproximación a la Unión Europea, como es la creación de una Secretaría de Estado para los Asuntos Europeos. Sin embargo, el gobierno no ha ofrecido, hasta el momento, una posición clara ante el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad.

Realmente, Libia, consciente de su importancia para la Unión Europea, parece haber perseguido durante los últimos años el establecimiento de un marco de relaciones específico, que recoja las particularidades políticas, económicas y geográficas de este país en el contexto mediterráneo³³. La Unión Europea, reticente a crear un «Proceso de Barcelona a la carta»³⁴ que pudiera poner en riesgo la coherencia de todo el sistema euromediterráneo parece haber apostado durante los últimos meses por la vía de la cooperación bilateral, a través de la aprobación de un Acuerdo Marco que responda mejor a los intereses de ambas partes, como modo de avanzar en sus relaciones con Libia.

³³ De hecho, algunos autores como AMIRAH sugieren que la activa política de Libia en marcos multilaterales extracomunitarios, como el diálogo 5 + 5, en el que defiende su ampliación a Grecia y Egipto podría estar relacionada con su deseo de mantener una cooperación específica con los países del mediterráneo. En AMIRAH, H., «El regreso de Libia: Entre el cambio y el continuismo», *Política Exterior*, vol. 20 n.º 111, 2006, p. 42.

³⁴ Este aspecto ha sido recalcado en diversas ocasiones por responsables comunitarios. En este sentido se expresaba el representante de la Comisión en una conferencia pronunciada en Trípoli el 12 de octubre de 2004 en la que se dirigía a las autoridades libias en los siguientes términos: «Libya has the option of either joining the main Euro-Mediterranean political and economic framework or staying out. The Barcelona Process is a comprehensive, consistent and diversified policy framework, it is not a policy «à la carte» where any single partner can pick the aspects he likes and leave the others out. We should regret it if Libya chooses to remain outside this framework (...) there is no other major policy framework that the EU can offer to Libya». Address by H.E. Mr. Marc Pierini Ambassador, European Commission. Conference on «Libya: Opportunity and Challenge». Trípoli, 12 de octubre de 2004, en www.dellby.ec.europa.eu. Igualmente, tras la celebración del Tercer Encuentro Interparlamentario PE/Libia, la presidenta de la Delegación europea realizaba un informe en el que destacaba, tanto el debate interno existente entre las instituciones libias sobre la conveniencia de la adhesión al Proceso de Barcelona como la postura de la Comisión de excluir una incorporación «a la carta» de este país, incluyendo las cuestiones políticas y de respeto a los Derechos Humanos aprobadas en este marco. En PARLAMENTO EUROPEO. Delegación para las Relaciones con los Países del Magreb y la Unión del Magreb Árabe. *Tercer encuentro interparlamentario Parlamento Europeo/Libia*, 17 al 20 de abril de 2005. Trípoli (Libia). Informe de la Presidenta de la Delegación Luisa Fernanda Rudi Úbeda, PE 358. 793.

2. EL CAMINO HACIA UN ACUERDO MARCO

La exclusión o autoexclusión de Libia del Proceso de Barcelona no ha impedido que este país y la Unión Europea hayan realizado esfuerzos de cara al establecimiento de un marco bilateral de cooperación. Estos esfuerzos han cristalizado, hasta el momento presente, en dos instrumentos, como son el memorándum de 25 de julio de 2007 y la propuesta de mandato de negociación de un Acuerdo Marco bilateral, presentada por la Comisión en febrero de 2008.

A) *El memorándum de 25 de julio de 2007*

El «memorándum de entendimiento entre Libia y la Unión Europea» es un documento firmado por la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores y el Secretario de Estado para los Asuntos Europeos de Libia³⁵ que recoge una serie de acuerdos alcanzados en unas circunstancias especialmente delicadas, ya que coincide con las negociaciones desarrolladas con el fin de lograr la extradición por parte de Libia del personal sanitario búlgaro condenado a muerte en aquel país.

En este texto³⁶, se establecen una serie de compromisos por parte de la Comisión Europea entre los que se encuentra el de hacerse cargo de las indemnizaciones acordadas con las familias de las víctimas así como la ampliación de la asistencia técnica y financiera ofrecida por la Unión Europea y los Estados miembros en materia de prevención y tratamiento del VIH-SIDA. Junto a estas materias, en este documento la Comisión se compromete a elevar al Consejo un conjunto de directrices para la negociación de un Acuerdo Marco entre Libia y la Unión Europea, entre las que se incluyen la adopción de «las medidas necesarias para facilitar la amplia entrada de las exportaciones libias al mercado europeo, incluyendo los productos agrícolas y pesqueros, así como las exportaciones europeas a Libia»³⁷. Igualmente se incluyen otras directrices para el establecimiento

³⁵ A pesar de tratarse de un texto confidencial, el contenido de este documento fue publicado poco después de su firma, en diversos medios de comunicación libios. Este hecho ha sido interpretado por algunos como una respuesta a las declaraciones de algunos responsables comunitarios y de los Estados miembros en las que negaban cualquier contrapartida por parte europea a cambio de la extradición del personal sanitario a Bulgaria.

³⁶ La versión en árabe de este texto puede ser consultada en www.libyajeel.com.

³⁷ «Memorándum...», Párr. 5 (original en árabe, la traducción es nuestra). «La segunda parte se compromete a elevar los siguientes principios al Consejo de Ministros de la

de una cooperación técnica en materia cultural, de vigilancia de fronteras, de educación, así como en materia de visados.

Se puede decir que estas materias, negociadas en medio de unas circunstancias excepcionales, responden a los principales intereses de Libia de cara a la negociación de un Acuerdo Marco con la Unión Europea. La principal consecuencia de este texto será la solución a una crisis en el sentido defendido por la Comisión y por los Estados miembros. Así, la firma de este documento, seguida por la inmediata extradición a Bulgaria del personal sanitario, acababa con uno de los principales obstáculos políticos que impedían el desarrollo de la cooperación con Libia. Tal y como declaraba la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, tras la extradición de los condenados: «Esta decisión abrirá la vía para una nueva y comprometida relación entre la Unión Europea y Libia y reforzará nuestros lazos con la región mediterránea y con el conjunto de África»³⁸. Esta impresión era confirmada por el Consejo en su reunión de 15 y 16 de octubre de 2007, cuando, tras mostrar su satisfacción por el desenlace de aquel episodio, apelaba a una rápida conclusión de un acuerdo marco entre la UE y Libia³⁹.

Unión Europea, con el deseo de firmar un Acuerdo especial entre Libia y la Unión Europea que culmine la negociación desarrollada, en el marco del respeto a los procedimientos legislativos de las dos partes. Estos son: a) Adoptar las medidas necesarias para facilitar la amplia entrada de las exportaciones libias al mercado europeo, incluyendo los productos agrícolas y pesqueros, así como las exportaciones europeas a Libia. b) Ofrecer ayuda técnica en el campo de la arqueología y de la restauración, participando en su financiamiento. c) Suministrar y supervisar un sistema para la vigilancia de las fronteras libias terrestres y marítimas, con el fin de confrontar la emigración ilegal conforme a la Unión Europea. d) Ofrecer becas de estudio para estudiantes libios para estudiar en universidades europeas y para hacer prácticas en diferentes campos. e) Proporcionar visados (Schengen) dentro de una proporción coordinada. f.) En contrapartida, eliminar el visado libio para los nacionales de la UE».

³⁸ Comisión Europea. Comunicado de Prensa. Bruselas, 24 de julio de 2007. «Statement of Commissioner Ferrero-Waldner on arrival with the Bulgarian nurses in Sofia», en COM IP/07/1165.

³⁹ Consejo Asuntos Generales y Relaciones Externas. 14 y 15 de octubre de 2007. Sesión n.º 2824 en Doc. n.º 13720/07, p. 21: «El Consejo conviene en que la UE y Libia deben iniciar cuanto antes los debates sobre un acuerdo marco UE-Libia que incluya áreas de interés mutuo, como los derechos humanos y la migración, entre otros, e invita a la Comisión a que presente un proyecto de directrices de negociación con este fin con arreglo a los principios fundamentales que inspiran la política exterior de la Unión Europea.»

B) *El inicio de negociaciones bilaterales*

En los últimos meses y, especialmente, tras la liberación del personal sanitario búlgaro, la Unión Europea ha comenzado a emprender nuevas vías para impulsar las relaciones bilaterales con Libia y desarrollar nuevas formas de integración. En este sentido el Consejo, en las conclusiones de su reunión de 15 y 16 de octubre de 2007 acordaba potenciar una política de compromiso dirigida a «situar las relaciones entre la UE y Libia en un marco a largo plazo apropiado y coherente que tenga en cuenta los intereses de Libia y de la UE y de sus Estados miembros»⁴⁰. Para ello el Consejo invitaba a la Comisión a presentar un proyecto de directrices de negociación de un Acuerdo Marco. Como consecuencia de esto, la Comisión ha presentado en febrero de 2008 al Consejo una propuesta de mandato⁴¹ que le permita iniciar negociaciones formales con Libia sobre este instrumento.

Esta propuesta de la Comisión ya incluye las áreas sobre las que se negociará este acuerdo si así fuera aprobado por el Consejo, siendo la pieza central del mismo en el establecimiento de una zona de libre comercio entre Libia y la Unión Europea, y el apoyo comunitario para el ingreso de Libia en la Organización Mundial del Comercio. Además de los temas comerciales, la propuesta incluye el establecimiento de un diálogo y cooperación sobre cuestiones políticas de interés mutuo como son la seguridad internacional, el desarrollo y los derechos humanos. Finalmente la propuesta hace referencia a la cooperación en una serie de materias específicas como los flujos migratorios, energía, transportes, educación, medio ambiente y cultura.

Se trata por tanto de una ambiciosa propuesta que recoge las áreas por las que ambas partes han apostado a lo largo de los últimos años. Así, Libia, además de las materias de interés común como un posible Acuerdo de libre comercio con la UE, obtiene la inclusión de los compromisos establecidos en el memorándum de asistencia europea en materias tales como la gestión de fronteras, educación y cultura. Igualmente, y siguiendo la práctica reflejada en otros Acuerdos de Asociación, como el cele-

⁴⁰ Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa C/07/227. Luxemburgo, 15 y 16 de octubre de 2007, www.consilium.europa.eu/Newsroom.

⁴¹ Comisión Europea. Comunicado de Prensa N° IP/08/308. Bruselas, 27 de Febrero de 2008. «La Comisión presenta el mandato de negociación de un Acuerdo Marco con Libia», www.europa.eu/rapid

brado con Argelia, la Unión Europea se compromete a apoyar el ingreso de Libia en la OMC, lo que le puede resultar muy ventajoso de cara a establecer una competencia entre los productos y servicios de las empresas europeas y norteamericanas.

Por su parte la Unión Europea lograría incluir algunos temas de carácter político tales como la seguridad internacional y los derechos humanos sobre los que Libia en un primer momento no parecía dispuesta a negociar. Igualmente, este mandato abre la puerta a una verdadera cooperación en materias esenciales para Europa, como son el control migratorio y la energía. Por último, se puede apreciar como el inicio de negociaciones para este Acuerdo consagra un cambio en la línea seguida por la Unión Europea de condicionar el desarrollo de las relaciones bilaterales con Libia a su ingreso en la Asociación Euromediterránea. En su lugar se confirma la apuesta comunitaria de avanzar hacia un marco de relaciones específico que, a la espera de su paso por el Consejo, parece querer situar a Libia en una posición comercial y política equivalente a la de los demás Países Terceros Mediterráneos del Proceso de Barcelona.

IV. LOS ÁMBITOS DE COOPERACIÓN ACTUAL ENTRE LA UE Y LIBIA

Entre la Unión Europea y Libia existen numerosos asuntos de interés mutuo, pacientemente identificados por ambas partes a lo largo de numerosos contactos bilaterales, como son las relaciones comerciales, la inmigración, la lucha contra el terrorismo, las telecomunicaciones, el transporte, los servicios sanitarios y educativos, los servicios financieros, las reformas legislativas, el turismo, la agricultura y pesca, las infraestructuras, la protección del medio ambiente, etc. Sin embargo, la ausencia de un marco general de cooperación entre ambas partes no ha permitido aún desarrollar medidas concretas en la mayoría de estos ámbitos a un nivel comunitario. Hasta la fecha, esta cooperación se ha limitado a aspectos en los que la acción conjunta ha sido de especial interés para ambas partes. Estas materias han sido, en primer lugar, la lucha contra la inmigración ilegal y la cooperación en materia de prevención y de tratamiento del virus VIH-SIDA. Junto a estas materias en las que la cooperación bilateral ha permitido alcanzar algunos resultados concretos existen otras áreas en las que ambas partes han mantenido una cooperación de bajo nivel dirigida, más bien, a sustentar un posible marco de cooperación más amplio

entre ambas partes. En este segundo grupo destaca la cooperación en materia de Derechos Humanos y en materia de energía.

1. COOPERACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN ILEGAL

Libia reúne una serie de circunstancias que lo convierten en un país clave dentro de los crecientes flujos migratorios que se producen desde África hacia la Unión Europea. Entre ellas cabe referirse a su situación geográfica, la extensión y permeabilidad de sus fronteras, el desarrollo de su economía interna y la ausencia de una estrategia regional de control de la inmigración entre los países de la zona.

La creciente presión migratoria que desde finales del siglo XX se ha hecho sentir con especial incidencia en Italia, ha motivado un claro interés por parte de las Instituciones comunitarias y de los Estados miembros por desarrollar la cooperación con Libia en esta materia. Sin embargo la ausencia de un marco general de relaciones entre este país y la Unión Europea ha impedido la adopción de medidas conjuntas en un momento en el que el fenómeno se agravará en términos humanitarios por el creciente número de inmigrantes clandestinos que intentan cruzar desde Libia hasta Italia.

Por esta razón, ha sido precisamente Italia quien a partir del año 2000, y a pesar de las sanciones internacionales que aún pesaban sobre Libia, ha comenzado a desarrollar una cooperación en este dominio firmando en ese año un primer tratado bilateral⁴² que llevaría a la creación de un Comité de Seguridad conjunto. Este marco sería desarrollado en 2003 con la creación de nuevos mecanismos de consultas periódicas entre ambos gobiernos⁴³. De estos contactos nacerán iniciativas tales como los programas de repatriación de inmigrantes ilegales por vía aérea o la creación de centros de recepción en territorio libio financiados por Italia⁴⁴.

⁴² Tratado sobre criminalidad e inmigración ilegal celebrado en Roma el 13 de diciembre de 2000.

⁴³ Tratado de cooperación policial celebrado en Trípoli el 3 de junio de 2003.

⁴⁴ Las medidas resultantes de estos acuerdos, a pesar de conseguir reducir de manera notable la entrada de inmigrantes ilegales a Italia, han sido objeto de críticas por parte diversas organizaciones, en lo que se refiere al respeto de los Derechos Humanos en el trato y la repatriación de los inmigrantes hacia un país como Libia que no ha suscrito la Convención de Ginebra sobre los derechos de los refugiados. Sobre la política italiana en materia de inmigración Vid. BALFOUR, R., «Las políticas de Italia en el Mediterráneo», en *La Asociación Euromediterránea una década después*, Real Instituto Elcano-FRIDE, 2005, pp. 139-148.

Asimismo, los países mediterráneos afectados acudirán a otros mecanismos extracomunitarios de cooperación, como el llamado Diálogo 5+5, en el que participa Libia, y que a partir de 2002 incluirá el tema de las migraciones en su agenda de trabajos⁴⁵.

Realmente, como en otros dominios, el inicio de la actuación de la Unión Europea ha estado supeditado al levantamiento de las sanciones internacionales que pesaban sobre Libia. A pesar de que desde 2002, el Consejo consideraba como una prioridad el establecimiento de una cooperación con Libia en este ámbito, no sería hasta 2003, ante el avance de las negociaciones para encontrar una solución al asunto de Lockerbie que hasta entonces bloqueaba cualquier cooperación a nivel comunitario, cuando el Consejo dará luz verde sobre el envío de una misión de expertos a Libia destinada a preparar los contactos relativos a una cooperación con Libia en materia de inmigración clandestina.

Por parte de Libia, empeñada en el restablecimiento de plenas relaciones con Europa, se verifica en un primer momento una actitud receptiva y favorable hacia esta cooperación. En este contexto, y a instancia de la delegación italiana, fue decidido por el Consejo de 16 de junio de 2003 enviar a Libia una misión técnica de los servicios de la Comisión con la participación de expertos de los Estados miembros y de Europol.

Esta misión, desarrolló sus trabajos en territorio libio entre el 27 de noviembre y el 6 de diciembre de 2004, con los objetivos específicos de identificar medidas concretas para una futura cooperación entre la UE y Libia en materia de inmigración, especialmente en el dominio de gestión de controles fronterizos y de repatriación de inmigrantes ilegales. Esta misión ha resultado especialmente significativa por celebrarse en un momento en el que los esquemas de cooperación internacional con Libia en

⁴⁵ Este Foro multilateral, que se inició en 1990 para el debate sobre cuestiones transmediterráneas de interés mutuo, incluyendo la lucha contra la inmigración ilegal, entre los gobiernos de Francia, Italia, España, Portugal, Malta, Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, en cierta manera ha cubierto, durante un periodo, el espacio existente ante la falta de otros mecanismos de cooperación Europa-Magreb que incluyera a Libia. La puesta en práctica del embargo comercial y diplomático sobre Libia supuso un importante freno para la continuidad del diálogo 5+5. Sin embargo, la flexibilidad e utilidad de este Foro le ha permitido mantenerse hasta el momento presente. Sobre las relaciones entre Europa y Libia y el Diálogo 5+5 puede verse el interesante trabajo de HIBOU, B. y MARTÍNEZ, L., «Le Paternariat Euro-maghrébin: un mariage blanc?», *Les études du CERI*, 47, noviembre 1998, París, p. 3.

materia de inmigración se encontraban poco desarrollados⁴⁶. Con los resultados de esta misión, fue elaborado un informe⁴⁷ en el que se recomendaba el inmediato establecimiento de mecanismos de cooperación bilateral entre la UE y Libia, así como con los países de origen de los inmigrantes y el refuerzo de los foros de diálogo y cooperación en los que participa Libia como el Diálogo 5+5, la Unión Africana o la Comunidad de Estados del Sahara y del Sahel (CENSAD). Pero igualmente, aquel informe detallaba las difíciles condiciones en las que, en términos de Derechos Humanos, se encontraban los inmigrantes repatriados desde Italia en los diversos campos de internamiento visitados por los miembros de la misión.

Estas duras condiciones han provocado un profundo debate en el seno de las Instituciones comunitarias, especialmente en el Parlamento Europeo, sobre la necesidad de vincular la cooperación en materia de inmigración clandestina con el respeto de los Derechos Humanos de los inmigrantes. En este sentido, el Parlamento Europeo se ha mostrado especialmente crítico con la vía de cooperación desarrollada por Italia en este ámbito⁴⁸. Este país, en respuesta al creciente número de inmigrantes que llegaban a sus costas, y en virtud de los acuerdos de readmisión establecidos con Libia ha comenzado en octubre de 2004 a repatriar inmigrantes hacia Libia sin otorgarles la posibilidad de solicitar asilo político. Dado que Libia no reconoce esa posibilidad por no ser signataria de la Convención de 1951 el resultado era que a estos inmigrantes se les negaba el ejercicio de este derecho.

⁴⁶ A finales de 2004 Libia solo cooperaba bilateralmente con los países europeos más afectados por la inmigración ilegal como son Italia y Malta en el marco de los acuerdos referidos.

⁴⁷ Comisión Europea. «Technical mission to Libya on illegal immigration, 27 nov – 6 dec 2004. Report», COM 7753/05.

⁴⁸ Ante esta situación, el Parlamento Europeo aprobaba en abril de 2005 una Resolución de urgencia en la que criticaba en duros términos el respeto por los derechos fundamentales en la cooperación bilateral establecida entre Italia y Libia en el ámbito de la repatriación a este país de inmigrantes ilegales, incidiendo en cuestiones fundamentales tales como la «inexistencia de una legislación sobre asilo en Italia», o el hecho de que Libia no haya firmado la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados ni tenga un régimen de asilo. Asimismo, esta resolución solicita una mayor transparencia en el diálogo con Libia sobre esta cuestión proponiendo medidas concretas como la publicación del informe de la misión técnica de 2004, que pese a estar ampliamente difundida a través de medios como Internet no había sido publicada oficialmente. En *Resolución del Parlamento Europeo sobre Lampedusa*, 14 de abril de 2005, DO 33 E de 09.02.2006, p. 598-599.

Este debate ha provocado que el Parlamento Europeo haya asumido un papel más activo en este dominio, con una estrategia coherente que busca reforzar el vínculo entre la lucha contra la inmigración ilegal y el respeto a los Derechos de los inmigrantes por parte de Libia y de Europa. Esta estrategia ha tenido su reflejo en distintos foros e iniciativas como el tercer encuentro interparlamentario PE/Libia, celebrado Trípoli, durante el cual la Delegación del Parlamento Europeo tuvo ocasión de tratar las cuestiones de Derechos Humanos de los inmigrantes con las autoridades libias⁴⁹, o la creación de una delegación *ad hoc* que realizaría una visita a los campos de internamiento de Lampedusa y otra a Trípoli en diciembre de 2005 para realizar una serie de encuentros con los responsables libios en materia de inmigración y para conocer sobre el terreno la situación en los campos de detención libios, lo que le ha proporcionado un conocimiento directo de la situación. Fruto de esta visita, la delegación del Parlamento Europeo realizó un informe en el que se denunciaba la ausencia de una estructura logística, legal e institucional en Libia para dar cobertura a los inmigrantes repatriados desde Europa, a la vez que realizaba un llamamiento para el establecimiento urgente de una cooperación en materia de inmigración⁵⁰.

Estas cuestiones también han tenido reflejo en la estrategia seguida por el Consejo, que aprobaba en 2005 el inicio de un diálogo específico entre la UE y Libia en materia de inmigración, condicionado a los compromisos que asumiera Libia en materia de asilo y de Derechos Fundamentales. Para ello, el Consejo asume las principales recomendaciones defendidas por Italia y plasmadas en el informe de la misión técnica de la Comisión de 2004, entre las que se incluye la asistencia técnica de la Unión Europea a Libia en materia de controles fronterizos, inmigración ilegal y Derechos Humanos, la integración de Libia en iniciativas concretas de pro-

⁴⁹ Hay que tener en cuenta que no es hasta 2005 cuando Libia implanta una verdadera política de control de la inmigración, con las creación de dos nuevos departamentos, de pasaportes y de control fronterizo, y de una guardia costera. Asimismo incluirá en el Código Penal el delito de tráfico de personas, penado con un máximo de un año de prisión. Sobre este aspecto Vid. BALWIN-EDWARDS, M., «Between a Rock and a Hard Place: North Africa as a region of emigration, immigration and transit migration», en *Review of african political econom*, 2006) pp. 1-20.

⁵⁰ Parlamento Europeo, *Report on the visit of an ad hoc delegation to Tripoli, Libya on 4 to 6 December 2005*, Parlamento Europeo, DG Política Exterior, División de Derechos Humanos, 7 de febrero de 2006.

gramas comunitarios como el ARGO⁵¹ o el AENEAS⁵² o la cooperación en materia de prevención del tráfico de seres humanos y de repatriación de inmigrantes.

Por su parte Libia, parece haber adquirido conciencia de la importancia de su papel en el control de la inmigración clandestina hacia Europa. Por ello ha no ha dudado en incluir la cuestión de la inmigración en los contextos internacionales que le resultan más favorables. En este sentido se puede interpretar el activo papel desempeñado por Libia en la organización en 2006 de una Conferencia Ministerial UE – África sobre migración y desarrollo con el fin de formular por primera vez un enfoque de las migraciones de común acuerdo entre la UE y el conjunto de África.

Estos contactos han permitido obtener frutos concretos en el campo de la lucha contra la inmigración clandestina. El primero de ellos se refiere a uno de los puntos críticos identificados en la misión de la Comisión de 2004, como es la gestión de la extensa frontera meridional de Libia. Para ello la Comisión Europea, a través de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX) ha enviado en 2007 a Libia una nueva misión de asesoramiento de gestión fronteriza, que presenta sustanciales diferencias con respecto a la realizada en 2004. Si en aquella misión los objetivos principales eran los de identificar líneas de posible cooperación bilateral en materia de migración ilegal, en este caso la misión de FRONTEX partía con unos objetivos bien identificados. Entre ellos se encontraba el de verificar sobre el terreno las condiciones de los controles fronterizos en el sur y en la costa, realizar un inventario de las de las necesidades identificadas por las autoridades libias para mejorar la gestión de sus fronteras meridionales, y examinar las posibilidades de establecer un acuerdo entre Libia y FRONTEX en el marco de operaciones marítimas en el mediterráneo central.

⁵¹ Programa de cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración. Creado por Decisión del Consejo 2002/463/CE, de 13 de junio de 2002. *DO L* 161 de 19.6.2002.

⁵² En el marco del programa AENEAS, concebido para apoyar los esfuerzos de Estados miembros y de países terceros en la gestión de flujos migratorios, han sido co-financiados desde 2004 diversos proyectos de lucha contra la inmigración ilegal procedente de Libia, centrados principalmente en la asistencia técnica y financiera a las autoridades libias para la gestión de los controles fronterizos y de los flujos migratorios en su territorio. Sobre los proyectos desarrollados en el marco del programa AENEAS puede consultarse el documento: «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile», COM (2006) 26 final.

Por lo que respecta a la frontera marítima de Libia, la posibilidad de establecer patrullas conjuntas entre FRONTEX y la Guardia Costera de este país se ha convertido en una medida de máximo interés para la Unión Europea, por el hecho de permitir reforzar la intercepción de inmigrantes en aguas territoriales libias evitando el coste humano, económico y político que producen las repatriaciones forzadas desde Europa. Por ello uno de los puntos de máximo interés por parte de la Unión Europea es el de iniciar conversaciones bilaterales sobre este tipo de colaboración marítima.

Sin embargo, tras las conversaciones celebradas a lo largo de la misión de FRONTEX las autoridades libias no han mostrado su disposición a desarrollar una cooperación en este sentido. De hecho la misión comunitaria reflejó en su informe su impresión de que de las autoridades libias parecían esperar pasos más concretos por parte de la Unión Europea como es la aportación de material técnico para la gestión de los controles fronterizos⁵³.

Ante los escasos avances conseguidos en este campo en el marco de la Unión Europea, nuevamente la vía de los acuerdos bilaterales está permitiendo a uno de los Estados miembros más afectados por la inmigración ilegal como es Italia, adoptar las medidas consideradas como más urgentes para responder a este fenómeno. Así, el 29 de diciembre de 2007 Libia e Italia han firmado un nuevo acuerdo de cooperación en materia de inmigración ilegal por el que se establece el sistema de patrullas mixtas en las costas libias para la detección de embarcaciones de inmigrantes irregulares. De este modo se reduce la presión por parte de los Estados para que Libia y la Unión Europea alcancen un acuerdo que permita adoptar medidas más eficaces en materia de control de la inmigración, una posibilidad ha sido respaldada recientemente por el Consejo Europeo de diciembre de 2007⁵⁴.

2. COOPERACIÓN SANITARIA: EL PROCESO DE BENGASI

La normalización de relaciones entre la UE y Libia ha debido de enfrentarse a una situación particularmente compleja, como fue la creada a

⁵³ En «Frontex-led EU illegal immigration technical mission to libya 28 may-5 june 2007», pp. 40-41. Este informe, a pesar de no haber sido oficialmente por la Comisión, ha sido difundido recientemente en Internet, el texto completo puede consultarse en: www.infinitoedizioni.it.

⁵⁴ Consejo Europeo de Bruselas 14 de diciembre de 2007. Conclusiones de la presidencia. Párrafo 75.

raíz del proceso judicial abierto contra cinco enfermeras búlgaras y un médico palestino detenidos en 1999 bajo la acusación de transmitir premeditadamente el virus VIH-SIDA a centenares e niños en el hospital de Bengasi (Libia). Tras la celebración de un proceso, el Tribunal Penal de Libia condenaba a muerte a los acusados en una sentencia de 6 de mayo de 2004 que sería recurrida por la defensa.

A pesar de tratarse, en principio, de un asunto interno de Libia, este fallo comprometía directamente las relaciones con la Unión Europea por diversos motivos de tipo político y humanitario, entre los que se encontraba la aprobación por parte del Consejo en 1998 de unas directrices en relación con la pena de muerte en terceros países⁵⁵, en las que se realiza un llamamiento a la restricción y sujeción de esta pena a unas condiciones mínimas de garantías procesales, condiciones que, a juicio de las Instituciones comunitarias, no fueron respetadas en aquel proceso.

Sin embargo, el hecho de que esta Sentencia fuera inmediatamente recurrida por la defensa motivó una prudente reacción por parte del Consejo que, en su reunión de 11 de octubre de 2004, en la que adoptaba una estrategia para el restablecimiento de relaciones con Libia, expresaba su «honda preocupación» ante la situación de los trabajadores sanitarios búlgaros y palestinos ante las condenas a muerte dictadas y apelaba a su rápida liberación⁵⁶. Otras Instituciones, como el Parlamento Europeo se sumarían a esta estrategia de determinación y prudencia en sus declaraciones oficiales⁵⁷.

En este contexto, la Unión Europea centraría sus esfuerzos en lograr una salida políticamente aceptable para las partes implicadas en este proceso. A partir de 2004 la Comisión Europea decidió implicarse plenamente

⁵⁵ Consejo de la Unión Europea. Orientaciones sobre la política de la UE respecto de terceros países en relación con la pena de muerte. 29 de junio de 1998. (No publicado en el Diario Oficial).

⁵⁶ Consejo de la Unión Europea. Comunicado de Prensa. Sesión n.º 2609 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores Relaciones Exteriores. Luxemburgo, 11 de octubre de 2004, en Doc. 12770/04.

⁵⁷ En este sentido se puede interpretar la redacción de las resoluciones del Parlamento que se refieren a este caso, tales como la de 13 de abril de 2005 en la que se expresa «su preocupación por el hecho de que las autoridades libias no hayan puesto en libertad a los trabajadores sanitarios», o de 15 de diciembre de ese año en la que la Cámara «reafirma su apoyo a las enfermeras búlgaras presas en Libia desde 1999 y sobre las que pesa actualmente una condena a muerte» y pide a las autoridades libias que «atiendan a los numerosos llamamientos internacionales para una pronta y satisfactoria solución de esta lamentable situación». En *DO C 33 E* de 9.2.2006, p.404, y *DO C 286 E* de 23.11.2006, p. 511.

te en la solución de este problema. Tras una serie de visitas realizadas a Libia por el representante de la Comisión ante Libia, las autoridades comunitarias entendieron que resultaba indispensable mantener un paralelismo entre, por una parte, el tratamiento de la infección por VIH-SIDA en Bengasi, el apoyo a las familias de los afectados y la cooperación médica, y, por otra parte, la suerte del personal sanitario búlgaro.

En consecuencia, era aprobado en noviembre de 2004 un «Plan de acción contra el VIH-SIDA en Bengasi», iniciativa a largo plazo acordada entre la Comisión Europea y las autoridades libias, que prevé asistencia técnica y financiera para la prevención y tratamiento del VIH-SIDA. Estas previsiones se materializaron a lo largo del año 2005 con la inmediata puesta en marcha de las medidas previstas en el Plan⁵⁸ y con gestos de carácter político como los distintos llamamientos de las Instituciones europeas o la visita realizada en mayo de aquel año por la Comisaria de Relaciones Exteriores al Hospital de Bengasi, y al personal sanitario acusado en este proceso.

El 25 de diciembre de 2005 la Corte Suprema de Apelaciones de Libia resolvía el recurso de la defensa revocando las sentencias de muerte dictadas contra las cinco enfermeras búlgaras y el médico palestino y devolviendo la causa a la Corte Penal de Bengasi para que volviera a examinarla. Esta decisión creaba una nueva situación que parecía permitir una solución aceptable para todas las partes interesadas en este caso. En este sentido, el 21 de enero de 2006, a iniciativa de la presidencia británica de la UE, fue creado oficialmente un Fondo Internacional de ayuda a las familias de los menores libios contagiados con el SIDA, un organismo destinado a apoyar el desarrollo de las infraestructuras médicas locales en Bengasi, mejorar el tratamiento de los pacientes y prestar asistencia a las familias afectadas, en cuya creación participaron representantes de la Unión Europea y de EE.UU, así como asociaciones de Bulgaria y Libia.

Paralelamente, la Comisión anunciaba nuevas medidas de asistencia financiera y técnica dentro del Plan Bengasi, coincidiendo intencionadamente con momentos determinantes del proceso de los trabajadores sanitarios⁵⁹.

⁵⁸ La pendencia de la situación de los procesados y el avance de la enfermedad en los infectados por el VIH-SIDA otorgarían prioridad en la ejecución de las medidas previstas en este Plan, entre las que se encontraba la entrega de ayuda financiera que comenzaba a partir de julio de 2005 y la asistencia técnica, definida en un protocolo firmado en septiembre de ese mismo año en el que se preveía la presencia de médicos y técnicos europeos en labores de formación permanente en el Centro de Inmunología de Bengasi.

⁵⁹ El 14 de diciembre de 2006, dos días antes de la sentencia del Tribunal Penal de Libia, la Comisión publicaba un comunicado en el que anunciaba la entrega de

En medio de este clima de cooperación la Comisión enviaba en julio de 2006⁶⁰ una delegación de alto nivel a Trípoli para discutir con las autoridades libias sobre las bases de una futura cooperación bilateral dentro de la nueva Política Europea de Vecindad en la que Libia constaba como candidato «elegible» para los Planes de Acción de este instrumento.

Sin embargo, el 16 de diciembre de 2006 el Tribunal Penal de Libia condenaba en segunda instancia a la pena de muerte a las enfermeras búlgaras y al médico palestino acusados de transmitir deliberadamente la infección por VIH-SIDA en el hospital de Bengasi en 1999. Con este fallo, el caso adquiere nuevos contornos políticos especialmente con la adhesión de Bulgaria a la Unión Europea, materializada pocos días después, que implicaba que la mayoría de los condenados pasaban a ser ciudadanos de la Unión.

A partir de aquí las Instituciones comunitarias cambiarán su discurso y su estrategia. Así el Consejo en su reunión de 22 de enero de 2007 calificaba este fallo como «inaceptable» y condicionaba el desarrollo de la cooperación entre la UE y Libia a una «solución positiva, justa y pronta que desemboque rápidamente en la puesta en libertad de los trabajadores sanitarios»⁶¹. Por su parte desde la Comisión Europea se apelaba al «traslado del asunto ante una instancia superior» en la que pudiera ser ejercida una «prueba de clemencia»⁶². A estos, se les sumarían otros llamamientos en el mismo sentido realizados por Instituciones y Órganos comunitarios y por Estados miembros.

Paralelamente al proceso judicial, las autoridades libias, que públicamente se remitían a la independencia del Poder Judicial, abrían confidencialmente la vía de la negociación política con el envío por parte del hijo de Gadafi, Seif al-Islam, a la Comisaria de Relaciones Exteriores de una «hoja de ruta»⁶³ en 500.000 Euros a las autoridades libias en concepto de asistencia financiera enmarcada en el Plan Bengasi. En Comisión Europea. Comunicado de prensa de 14 de diciembre de 2006: «Commission continues its assistance to the Benghazi HIV-AIDS sufferers», en COM IP/06/1807.

⁶⁰ Las conclusiones conjuntas de este encuentro pueden ser consultadas en: www.dellby.ec.europa.eu.

⁶¹ Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 22 de enero de 2007, en Doc. 5463/07.

⁶² Comisión Europea. Comunicado de Prensa. Bruselas, 19 de diciembre de 2006. «Déclaration de Mme Ferrero-Waldner au sujet du verdict prononcé par la cour libyenne sur l'affaire de Benghazi», en COM IP/06/1836.

⁶³ Sobre los detalles de esta negociación puede consultarse el exhaustivo y interesante informe surgido de una Comisión de Investigación sobre este asunto realizada por la Asamblea Nacional francesa en 2007, www.assemblee-nationale.fr.

la que se proponía una solución a la crisis basada en cuatro puntos, como eran la conmutación de la pena de muerte por la de cadena perpetua, su extradición a Bulgaria, la transferencia a Libia de su ciudadano preso en Gran Bretaña por el atentado de Lockerbie, exigencia que sería abandonada durante la negociación posterior, y el pago de una indemnización a los afectados.

Durante la negociación de esta «hoja de ruta» la Comisión, dado que no tenía competencia para decidir sobre el asunto de Lockerbie ni sobre la concesión de una indemnización que supondría un reconocimiento de la culpabilidad del personal sanitario, apostará decididamente por profundizar la cooperación sanitaria como vía de solución de esta crisis, proponiendo elevar la asistencia sanitaria al Hospital de Bengasi a partir de fondos procedentes de la Política Europea de Vecindad, a los que se sumarían contribuciones de Alemania y de Francia

El 11 de julio de 2007, el Tribunal Supremo confirmaba la condena a muerte dejando la solución última del caso en manos del Consejo Judicial Supremo de Libia, un órgano de apelación de carácter político. Ante la gravedad de la situación, la Unión Europea y algunos Estados miembros como Francia, que estaban pendientes de concluir importantes acuerdos comerciales con Libia, desplegaron una intensa acción diplomática coordinada y dirigida a obtener la liberación de los acusados. Para lograr este objetivo la Comisión proponía una solución que pasaba por incrementar considerablemente la asistencia financiera y técnica dentro del Plan Bengasi así como el apoyo a un acuerdo realizado a través de la Fundación Gadafi para apoyar económicamente o indemnizar, según se quiera llamar, a las víctimas del VIH-SIDA en el Hospital de Bengasi⁶⁴.

El 18 de julio el Consejo Judicial Supremo decidía conmutar las condenas a muerte de los acusados por la de cadena perpetua abriéndose la posibilidad de transferir a los presos a Bulgaria, tal como había sido previsto en la «hoja de ruta» presentada por Libia. Finalmente, el 25 de julio, tras una mediática negociación con las autoridades libias protagonizada por la Comisión Europea y por Cécilia Sarkozy, esposa del Presidente

⁶⁴ En este sentido se pronuncia la Comisión en un comunicado emitido tras conocer la sentencia del Tribunal Supremo, en el que al llamamiento a la clemencia por parte del Consejo Judicial Supremo se suma el compromiso renovado de prolongar la asistencia en el marco del Plan Bengasi y de mantener un «estrecho contacto con la Fundación Gadafi y las autoridades» para obtener un acuerdo satisfactorio para las familias de los afectados. En. Comisión Europea. Comunicado de Prensa. Bruselas, 11 de junio de 2007 : «Comisaria Ferrero-Waldner sobre el veredicto del Tribunal libio en el caso de las enfermeras búlgaras», en COM IP/07/1075.

de Francia, y que concluiría con importantes acuerdos de asistencia sanitaria establecidos en el memorándum, anteriormente referido, los trabajadores sanitarios eran trasladados a Bulgaria donde serían inmediatamente puestos en libertad.

Los compromisos establecidos en este memorándum⁶⁵ refuerzan la asistencia técnica, científica y financiera de la Unión Europea y de algunos Estados miembros en materia de prevención y tratamiento del VIH-SIDA hasta situar a Libia en el primer puesto de los beneficiarios en este campo de cooperación en el área del Mediterráneo.

V. LAS PERSPECTIVAS DE COOPERACIÓN

A pesar de estos avances no se puede decir aún que la cooperación entre la Unión Europea y Libia haya alcanzado un grado de normalización completo, equivalente al de los demás países del Mediterráneo. De hecho, actualmente no parece probable la participación de Libia en marcos de cooperación como el Proceso de Barcelona que impongan algún tipo de objetivo de reforma política o de liberalización económica⁶⁶.

A pesar de esto, son numerosas las áreas en las que Libia y la Unión Europea pueden desarrollar una cooperación bilateral fructífera a corto y a medio plazo. Así, tanto el memorándum firmado en 2007 por la Comi-

⁶⁵ Memorándum..., *op. cit.*, Parr. 2-4: «Con respecto al tratamiento de los niños, la Unión Europea continuará con su compromiso de garantizar tratamiento médico de acuerdo a los patrones internacionales, en interés e los niños de Bengasi, los cuales son víctimas de la enfermedad. Aquello se realizará a largo plazo. Asimismo, la UE garantizará el tratamiento de los niños que necesiten un cuidado especial en hospitales europeos, a cargo de la Unión Europea y de los Estados miembros voluntarios. Continuará el número de Estados miembros que reciben a los niños en sus hospitales, y por otro lado se hace constar que Francia garantizó equipar al nuevo hospital de Bengasi y ofrecer ayuda técnica para ponerlo en funcionamiento. La Unión Europea se compromete a continuar su apoyo al Plan de combate (SIDA) contra la enfermedad de inmunodeficiencia adquirida y a la estrategia libia de combate a esa enfermedad y destinará una sima para aquello. La Unión Europea ejercerá los esfuerzos necesarios para hacer del Centro Médico de Bengasi un centro de excelencia a nivel regional y la utilización de ayudas diversas para las partes».

⁶⁶ En este sentido, el Ministro de Relaciones Exteriores de Libia, Abdel Rahman Shalqam declaraba recientemente al referirse al diálogo 5 +5 que: «Estamos con la institucionalización de ese diálogo y si tenemos éxito en la institucionalización de esta tendencia entre la Unión del Magreb Árabe y la Unión Europea, esto hará posible superar las desventajas del Proceso de Barcelona y de la nueva Política Europea de Vecindad», en *al-Sharq al-Awsat*, p. 5, 24 de enero de 2008, n.º 10649.

sión como la propuesta de Acuerdo Marco parecen avanzar en el sentido de establecer nuevas áreas de cooperación, que se complementarían con el refuerzo de la cooperación, ya iniciada, en materia de inmigración y de prevención y tratamiento del VIH-SIDA. Entre estas áreas destaca el comercio y las inversiones, la energía, la pesca.

En lo que se refiere a la lucha contra la inmigración clandestina la Unión Europea parece tener una estrategia claramente marcada por la cooperación desarrollada con otros países de origen o de tránsito de inmigrantes y por las recomendaciones de las misiones enviadas por las misiones de 2004 y de 2007 organizadas por la Comisión. Esta estrategia se basa en dos puntos básicos. El primero es el apoyo técnico y financiero, por parte de la Unión Europea, a la gestión de los controles fronterizos terrestres y marítimos libios. El segundo es el establecimiento de un Acuerdo de repatriación que permita devolver a Libia a los inmigrantes interceptados en el mar. Esta cuestión puede constituir un elemento de presión por parte de Libia en el contexto de negociaciones bilaterales que se avicina. Esto permitiría explicar el actual rechazo libio a la entrada de las patrullas de la Agencia de Fronteras (FRONTEX) en sus aguas territoriales y a la admisión de los inmigrantes interceptados en alta mar, o a la entrada en vigor del acuerdo alcanzado en este sentido con Italia en 2007. Sin embargo Libia es consciente de la importancia para la Unión Europea de una cuestión que podría complicar el inicio de una cooperación en la que tiene pleno interés. Por ello es previsible que el futuro Acuerdo Marco recoja medidas contra la inmigración clandestina en el sentido anteriormente indicado.

Otra de las áreas reflejadas en la propuesta de mandato de negociación de la Comisión es la energía. Esta área, debe ocupar, por una serie de razones, un lugar destacado en el futuro Acuerdo Marco. En un momento en el que la estrategia energética de Europa pasa por la diversificación de sus fuentes nos encontramos en vías de establecer una relación comercial con un país como Libia del que se calcula que posee en torno a un 3 por ciento de las reservas de petróleo mundiales. Un petróleo que, por su calidad, sus bajos costes de explotación y su proximidad a Europa, puede ser obtenido a precios muy competitivos. Por su parte Libia tiene todo el interés en desarrollar una cooperación bilateral que le permita obtener la asistencia técnica y las inversiones necesarias para desarrollar su capacidad de explotación y de refinado de crudo. Igualmente la cooperación con Libia resulta fundamental para el avance de una serie de proyectos que

forman parte de la estrategia comunitaria en materia de energía como son las infraestructuras de transporte de crudo en el Mediterráneo.

En lo que se refiere al gas natural, es previsible que la Unión Europea trate de lograr un acuerdo con Libia que garantice el suministro por parte de este país. La participación de Libia en este cuadro resulta de gran importancia para el desarrollo de la estrategia europea de suministro energético, que pasa por la construcción de redes anulares de gas y de electricidad alrededor del Mediterráneo⁶⁷. Igualmente el establecimiento de una relación bilateral resulta del máximo interés para la Unión Europea en un momento en el que algunos de sus principales suministradores de gas como Rusia, Argelia, o la propia Libia han comenzado conversaciones para crear una organización de productores a semejanza de OPEP.

Otra de las áreas en las que la cooperación entre la Unión Europea y Libia puede ser relevante es la del comercio. Actualmente, los Estados miembros de la UE, sobre todo Francia, Alemania y Reino Unido, precognizan la firma del acuerdo porque Libia presenta oportunidades comerciales importantes para las empresas europeas. La tasa de crecimiento económico de Libia supera el 5 por ciento anual y el país se encuentra inmerso en un proceso de diversificación de su economía, aún demasiado dependiente de la exportación de hidrocarburos. Por ello el potencial de un aumento de los intercambios comerciales y de la inversión pública es grande, teniendo en cuenta la creciente reserva de divisas del estado libio por los altos precios del crudo, así como el proceso actual de reformas económicas, especialmente en el campo de las privatizaciones emprendido por Trípoli. La base de la negociación de este capítulo aparece marcada por el memorándum de 2007 en el que ambas partes declaraban su intención de alcanzar un acuerdo que garantizase una amplia entrada de las exportaciones libias al mercado europeo, incluyendo los productos agrícolas y pesqueros, así como las exportaciones europeas a Libia. Actualmente los representantes de la Comisión exploran la posibilidad de celebrar un acuerdo de libre comercio que incorpore elementos de reciprocidad. Por esta razón la Comisión busca actualmente información relativa al interés comercial

⁶⁷ Una muestra del interés comunitario en esta cooperación fue la visita realizada en 2004 por la Vicepresidenta de la Comisión a Libia, al poco tiempo del levantamiento de las sanciones comunitarias, en la que tuvo ocasión de explicar pormenorizadamente al Primer Ministro Shukri Ganem el alcance de estos proyectos. Sobre este particular Vid. Comisión. Press Release «Visite officielle de Loyola de Palacio en Libye - 4-5 octobre 2004», IP/04/1179.

como la Comunidad Europea, rechazaron en aquel momento la imposición de sanciones comerciales, aunque se comprometían a no obtener provecho del embargo comercial adoptado por Estados Unidos³.

Pocas horas después de producirse esta Declaración, durante la madrugada del 15 de abril la marina y la aviación estadounidense, partiendo desde bases británicas, realizaron un bombardeo sobre las ciudades libias de Trípoli y de Bengasi que provocó decenas de víctimas. Este ataque provocaría una escisión en la frágil coordinación de los estados europeos ya que, mientras el Reino Unido de modo material y político apoyaba esta acción, la mayoría de los Estados miembros, así como las instituciones comunitarias la condenaban con mayor o menor vehemencia⁴.

Lo que, en principio, parecía una crisis bilateral en la que la mayoría de los Estados europeos trataba de involucrarse lo menos posible, adquirió nuevos contornos tras los atentados realizados contra un avión de la compañía americana PanAm sobre Lockerbie (Reino Unido) y contra otro avión comercial francés de la compañía UTA sobre Níger. Como consecuencia de estos actos, atribuidos por los países afectados al gobierno libio, la recién estrenada Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea tuvo que afrontar a partir de 1992 uno de sus desafíos más complejos al abordar la situación internacional originada⁵. La implicación di-

³ Por ello, el Presidente Ronald Reagan envió durante los primeros días de enero de 1986 cartas personales dirigidas a los líderes europeos en las que solicitaba a sus gobiernos: «not to undercut US sanctions against Libya by replacing American oil companies and workers being ordered out of that country.» Vid. *New York Times*, 8 de Enero de 1986, A6. Como respuesta la Declaración de los Ministros europeos de 14 de abril de 1986 establece que «Seguirán haciendo todo lo posible con el fin de asegurar que sus nacionales no busquen sacar un provecho comercial tomadas en reacción a atentados terroristas. Se reservan el derecho de examinar, si se consideran necesarias, medidas económicas suplementarias».

⁴ Así, el Parlamento Europeo adoptaba una Resolución en la que calificaba el ataque norteamericano como «violación patente del derecho internacional, que constituye una escalada peligrosa de la violencia en la cuenca mediterránea y una seria amenaza para la paz». A esta iniciativa le siguió una nueva Resolución en la que la Cámara invita a los gobiernos europeos «a que pongan en tela de juicio la credibilidad de la posición del gobierno británico, que por una parte, se une a la posición comunitaria (dar prioridad a la solución política), y, por otro, autoriza la utilización de bases estadounidenses en territorio británico para las acciones militares estadounidenses unilaterales». En *DOCE* n.º C 120 de 25.05.86, pp. 93-96 y *Bol. CE* 4-1986 2.4.14., pp. 117.

⁵ La sospecha de implicación del gobierno libio se extendió a otros dos atentados, el producido en septiembre de 2009 contra un avión francés de la compañía UTA sobre el territorio de Níger y el cometido en la discoteca La Belle, en Berlín en abril de 1986.

recta en esta crisis de algunos Estados miembros, así como la perspectiva de creación de nuevos marcos de relación multilateral entre la Unión Europea y los países del Mediterráneo y los propios intereses de los Estados miembros fueron algunos de los elementos que condicionarían la política comunitaria ante aquella grave crisis internacional.

Tras las denuncias presentadas por los gobiernos británico y estadounidense, fue aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la resolución 731(1992) por la que se solicitaba a Libia la entrega de los sospechosos reclamados por estos países. En marzo de 1992 el Consejo de Seguridad, entendiendo que el gobierno libio no había cumplido los términos de la anterior decisión aprobaría una nueva Resolución, la 748, que impuso un embargo aéreo y de comercio de armas contra este Libia. Estas medidas tendrían como consecuencia la aprobación por la Comunidad Europea, a propuesta de Francia y del Reino Unido, del Reglamento 945/92⁶, en el que se establecía un embargo al tráfico aéreo entre los Estados miembros y Libia, así como la prohibición de prestar cualquier asistencia técnica a este país en materia de navegación aérea. De este modo el Consejo desarrollaba una práctica iniciada en la década de los sesenta por la que los estados miembros imponían sanciones en el ámbito de la Política Comercial Común, dirigidas a garantizar el cumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, como era el caso⁷.

Estas sanciones serían reforzadas con una nueva resolución de Naciones Unidas, la 883 (1993)⁸, que estableció la congelación de los activos libios en bancos extranjeros y fijó un embargo sobre las exportaciones

⁶ Reglamento del Consejo (CEE) No 945/92 de 14 de abril de 1992 por el que se impide el suministro de determinados productos y servicios a Libia - DO n.º L 101 de 15.04.1992, p. 53.

⁷ Esta práctica contaba con antecedentes que se remontan a los años sesenta con las sanciones adoptadas contra Rodesia, reafirmandose en los setenta en el caso de Sudáfrica, e intensificándose entre 1979 y 1986 con sanciones a diversos países como Irán, Afganistán (1979), Argentina y Polonia (1982) y Siria (1986). Sobre este tema Vid. PÉREZ-PRAT, L., «Sanciones Económicas Comunitarias: Dos casos paradigmáticos: las crisis yugoslava y libia». En *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*. Serie D, D-16, 1992, pp. 167-219, GONZÁLEZ ALONSO, L., *Política Comercial Común y Relaciones Exteriores de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid, (1998) y FERRER, J., «El cumplimiento por la Unión Europea de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad». En *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 8, 2000, pp. 453-490.

⁸ Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas n.º 883 (1993). 11 de noviembre de 1993.

libias de equipos industriales. Como consecuencia de esto, el Consejo de la Unión Europea aprobaría pocos días después una Posición Común, ejecutada en el ámbito comunitario por dos Reglamentos⁹, en la que se trataba de establecer un régimen unitario de sanciones contra Libia, añadiéndose a las anteriores sanciones, la prohibición de venta de equipos para el refinado y transporte de petróleo, la principal fuente de las exportaciones libias.

En aquel momento la Unión Europea mostró una imagen de firmeza, desarrollando una estrategia hacia Libia en la que predominaron los criterios de seguridad internacional sobre los intereses comerciales que podría obtener en el comercio con este país, sobre todo tras la retirada de las compañías norteamericanas.

A partir de aquí se iniciarían unas prolongadas y complejas negociaciones que concluirían con un acuerdo entre el gobierno Libio y el Secretario General de Naciones Unidas por el que Libia entregaba en abril de 1999 a los sospechosos reclamados a la policía escocesa en los Países Bajos para que fueran juzgados en este territorio conforme a las leyes escocesas¹⁰. Como consecuencia de este acuerdo fue aprobada la Resolución número 1192 (1998) del Consejo de Seguridad por la que se suspendían provisionalmente las medidas adoptadas en 1992 y 1993.

Esta nueva coyuntura permitiría a la Unión Europea dismantelar progresivamente las sanciones impuestas contra Libia. Un dismantelamiento que se materializaría en tres momentos diferentes.

En un primer momento, la Unión Europea actuaría en consecuencia con aquella Resolución de Naciones Unidas, adoptando una Posición Común, ejecutada a través de un Reglamento¹¹, por la que se decidía el levantamiento del embargo comercial decretado en 1993, aunque se mantenía el resto de las sanciones.

⁹ Decisión del Consejo n.º 93/614/PESC, de 22 de noviembre de 1993, relativa a la posición común definida sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea referente a la reducción de las relaciones económicas con Libia, y *Reglamentos CE 3274/93 y 3275/93*. (Todas en *DOCE L 295* de 30.11.1993).

¹⁰ El Tribunal formado por tres jueces escoceses pronunciaría una sentencia el 31 de enero de 2001 que condenaba a Abdelbaset Ali Mohmed Megrahi a 27 años de prisión. Al-Amin Khalifa Fhimah fue absuelto.

¹¹ Posición Común del Consejo 1999/261/PESC de 16 de abril de 1999, definida por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea referente a Libia, *DOCE 20.4.99 L 103*, p. 1. Reglamento (CE) n.º 836/1999 del Consejo de 20 de abril de 1999 sobre la suspensión de la aplicación del Reglamento (CE) n.º 3274/93 que prohíbe el suministro de ciertos bienes y servicios a Libia. *DO L 106* de 23.4.99.

En un segundo momento, tras la presentación, por el Secretario General de Naciones Unidas de un informe sobre el cumplimiento por parte libia de las Resoluciones 731 y 743, sería aprobada por el Consejo una nueva Posición Común¹² por la que se levantaban las restricciones referentes al personal diplomático establecidas en 1986. Sin embargo los recelos por parte de algunos Estados miembros como Reino Unido o Francia ante la posible existencia de un programa de armas de destrucción masiva en curso, así como la coherencia con la política de Estados Unidos en este terreno hicieron que el Consejo mantuviera el embargo de armas.

El tercer momento se materializaba tras la adopción por parte del gobierno libio de dos importantes medidas para la normalización de relaciones con Europa. La primera fue el anuncio realizado en agosto de 2003 por el líder libio Gadafi de aceptar la «responsabilidad civil»¹³ libia en los atentados de Lockerbie y de Níger, comprometiéndose a indemnizar a las víctimas de estos acontecimientos. La segunda fue el anuncio realizado el 19 de diciembre de 2003, tras meses de negociaciones secretas con el Reino Unido y con Estados Unidos, por el que Libia se comprometía a dismantelar su programa de armas de destrucción masiva y de permitir los controles de la Agencia Internacional de la Energía Atómica¹⁴.

Como consecuencia de estos pasos, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas decidiría en septiembre de ese mismo año, a través de la Resolución 1506 (2003)¹⁵, levantar las sanciones establecidas contra Libia. Este nuevo contexto, unido al anuncio del levantamiento parcial de sanciones por parte del Gobierno de los Estados Unidos, permitía a la Unión

¹² Posición Común del Consejo 1999/611/PESC de 13 de septiembre de 1999. *DO L* 1242 de 14.09.99, p. 31.

¹³ MARTÍNEZ, L., «El levantamiento de las sanciones y las nuevas relaciones diplomáticas con Libia», en *Med. 2005 Anuario del Mediterráneo*, pp. 138-139.

¹⁴ Estos avances, en opinión de algunos autores, responden a una estrategia de la diplomacia Libia enunciada por Gadafi en el discurso del 34 aniversario de la Revolución, consistente en sacar a este país de las «tres listas negras»: la Resolución de las Naciones Unidas, el embargo unilateral norteamericano y su lista de Estados que apoyan el terrorismo. Estos objetivos se terminaron de alcanzar en mayo de 2006, cuando el gobierno de los Estados Unidos retiró a Libia de su lista de países que apoyan el terrorismo. Vid. HADDAD, S., «La Libye et l'Occident depuis 1999: entre tropisme américain et ancrage euroméditerranéen». En *Afrique Contemporaine*, n.º 209 (2004), p. 185 y MARTÍNEZ, L., «El levantamiento de las sanciones...», *op. cit.*, p. 139.

¹⁵ Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas n.º S/RES/1506 (2003). 12 septiembre de 2003.

Europea, a propuesta de Italia, aprobar una Posición Común¹⁶ y un Reglamento¹⁷ a través de los cuales eran derogadas la casi totalidad de las sanciones diplomáticas y comerciales establecidas contra Libia, incluyendo las referidas al comercio de material militar. Unas medidas, desde el punto de vista político suponían la plena reintegración de Libia en el concierto de las relaciones con Europa.

La labor diplomática de Italia resultará fundamental en esta última fase del levantamiento de las sanciones comunitarias. Este país, que había firmado en julio de 2003 un acuerdo con Libia para prevenir las oleadas de inmigrantes ilegales que llegaban a sus costas, defendía la necesidad de levantar las restricciones a la exportación de material militar para poder dotar a Libia de medios avanzados de control fronterizo, ante la negativa por parte de este país a la entrada de patrulleras italianas en sus aguas territoriales. Para conseguir este levantamiento el gobierno italiano ejerció una delicada labor de mediación entre los gobiernos de Alemania, opuesta inicialmente a esta medida, y de Libia. Esta mediación permitió a Alemania levantar el veto al levantamiento del embargo militar y alcanzar, poco después, un acuerdo con Libia para la indemnización de las víctimas del atentado de Berlín de 1986¹⁸.

Otro factor relevante en esta fase restablecimiento de las relaciones ha sido la labor desarrollada por la Comisión Europea. La llegada a la presidencia de la Comisión en 1999 de Romano Prodi, un político profundo conocedor de las relaciones con Libia desde su experiencia como Ministro y como Primer Ministro de Italia y del interés que estas pueden comportar, especialmente para los países mediterráneos, favorecería el desarrollo de una estrategia basada en el establecimiento de un canal de comunicación abierto con las principales autoridades libias, incluyendo al Líder Gadafi. Esta comunicación ha permitido agilizar los contactos con los Estados miembros y promover las negociaciones para superar los conflictos que

¹⁶ Posición Común del Consejo 2004/698/PESC de 14 de octubre de 2004 relativa a la suspensión de las medidas restrictivas contra Libia. *DO* 16.10.2004. L 317/40.

¹⁷ Reglamento (CE) del Consejo n.º 1786/2004 de 14 de octubre de 2004 por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 3274/93 por el que se prohíbe el suministro de determinados bienes y servicios a Libia. *DO* L 317 de 16.10.2004, p. 7

¹⁸ De hecho el gobierno italiano dio una muestra clara de su determinación en conseguir el levantamiento de las sanciones contra Libia cuando días antes de la votación en el Consejo que habría de decidir su propuesta declaró a través de su Ministro del Interior que su país no continuaría aplicando aquellas sanciones, incluso en el caso de que no fueran levantadas por el Consejo de la Unión Europea.

Libia mantenía abiertos con el Reino Unido, Francia y Alemania. La persistencia y habilidad de la labor de la Comisión fructificaría en gestos de trascendencia política como fue la visita realizada en abril de 2004 por Gadafi a Bruselas, tras una invitación cursada por el Gobierno belga. Durante esta visita se produjo la esperada entrevista entre el Líder libio y el Presidente Prodi¹⁹. Una entrevista que simbolizaba, a todos los efectos, el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre Libia y la Unión Europea.

III. LA BÚSQUEDA DE UN MARCO GENERAL DE COOPERACIÓN

Una de las cuestiones fundamentales a las que se enfrenta el proceso de restablecimiento de relaciones entre Libia y la UE es la del establecimiento de un marco jurídico de cooperación entre ambas partes. En este sentido se han desarrollado, a lo largo de los últimos años numerosos contactos bilaterales dirigidos a explorar las vías para integrar a Libia en los mecanismos de cooperación promovidos por la UE, como el Proceso de Barcelona o la Política Europea de Vecindad (PEV), así como para establecer relaciones bilaterales a través de un Acuerdo Marco específico.

1. PROCESO DE BARCELONA Y POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

La inclusión de Libia dentro del Proceso de Barcelona va a constituirse durante los últimos años en una de las piezas centrales de la estrategia comunitaria con respecto a este país. La evolución de esta cuestión ha estado marcada por una serie de acontecimientos que permiten distinguir tres fases marcadas en su desarrollo.

La primera fase comienza con la Conferencia Euromediterránea de 1995 y que dará origen al Proceso de Barcelona. El nacimiento de este proceso multilateral, se produciría en un momento especialmente delicado para las relaciones entre la Unión Europea y Libia, ya que coincide con el establecimiento de sanciones internacionales por parte de Naciones Unidas y de la propia Unión Europea, sanciones cuyo levantamiento quedaba

¹⁹ Tal y como reconocía Romano Prodi en un comunicado de prensa inmediatamente posterior a esta entrevista, el encuentro entre Gadafi y el Presidente de la Comisión fue el resultado de cinco años de contactos personales y de discusiones entre ambos. Vid. April 27, 2004: «EU Press Release. Visit of Colonel Kadhafi to the European Commission: Statements by President Prodi at press briefing (Brussels)», www.europa-eu-un.org.

condicionado básicamente al reconocimiento de la responsabilidad del gobierno libio en una serie de atentados, y a la entrega de los responsables reclamados por el Reino Unido, así como a la indemnización de los afectados. La negativa de tres Estados miembros afectados por dichos atentados, como eran el Reino Unido, Francia y Alemania, a levantar, en aquel momento, el aislamiento internacional de Libia impedirían que este Estado fuera invitado a participar en la creación de la Asociación Mediterránea en 1995. A pesar de esta negativa, la integración de Libia en el marco euromediterráneo será defendida durante los siguientes años desde diversos ámbitos institucionales europeos, como el Foro Parlamentario Euro-mediterráneo²⁰, o el propio Parlamento Europeo²¹.

Una segunda fase comienza en 1999, tras el acuerdo para la entrega de los sospechosos de perpetrar el atentado de Lockerbie y la consiguiente suspensión de las sanciones internacionales. Estos hechos crean una nueva situación política que permite a la Unión Europea dar una respuesta a aquellos que demandaban la inclusión de Libia en el Proceso de Barcelona. Así, Libia fue invitada a participar, como invitado de la presidencia y en calidad de observador, en la Tercera Conferencia ministerial Euromediterránea celebrada los días 15 y 16 de abril de aquel año en la ciudad alemana de Stuttgart. De esta Conferencia surgió, tal y como se refleja en su declaración final, una invitación formal para integrar a Libia dentro de la Asociación Euromediterránea. Sin embargo, Libia planteó en aquel momento unas condiciones que en la práctica bloqueaban aquel paso, ya que colocó como exigencia previa a su adhesión la exclusión del Proceso de Barcelona de Israel y Palestina hasta que resolvieran sus conflictos bilaterales, una exigencia que chocaba frontalmente con uno de los ejes del gran

²⁰ En la primera reunión de este Foro, embrión de la futura Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, celebrada en Bruselas el 27 y 28 de octubre de 1998 fue aprobada una recomendación dirigida a los Ministros de la Tercera Conferencia Euromediterránea, para permitir la participación de Libia como miembro de pleno derecho en el Proceso de Barcelona con la reserva del Reino Unido. Sobre el papel de los Foros Euromediterráneos Vid. STAVRIDIS, S., «The First two Parliamentary Fora of the Euro-Mediterranean partnership: an assessment», en *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, n.º 40, 2002.

²¹ En su Resolución de 11 de marzo de 1999 el Parlamento Europeo pedirá al Consejo la invitación a Libia para participar en la Conferencia de Stuttgart condicionada al cumplimiento de las Resoluciones del Consejo de Seguridad y a la aceptación de todos los países participantes en el diálogo, en una clara alusión a Israel y a los territorios palestinos. En *D.O.* n.º C 175 de 21.06.1999 p. 286.

proyecto mediterráneo, como era el de incluir en un mismo marco multilateral a las partes implicadas en aquel conflicto, y que fue denegada por los miembros de la Asociación que exigieron a Libia «la aceptación del conjunto del acervo de Barcelona»²².

A partir de aquí Libia va a mantener este particular estatuto de observador y acudirá en calidad de invitado de la presidencia a las posteriores Conferencias de Ministros de Asuntos Exteriores así como a las reuniones del Comité Euromediterráneo. De estas Conferencias surgirán conclusiones en las que se repiten los llamamientos a Libia para su incorporación al Proceso de Barcelona en las condiciones establecidas en la Conferencia de Stuttgart.

Este estatuto de observador junto con la suspensión de las sanciones de Naciones Unidas va a permitir a Libia desarrollar una activa diplomacia dirigida al restablecimiento de relaciones con los países europeos. Por una parte, la nueva situación le va a permitir profundizar las relaciones bilaterales a diferentes niveles con aquellos Estados europeos con los que comparte más intereses comunes, especialmente con Malta e Italia²³. Por otra parte, a partir de 2003 se intensifica la presencia de observadores libios en las diferentes reuniones y comités de carácter sectorial dentro del cuadro euromediterráneo en los que Libia tiene fuertes intereses como son los realizados en el ámbito de la energía²⁴.

El levantamiento completo de las sanciones por parte de la Unión Europea a Libia en 2004 tras el pago de las indemnizaciones exigidas, marcará el inicio de una nueva fase en las negociaciones para la inclusión de Libia en el cuadro de las relaciones de la Unión Europea con los paí-

²² Tercera Conferencia euro-mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores. Stuttgart, 15 y 16 de abril de 1999. Conclusiones de la Presidencia, párrafo 37. El texto puede consultarse en www.medobs.net.

²³ De hecho en 1999, y tras la suspensión de las sanciones de Naciones Unidas, Italia protagonizará una serie de gestos simbólicos hacia Libia como fueron las disculpas presentadas por el gobierno italiano por los daños producidos al pueblo libio durante la colonización. Posteriormente, en octubre del 2000 el gobierno italiano se comprometió a indemnizar con 260 millones de dólares a Libia por los daños producidos por el ejército durante el periodo colonial.

²⁴ La participación de Libia en este cuadro resultaba de gran importancia para el diseño de la estrategia de suministro de gas natural, basada en la construcción de un «Anillo de gas Euromediterráneo» previsto para 2006, y de otras estructuras como el gaseoducto que comunicaba Libia con Italia, vía Malta. Sobre esta cuestión Vid. MARTÍNEZ, L., «Algeria the Arab Maghreb Union and regional integration», en *Euromesco paper*, n.º 59, 2006, pp. 2-43.

ses del Mediterráneo. Así, una vez eliminado uno de los obstáculos que oficialmente impedían su inclusión dentro del Proceso de Barcelona se incrementarán los actos y gestos de aproximación política entre Libia y la Unión Europea a distintos niveles institucionales. En este sentido se puede interpretar, la celebración en Bruselas del segundo encuentro interparlamentario PE/Libia durante el cual la delegación libia mostró su interés en la participación de su país en el Proceso de Barcelona destacando el hecho de que la participación de Israel en este marco no representaba un obstáculo para Libia²⁵. En febrero de ese año, con ocasión de la cumbre de la Unión Africana celebrada en la ciudad libia de Sirte, el Líder Gadafi transmitió al Presidente de la Comisión Europea la intención de Libia de adherirse plenamente a este proceso. Pocos días después, el Coronel Gadafi confirmó oficialmente este anuncio en la abertura del Congreso General del Pueblo. Por su parte, la Comisión Europea enviaría una misión técnica a Libia, destinada a explicar detalladamente el Proceso de Barcelona a las autoridades²⁶.

El punto culminante de esta aproximación se produjo en abril de 2004, con ocasión de la visita a Bruselas realizada por Gadafi y de su entrevista con Prodi, en la que se esperaba que el Líder libio entregara al Presidente de la Comisión una carta en que figurara el deseo libio de participar en el Proceso de Barcelona, previa aceptación de su acervo. Sin embargo, esto no se produjo a pesar de la idoneidad del momento político. A pesar de no realizarse ninguna declaración oficial en este sentido, el lenguaje utilizado por las instituciones comunitarias sugiere que la operación diseñada por la Comisión Europea para integrar en aquel momento a Libia en el Proceso de Barcelona había fracasado. De hecho, a partir de aquí se verifica un cambio de discurso por parte de las autoridades libias que dejan entrever de un modo cada vez más claro su falta de interés en la adhesión a las iniciativas comunitarias de integración en el Proceso de Barcelona²⁷.

²⁵ PARLAMENTO EUROPEO. Delegación para las Relaciones con los Países del Magreb y la Unión del Magreb Árabe. *II Encuentro interparlamentario Parlamento Europeo/Libia*. 27 y 28 de enero de 2004. Bruselas. Informe de Gerardo Galeote Quecedo, presidente de la delegación, en PE 341.264.

²⁶ Comisión Europea. Comunicado de Prensa n.º IP/04/532. Bruselas, 23 de abril de 2004. «Visite à la Commission européenne du colonel Kadhafi le 27 avril», en www.europa.eu/rapid.

²⁷ Efectivamente, poco después de aquella entrevista, el Líder libio, Gadafi, proferirá un discurso crítico sobre los efectos del Proceso de Barcelona y de la Política Europea de Vecindad en el fenómeno migratorio, en el que exigía la libre circulación de personas entre

Este cambio de estrategia por parte Libia incidirá igualmente a incorporación de este país en la reciente Política Europea de Vecindad²⁸. Este nuevo cuadro surge en un momento en el que Libia se encuentra libre de sanciones internacionales y manteniendo unas crecientes relaciones comerciales con los estados miembros. Estos factores permitieron al Consejo incluir a Libia en el grupo de países «elegibles» dentro de los planes de acción de esta nueva política. Sin embargo la Unión Europea ha condicionado el establecimiento de un plan de acción a la aceptación por parte de Libia del acervo del Proceso de Barcelona y a la adopción de un acuerdo con Alemania para indemnizar a las víctimas del atentado de Berlín²⁹.

Este nuevo contexto permite cuestionarnos sobre el tipo de cuestiones, políticas y económicas, que realmente pueden condicionar la incorporación de Libia dentro del Proceso de Barcelona y de la Política Europea de Vecindad. Algunos autores han destacado el hecho de que la integración en el Proceso de Barcelona puede ser percibida de modo negativo por los países no comunitarios por el hecho de estar obligados a abrir en mayor

los países incluidos en estas iniciativas. Vid. «Declaración del Líder Muammar Al-Gadafi en la Reunión Ministerial de la Unión Africana y la Unión Europea sobre la Migración y el Desarrollo», en www.gadafi.org. Posteriormente en 2005, durante una entrevista con la Comisaria de Relaciones Exteriores, Gadafi declaraba su falta de convencimiento ante la adhesión de Libia en el Proceso de Barcelona ya que, en su opinión, su país se encontraba en un cruce de caminos entre el Mediterráneo y África. En *Assemblée Nationale. Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyen*. p. 363.

²⁸ La repercusión de la Política Europea de Vecindad sobre el Proceso de Barcelona es un tema de amplio debate entre la doctrina, encontrándonos con diferentes posturas que se sitúan entre las de aquellos como que valoran los aspectos positivos que la nueva PEV considerando que incorpora una nueva dimensión a la estrategia seguida hasta ahora en el proyecto de Asociación Euromediterránea, y la visión más cautelosa de otros autores ante principios como el de la «condicionalidad positiva» y el riesgo de desvío de las ayudas europeas hacia el Este de Europa. Sobre este asunto existen numerosos trabajos. Por citar algunos, Vid. AMIRAH, H., «Barcelona Process and the New Neighborhood Policy», en *Arab Reform Bulletin*, Vol. 4, 2006, pp. 5-6, JORDÁN, J. M., «Balance y perspectivas de la Asociación Euromediterránea. Una mirada española», en *Cuadernos de Integración Europea*, n.º 3, 2005, pp. 3-23, MARTÍN, I., «La Política Europea de Vecindad en el Mediterráneo», en *2005. Año del Mediterráneo*, Ministerio Español de Asuntos Exteriores y Cooperación, pp. 175-179, Madrid, y BAHGAT, G., «Libia espera un futuro más prometedor tras las sanciones». En *Med. 2006 Anuario del Mediterráneo*, pp. 160.

²⁹ Este acuerdo fue logrado el 3 de septiembre de 2004, estableciéndose una indemnización de 35 millones de dólares que el gobierno libio, a través de la Fundación Gadafi, se compromete a pagar a los afectados por el atentado de Berlín de 1986.

medida sus economías a las importaciones europeas³⁰. Por su parte, las ventajas de su integración en una zona de libre comercio como la establecida en el Proceso de Barcelona no acaban de ser claramente percibidas por algunos sectores en las Instituciones libias, teniendo en cuenta que las exportaciones petrolíferas a Europa, su principal producto, ya se encuentran libres de aranceles³¹.

En este sentido, la exclusión de Libia de este proceso incluso podría ser favorable a sus intereses ya que, a pesar de quedar excluido de diversos programas comunitarios de asistencia técnica y financiera establecidos al abrigo de la Asociación Euromediterránea y de la Política Europea de Vecindad, este país podría continuar sus reformas económicas a su ritmo, sin estar condicionado por compromisos internacionales en materia de reformas políticas, de derechos humanos y de apertura de sus mercados a los productos europeos³². Estas importantes cuestiones parecen, en mayor o menor medida, haber ejercido su influencia en la ambigua postura mostrada por Libia durante los últimos años con respecto a sus intenciones de adherir estos marcos.

La Unión Europea, por su parte, ha continuado promoviendo la inclusión de Libia en el Proceso de Barcelona y en la Política Europea de Vecindad tanto a un nivel político en el discurso oficial de las Instituciones comunitarias, como a través de iniciativas concretas tales como el envío de una misión de la Comisión Europea en julio de 2006 con el objeto de recabar información pormenorizada sobre las prioridades de este país en sus relaciones comerciales con la UE, o el incremento de la asistencia comunitaria para la lucha contra el VIH-SIDA en el hospital de Bengasi. Por su parte las autoridades libias han continuado realizando ges-

³⁰ Esta opinión es apoyada, entre otros, por HIBOU, B. y MARTÍNEZ, L, en «Le Paternariat Euro-maghrébin : un mariage blanc?». En *Les études du CERI*, 47, 1998, París, p. 36.

³¹ En este sentido el informe del Parlamento Europeo sobre el Tercer Encuentro Interparlamentario PE/Libia, antes referido, se refiere a la división de opiniones existente en el Congreso del Pueblo sobre la conveniencia de la adhesión de Libia al Proceso de Barcelona, así como de la postura favorable en este sentido del Ministerio de Asuntos Exteriores libio. En *Informe cit.*, 2005, p. 4.

³² En este sentido se pronuncia MOSS, quien considera que en un futuro próximo Libia podría permanecer fuera del Proceso de Barcelona optando en su lugar por los planes de cooperación más específicos de la Política Europea de Vecindad, en las materias definidas en el memorándum de julio de 2007. En MOSS, D., «Libya wa-l-Itihad al-'Urubby: Ila ayna yumkin an tasila al-'alaqat?», en *Nashra al-Islah al-'Arabyy*, Vol. 6, 2008, pp. 4-6.

tos políticos de aproximación a la Unión Europea, como es la creación de una Secretaría de Estado para los Asuntos Europeos. Sin embargo, el gobierno no ha ofrecido, hasta el momento, una posición clara ante el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad.

Realmente, Libia, consciente de su importancia para la Unión Europea, parece haber perseguido durante los últimos años el establecimiento de un marco de relaciones específico, que recoja las particularidades políticas, económicas y geográficas de este país en el contexto mediterráneo³³. La Unión Europea, reticente a crear un «Proceso de Barcelona a la carta»³⁴ que pudiera poner en riesgo la coherencia de todo el sistema euromediterráneo parece haber apostado durante los últimos meses por la vía de la cooperación bilateral, a través de la aprobación de un Acuerdo Marco que responda mejor a los intereses de ambas partes, como modo de avanzar en sus relaciones con Libia.

³³ De hecho, algunos autores como AMIRAH sugieren que la activa política de Libia en marcos multilaterales extracomunitarios, como el diálogo 5 + 5, en el que defiende su ampliación a Grecia y Egipto podría estar relacionada con su deseo de mantener una cooperación específica con los países del mediterráneo. En AMIRAH, H., «El regreso de Libia: Entre el cambio y el continuismo», *Política Exterior*, vol. 20 n.º 111, 2006, p. 42.

³⁴ Este aspecto ha sido recalcado en diversas ocasiones por responsables comunitarios. En este sentido se expresaba el representante de la Comisión en una conferencia pronunciada en Trípoli el 12 de octubre de 2004 en la que se dirigía a las autoridades libias en los siguientes términos: «Libya has the option of either joining the main Euro-Mediterranean political and economic framework or staying out. The Barcelona Process is a comprehensive, consistent and diversified policy framework, it is not a policy «à la carte» where any single partner can pick the aspects he likes and leave the others out. We should regret it if Libya chooses to remain outside this framework (...) there is no other major policy framework that the EU can offer to Libya». Address by H.E. Mr. Marc Pierini Ambassador, European Commission. Conference on «Libya: Opportunity and Challenge». Trípoli, 12 de octubre de 2004, en www.dellby.ec.europa.eu. Igualmente, tras la celebración del Tercer Encuentro Interparlamentario PE/Libia, la presidenta de la Delegación europea realizaba un informe en el que destacaba, tanto el debate interno existente entre las instituciones libias sobre la conveniencia de la adhesión al Proceso de Barcelona como la postura de la Comisión de excluir una incorporación «a la carta» de este país, incluyendo las cuestiones políticas y de respeto a los Derechos Humanos aprobadas en este marco. En PARLAMENTO EUROPEO. Delegación para las Relaciones con los Países del Magreb y la Unión del Magreb Árabe. *Tercer encuentro interparlamentario Parlamento Europeo/Libia*, 17 al 20 de abril de 2005. Trípoli (Libia). Informe de la Presidenta de la Delegación Luisa Fernanda Rudi Úbeda, PE 358. 793.

2. EL CAMINO HACIA UN ACUERDO MARCO

La exclusión o autoexclusión de Libia del Proceso de Barcelona no ha impedido que este país y la Unión Europea hayan realizado esfuerzos de cara al establecimiento de un marco bilateral de cooperación. Estos esfuerzos han cristalizado, hasta el momento presente, en dos instrumentos, como son el memorándum de 25 de julio de 2007 y la propuesta de mandato de negociación de un Acuerdo Marco bilateral, presentada por la Comisión en febrero de 2008.

A) *El memorándum de 25 de julio de 2007*

El «memorándum de entendimiento entre Libia y la Unión Europea» es un documento firmado por la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores y el Secretario de Estado para los Asuntos Europeos de Libia³⁵ que recoge una serie de acuerdos alcanzados en unas circunstancias especialmente delicadas, ya que coincide con las negociaciones desarrolladas con el fin de lograr la extradición por parte de Libia del personal sanitario búlgaro condenado a muerte en aquel país.

En este texto³⁶, se establecen una serie de compromisos por parte de la Comisión Europea entre los que se encuentra el de hacerse cargo de las indemnizaciones acordadas con las familias de las víctimas así como la ampliación de la asistencia técnica y financiera ofrecida por la Unión Europea y los Estados miembros en materia de prevención y tratamiento del VIH-SIDA. Junto a estas materias, en este documento la Comisión se compromete a elevar al Consejo un conjunto de directrices para la negociación de un Acuerdo Marco entre Libia y la Unión Europea, entre las que se incluyen la adopción de «las medidas necesarias para facilitar la amplia entrada de las exportaciones libias al mercado europeo, incluyendo los productos agrícolas y pesqueros, así como las exportaciones europeas a Libia»³⁷. Igualmente se incluyen otras directrices para el establecimiento

³⁵ A pesar de tratarse de un texto confidencial, el contenido de este documento fue publicado poco después de su firma, en diversos medios de comunicación libios. Este hecho ha sido interpretado por algunos como una respuesta a las declaraciones de algunos responsables comunitarios y de los Estados miembros en las que negaban cualquier contrapartida por parte europea a cambio de la extradición del personal sanitario a Bulgaria.

³⁶ La versión en árabe de este texto puede ser consultada en www.libyajeel.com.

³⁷ «Memorándum...», Párr. 5 (original en árabe, la traducción es nuestra). «La segunda parte se compromete a elevar los siguientes principios al Consejo de Ministros de la

de una cooperación técnica en materia cultural, de vigilancia de fronteras, de educación, así como en materia de visados.

Se puede decir que estas materias, negociadas en medio de unas circunstancias excepcionales, responden a los principales intereses de Libia de cara a la negociación de un Acuerdo Marco con la Unión Europea. La principal consecuencia de este texto será la solución a una crisis en el sentido defendido por la Comisión y por los Estados miembros. Así, la firma de este documento, seguida por la inmediata extradición a Bulgaria del personal sanitario, acababa con uno de los principales obstáculos políticos que impedían el desarrollo de la cooperación con Libia. Tal y como declaraba la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, tras la extradición de los condenados: «Esta decisión abrirá la vía para una nueva y comprometida relación entre la Unión Europea y Libia y reforzará nuestros lazos con la región mediterránea y con el conjunto de África»³⁸. Esta impresión era confirmada por el Consejo en su reunión de 15 y 16 de octubre de 2007, cuando, tras mostrar su satisfacción por el desenlace de aquel episodio, apelaba a una rápida conclusión de un acuerdo marco entre la UE y Libia³⁹.

Unión Europea, con el deseo de firmar un Acuerdo especial entre Libia y la Unión Europea que culmine la negociación desarrollada, en el marco del respeto a los procedimientos legislativos de las dos partes. Estos son: a) Adoptar las medidas necesarias para facilitar la amplia entrada de las exportaciones libias al mercado europeo, incluyendo los productos agrícolas y pesqueros, así como las exportaciones europeas a Libia. b) Ofrecer ayuda técnica en el campo de la arqueología y de la restauración, participando en su financiamiento. c) Suministrar y supervisar un sistema para la vigilancia de las fronteras libias terrestres y marítimas, con el fin de confrontar la emigración ilegal conforme a la Unión Europea. d) Ofrecer becas de estudio para estudiantes libios para estudiar en universidades europeas y para hacer prácticas en diferentes campos. e) Proporcionar visados (Schengen) dentro de una proporción coordinada. f.) En contrapartida, eliminar el visado libio para los nacionales de la UE».

³⁸ Comisión Europea. Comunicado de Prensa. Bruselas, 24 de julio de 2007. «Statement of Commissioner Ferrero-Waldner on arrival with the Bulgarian nurses in Sofia», en COM IP/07/1165.

³⁹ Consejo Asuntos Generales y Relaciones Externas. 14 y 15 de octubre de 2007. Sesión n.º 2824 en Doc. n.º 13720/07, p. 21: «El Consejo conviene en que la UE y Libia deben iniciar cuanto antes los debates sobre un acuerdo marco UE-Libia que incluya áreas de interés mutuo, como los derechos humanos y la migración, entre otros, e invita a la Comisión a que presente un proyecto de directrices de negociación con este fin con arreglo a los principios fundamentales que inspiran la política exterior de la Unión Europea.»

B) *El inicio de negociaciones bilaterales*

En los últimos meses y, especialmente, tras la liberación del personal sanitario búlgaro, la Unión Europea ha comenzado a emprender nuevas vías para impulsar las relaciones bilaterales con Libia y desarrollar nuevas formas de integración. En este sentido el Consejo, en las conclusiones de su reunión de 15 y 16 de octubre de 2007 acordaba potenciar una política de compromiso dirigida a «situar las relaciones entre la UE y Libia en un marco a largo plazo apropiado y coherente que tenga en cuenta los intereses de Libia y de la UE y de sus Estados miembros»⁴⁰. Para ello el Consejo invitaba a la Comisión a presentar un proyecto de directrices de negociación de un Acuerdo Marco. Como consecuencia de esto, la Comisión ha presentado en febrero de 2008 al Consejo una propuesta de mandato⁴¹ que le permita iniciar negociaciones formales con Libia sobre este instrumento.

Esta propuesta de la Comisión ya incluye las áreas sobre las que se negociará este acuerdo si así fuera aprobado por el Consejo, siendo la pieza central del mismo en el establecimiento de una zona de libre comercio entre Libia y la Unión Europea, y el apoyo comunitario para el ingreso de Libia en la Organización Mundial del Comercio. Además de los temas comerciales, la propuesta incluye el establecimiento de un diálogo y cooperación sobre cuestiones políticas de interés mutuo como son la seguridad internacional, el desarrollo y los derechos humanos. Finalmente la propuesta hace referencia a la cooperación en una serie de materias específicas como los flujos migratorios, energía, transportes, educación, medio ambiente y cultura.

Se trata por tanto de una ambiciosa propuesta que recoge las áreas por las que ambas partes han apostado a lo largo de los últimos años. Así, Libia, además de las materias de interés común como un posible Acuerdo de libre comercio con la UE, obtiene la inclusión de los compromisos establecidos en el memorándum de asistencia europea en materias tales como la gestión de fronteras, educación y cultura. Igualmente, y siguiendo la práctica reflejada en otros Acuerdos de Asociación, como el cele-

⁴⁰ Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa C/07/227. Luxemburgo, 15 y 16 de octubre de 2007, www.consilium.europa.eu/Newsroom.

⁴¹ Comisión Europea. Comunicado de Prensa N° IP/08/308. Bruselas, 27 de Febrero de 2008. «La Comisión presenta el mandato de negociación de un Acuerdo Marco con Libia», www.europa.eu/rapid

brado con Argelia, la Unión Europea se compromete a apoyar el ingreso de Libia en la OMC, lo que le puede resultar muy ventajoso de cara a establecer una competencia entre los productos y servicios de las empresas europeas y norteamericanas.

Por su parte la Unión Europea lograría incluir algunos temas de carácter político tales como la seguridad internacional y los derechos humanos sobre los que Libia en un primer momento no parecía dispuesta a negociar. Igualmente, este mandato abre la puerta a una verdadera cooperación en materias esenciales para Europa, como son el control migratorio y la energía. Por último, se puede apreciar como el inicio de negociaciones para este Acuerdo consagra un cambio en la línea seguida por la Unión Europea de condicionar el desarrollo de las relaciones bilaterales con Libia a su ingreso en la Asociación Euromediterránea. En su lugar se confirma la apuesta comunitaria de avanzar hacia un marco de relaciones específico que, a la espera de su paso por el Consejo, parece querer situar a Libia en una posición comercial y política equivalente a la de los demás Países Terceros Mediterráneos del Proceso de Barcelona.

IV. LOS ÁMBITOS DE COOPERACIÓN ACTUAL ENTRE LA UE Y LIBIA

Entre la Unión Europea y Libia existen numerosos asuntos de interés mutuo, pacientemente identificados por ambas partes a lo largo de numerosos contactos bilaterales, como son las relaciones comerciales, la inmigración, la lucha contra el terrorismo, las telecomunicaciones, el transporte, los servicios sanitarios y educativos, los servicios financieros, las reformas legislativas, el turismo, la agricultura y pesca, las infraestructuras, la protección del medio ambiente, etc. Sin embargo, la ausencia de un marco general de cooperación entre ambas partes no ha permitido aún desarrollar medidas concretas en la mayoría de estos ámbitos a un nivel comunitario. Hasta la fecha, esta cooperación se ha limitado a aspectos en los que la acción conjunta ha sido de especial interés para ambas partes. Estas materias han sido, en primer lugar, la lucha contra la inmigración ilegal y la cooperación en materia de prevención y de tratamiento del virus VIH-SIDA. Junto a estas materias en las que la cooperación bilateral ha permitido alcanzar algunos resultados concretos existen otras áreas en las que ambas partes han mantenido una cooperación de bajo nivel dirigida, más bien, a sustentar un posible marco de cooperación más amplio

entre ambas partes. En este segundo grupo destaca la cooperación en materia de Derechos Humanos y en materia de energía.

1. COOPERACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN ILEGAL

Libia reúne una serie de circunstancias que lo convierten en un país clave dentro de los crecientes flujos migratorios que se producen desde África hacia la Unión Europea. Entre ellas cabe referirse a su situación geográfica, la extensión y permeabilidad de sus fronteras, el desarrollo de su economía interna y la ausencia de una estrategia regional de control de la inmigración entre los países de la zona.

La creciente presión migratoria que desde finales del siglo XX se ha hecho sentir con especial incidencia en Italia, ha motivado un claro interés por parte de las Instituciones comunitarias y de los Estados miembros por desarrollar la cooperación con Libia en esta materia. Sin embargo la ausencia de un marco general de relaciones entre este país y la Unión Europea ha impedido la adopción de medidas conjuntas en un momento en el que el fenómeno se agravará en términos humanitarios por el creciente número de inmigrantes clandestinos que intentan cruzar desde Libia hasta Italia.

Por esta razón, ha sido precisamente Italia quien a partir del año 2000, y a pesar de las sanciones internacionales que aún pesaban sobre Libia, ha comenzado a desarrollar una cooperación en este dominio firmando en ese año un primer tratado bilateral⁴² que llevaría a la creación de un Comité de Seguridad conjunto. Este marco sería desarrollado en 2003 con la creación de nuevos mecanismos de consultas periódicas entre ambos gobiernos⁴³. De estos contactos nacerán iniciativas tales como los programas de repatriación de inmigrantes ilegales por vía aérea o la creación de centros de recepción en territorio libio financiados por Italia⁴⁴.

⁴² Tratado sobre criminalidad e inmigración ilegal celebrado en Roma el 13 de diciembre de 2000.

⁴³ Tratado de cooperación policial celebrado en Trípoli el 3 de junio de 2003.

⁴⁴ Las medidas resultantes de estos acuerdos, a pesar de conseguir reducir de manera notable la entrada de inmigrantes ilegales a Italia, han sido objeto de críticas por parte diversas organizaciones, en lo que se refiere al respeto de los Derechos Humanos en el trato y la repatriación de los inmigrantes hacia un país como Libia que no ha suscrito la Convención de Ginebra sobre los derechos de los refugiados. Sobre la política italiana en materia de inmigración Vid. BALFOUR, R., «Las políticas de Italia en el Mediterráneo», en *La Asociación Euromediterránea una década después*, Real Instituto Elcano-FRIDE, 2005, pp. 139-148.

Asimismo, los países mediterráneos afectados acudirán a otros mecanismos extracomunitarios de cooperación, como el llamado Diálogo 5+5, en el que participa Libia, y que a partir de 2002 incluirá el tema de las migraciones en su agenda de trabajos⁴⁵.

Realmente, como en otros dominios, el inicio de la actuación de la Unión Europea ha estado supeditado al levantamiento de las sanciones internacionales que pesaban sobre Libia. A pesar de que desde 2002, el Consejo consideraba como una prioridad el establecimiento de una cooperación con Libia en este ámbito, no sería hasta 2003, ante el avance de las negociaciones para encontrar una solución al asunto de Lockerbie que hasta entonces bloqueaba cualquier cooperación a nivel comunitario, cuando el Consejo dará luz verde sobre el envío de una misión de expertos a Libia destinada a preparar los contactos relativos a una cooperación con Libia en materia de inmigración clandestina.

Por parte de Libia, empeñada en el restablecimiento de plenas relaciones con Europa, se verifica en un primer momento una actitud receptiva y favorable hacia esta cooperación. En este contexto, y a instancia de la delegación italiana, fue decidido por el Consejo de 16 de junio de 2003 enviar a Libia una misión técnica de los servicios de la Comisión con la participación de expertos de los Estados miembros y de Europol.

Esta misión, desarrolló sus trabajos en territorio libio entre el 27 de noviembre y el 6 de diciembre de 2004, con los objetivos específicos de identificar medidas concretas para una futura cooperación entre la UE y Libia en materia de inmigración, especialmente en el dominio de gestión de controles fronterizos y de repatriación de inmigrantes ilegales. Esta misión ha resultado especialmente significativa por celebrarse en un momento en el que los esquemas de cooperación internacional con Libia en

⁴⁵ Este Foro multilateral, que se inició en 1990 para el debate sobre cuestiones transmediterráneas de interés mutuo, incluyendo la lucha contra la inmigración ilegal, entre los gobiernos de Francia, Italia, España, Portugal, Malta, Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, en cierta manera ha cubierto, durante un periodo, el espacio existente ante la falta de otros mecanismos de cooperación Europa-Magreb que incluyera a Libia. La puesta en práctica del embargo comercial y diplomático sobre Libia supuso un importante freno para la continuidad del diálogo 5+5. Sin embargo, la flexibilidad e utilidad de este Foro le ha permitido mantenerse hasta el momento presente. Sobre las relaciones entre Europa y Libia y el Diálogo 5+5 puede verse el interesante trabajo de HIBOU, B. y MARTÍNEZ, L., «Le Paternariat Euro-maghrébin: un mariage blanc?», *Les études du CERI*, 47, noviembre 1998, París, p. 3.

materia de inmigración se encontraban poco desarrollados⁴⁶. Con los resultados de esta misión, fue elaborado un informe⁴⁷ en el que se recomendaba el inmediato establecimiento de mecanismos de cooperación bilateral entre la UE y Libia, así como con los países de origen de los inmigrantes y el refuerzo de los foros de diálogo y cooperación en los que participa Libia como el Diálogo 5+5, la Unión Africana o la Comunidad de Estados del Sahara y del Sahel (CENSAD). Pero igualmente, aquel informe detallaba las difíciles condiciones en las que, en términos de Derechos Humanos, se encontraban los inmigrantes repatriados desde Italia en los diversos campos de internamiento visitados por los miembros de la misión.

Estas duras condiciones han provocado un profundo debate en el seno de las Instituciones comunitarias, especialmente en el Parlamento Europeo, sobre la necesidad de vincular la cooperación en materia de inmigración clandestina con el respeto de los Derechos Humanos de los inmigrantes. En este sentido, el Parlamento Europeo se ha mostrado especialmente crítico con la vía de cooperación desarrollada por Italia en este ámbito⁴⁸. Este país, en respuesta al creciente número de inmigrantes que llegaban a sus costas, y en virtud de los acuerdos de readmisión establecidos con Libia ha comenzado en octubre de 2004 a repatriar inmigrantes hacia Libia sin otorgarles la posibilidad de solicitar asilo político. Dado que Libia no reconoce esa posibilidad por no ser signataria de la Convención de 1951 el resultado era que a estos inmigrantes se les negaba el ejercicio de este derecho.

⁴⁶ A finales de 2004 Libia solo cooperaba bilateralmente con los países europeos más afectados por la inmigración ilegal como son Italia y Malta en el marco de los acuerdos referidos.

⁴⁷ Comisión Europea. «Technical mission to Libya on illegal immigration, 27 nov – 6 dec 2004. Report», COM 7753/05.

⁴⁸ Ante esta situación, el Parlamento Europeo aprobaba en abril de 2005 una Resolución de urgencia en la que criticaba en duros términos el respeto por los derechos fundamentales en la cooperación bilateral establecida entre Italia y Libia en el ámbito de la repatriación a este país de inmigrantes ilegales, incidiendo en cuestiones fundamentales tales como la «inexistencia de una legislación sobre asilo en Italia», o el hecho de que Libia no haya firmado la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados ni tenga un régimen de asilo. Asimismo, esta resolución solicita una mayor transparencia en el diálogo con Libia sobre esta cuestión proponiendo medidas concretas como la publicación del informe de la misión técnica de 2004, que pese a estar ampliamente difundida a través de medios como Internet no había sido publicada oficialmente. En *Resolución del Parlamento Europeo sobre Lampedusa*, 14 de abril de 2005, DO 33 E de 09.02.2006, p. 598-599.

Este debate ha provocado que el Parlamento Europeo haya asumido un papel más activo en este dominio, con una estrategia coherente que busca reforzar el vínculo entre la lucha contra la inmigración ilegal y el respeto a los Derechos de los inmigrantes por parte de Libia y de Europa. Esta estrategia ha tenido su reflejo en distintos foros e iniciativas como el tercer encuentro interparlamentario PE/Libia, celebrado Trípoli, durante el cual la Delegación del Parlamento Europeo tuvo ocasión de tratar las cuestiones de Derechos Humanos de los inmigrantes con las autoridades libias⁴⁹, o la creación de una delegación *ad hoc* que realizaría una visita a los campos de internamiento de Lampedusa y otra a Trípoli en diciembre de 2005 para realizar una serie de encuentros con los responsables libios en materia de inmigración y para conocer sobre el terreno la situación en los campos de detención libios, lo que le ha proporcionado un conocimiento directo de la situación. Fruto de esta visita, la delegación del Parlamento Europeo realizó un informe en el que se denunciaba la ausencia de una estructura logística, legal e institucional en Libia para dar cobertura a los inmigrantes repatriados desde Europa, a la vez que realizaba un llamamiento para el establecimiento urgente de una cooperación en materia de inmigración⁵⁰.

Estas cuestiones también han tenido reflejo en la estrategia seguida por el Consejo, que aprobaba en 2005 el inicio de un diálogo específico entre la UE y Libia en materia de inmigración, condicionado a los compromisos que asumiera Libia en materia de asilo y de Derechos Fundamentales. Para ello, el Consejo asume las principales recomendaciones defendidas por Italia y plasmadas en el informe de la misión técnica de la Comisión de 2004, entre las que se incluye la asistencia técnica de la Unión Europea a Libia en materia de controles fronterizos, inmigración ilegal y Derechos Humanos, la integración de Libia en iniciativas concretas de pro-

⁴⁹ Hay que tener en cuenta que no es hasta 2005 cuando Libia implanta una verdadera política de control de la inmigración, con las creación de dos nuevos departamentos, de pasaportes y de control fronterizo, y de una guardia costera. Asimismo incluirá en el Código Penal el delito de tráfico de personas, penado con un máximo de un año de prisión. Sobre este aspecto Vid. BALWIN-EDWARDS, M., «Between a Rock and a Hard Place: North Africa as a region of emigration, immigration and transit migration», en *Review of african political econom*, 2006) pp. 1-20.

⁵⁰ Parlamento Europeo, *Report on the visit of an ad hoc delegation to Tripoli, Libya on 4 to 6 December 2005*, Parlamento Europeo, DG Política Exterior, División de Derechos Humanos, 7 de febrero de 2006.

gramas comunitarios como el ARGO⁵¹ o el AENEAS⁵² o la cooperación en materia de prevención del tráfico de seres humanos y de repatriación de inmigrantes.

Por su parte Libia, parece haber adquirido conciencia de la importancia de su papel en el control de la inmigración clandestina hacia Europa. Por ello ha no ha dudado en incluir la cuestión de la inmigración en los contextos internacionales que le resultan más favorables. En este sentido se puede interpretar el activo papel desempeñado por Libia en la organización en 2006 de una Conferencia Ministerial UE – África sobre migración y desarrollo con el fin de formular por primera vez un enfoque de las migraciones de común acuerdo entre la UE y el conjunto de África.

Estos contactos han permitido obtener frutos concretos en el campo de la lucha contra la inmigración clandestina. El primero de ellos se refiere a uno de los puntos críticos identificados en la misión de la Comisión de 2004, como es la gestión de la extensa frontera meridional de Libia. Para ello la Comisión Europea, a través de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX) ha enviado en 2007 a Libia una nueva misión de asesoramiento de gestión fronteriza, que presenta sustanciales diferencias con respecto a la realizada en 2004. Si en aquella misión los objetivos principales eran los de identificar líneas de posible cooperación bilateral en materia de migración ilegal, en este caso la misión de FRONTEX partía con unos objetivos bien identificados. Entre ellos se encontraba el de verificar sobre el terreno las condiciones de los controles fronterizos en el sur y en la costa, realizar un inventario de las de las necesidades identificadas por las autoridades libias para mejorar la gestión de sus fronteras meridionales, y examinar las posibilidades de establecer un acuerdo entre Libia y FRONTEX en el marco de operaciones marítimas en el mediterráneo central.

⁵¹ Programa de cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración. Creado por Decisión del Consejo 2002/463/CE, de 13 de junio de 2002. *DO L* 161 de 19.6.2002.

⁵² En el marco del programa AENEAS, concebido para apoyar los esfuerzos de Estados miembros y de países terceros en la gestión de flujos migratorios, han sido co-financiados desde 2004 diversos proyectos de lucha contra la inmigración ilegal procedente de Libia, centrados principalmente en la asistencia técnica y financiera a las autoridades libias para la gestión de los controles fronterizos y de los flujos migratorios en su territorio. Sobre los proyectos desarrollados en el marco del programa AENEAS puede consultarse el documento: «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile», COM (2006) 26 final.

Por lo que respecta a la frontera marítima de Libia, la posibilidad de establecer patrullas conjuntas entre FRONTEX y la Guardia Costera de este país se ha convertido en una medida de máximo interés para la Unión Europea, por el hecho de permitir reforzar la intercepción de inmigrantes en aguas territoriales libias evitando el coste humano, económico y político que producen las repatriaciones forzadas desde Europa. Por ello uno de los puntos de máximo interés por parte de la Unión Europea es el de iniciar conversaciones bilaterales sobre este tipo de colaboración marítima.

Sin embargo, tras las conversaciones celebradas a lo largo de la misión de FRONTEX las autoridades libias no han mostrado su disposición a desarrollar una cooperación en este sentido. De hecho la misión comunitaria reflejó en su informe su impresión de que de las autoridades libias parecían esperar pasos más concretos por parte de la Unión Europea como es la aportación de material técnico para la gestión de los controles fronterizos⁵³.

Ante los escasos avances conseguidos en este campo en el marco de la Unión Europea, nuevamente la vía de los acuerdos bilaterales está permitiendo a uno de los Estados miembros más afectados por la inmigración ilegal como es Italia, adoptar las medidas consideradas como más urgentes para responder a este fenómeno. Así, el 29 de diciembre de 2007 Libia e Italia han firmado un nuevo acuerdo de cooperación en materia de inmigración ilegal por el que se establece el sistema de patrullas mixtas en las costas libias para la detección de embarcaciones de inmigrantes irregulares. De este modo se reduce la presión por parte de los Estados para que Libia y la Unión Europea alcancen un acuerdo que permita adoptar medidas más eficaces en materia de control de la inmigración, una posibilidad ha sido respaldada recientemente por el Consejo Europeo de diciembre de 2007⁵⁴.

2. COOPERACIÓN SANITARIA: EL PROCESO DE BENGASI

La normalización de relaciones entre la UE y Libia ha debido de enfrentarse a una situación particularmente compleja, como fue la creada a

⁵³ En «Frontex-led EU illegal immigration technical mission to libya 28 may-5 june 2007», pp. 40-41. Este informe, a pesar de no haber sido oficialmente por la Comisión, ha sido difundido recientemente en Internet, el texto completo puede consultarse en: www.infinitoedizioni.it.

⁵⁴ Consejo Europeo de Bruselas 14 de diciembre de 2007. Conclusiones de la presidencia. Párrafo 75.

raíz del proceso judicial abierto contra cinco enfermeras búlgaras y un médico palestino detenidos en 1999 bajo la acusación de transmitir premeditadamente el virus VIH-SIDA a centenares e niños en el hospital de Bengasi (Libia). Tras la celebración de un proceso, el Tribunal Penal de Libia condenaba a muerte a los acusados en una sentencia de 6 de mayo de 2004 que sería recurrida por la defensa.

A pesar de tratarse, en principio, de un asunto interno de Libia, este fallo comprometía directamente las relaciones con la Unión Europea por diversos motivos de tipo político y humanitario, entre los que se encontraba la aprobación por parte del Consejo en 1998 de unas directrices en relación con la pena de muerte en terceros países⁵⁵, en las que se realiza un llamamiento a la restricción y sujeción de esta pena a unas condiciones mínimas de garantías procesales, condiciones que, a juicio de las Instituciones comunitarias, no fueron respetadas en aquel proceso.

Sin embargo, el hecho de que esta Sentencia fuera inmediatamente recurrida por la defensa motivó una prudente reacción por parte del Consejo que, en su reunión de 11 de octubre de 2004, en la que adoptaba una estrategia para el restablecimiento de relaciones con Libia, expresaba su «honda preocupación» ante la situación de los trabajadores sanitarios búlgaros y palestinos ante las condenas a muerte dictadas y apelaba a su rápida liberación⁵⁶. Otras Instituciones, como el Parlamento Europeo se sumarían a esta estrategia de determinación y prudencia en sus declaraciones oficiales⁵⁷.

En este contexto, la Unión Europea centraría sus esfuerzos en lograr una salida políticamente aceptable para las partes implicadas en este proceso. A partir de 2004 la Comisión Europea decidió implicarse plenamente

⁵⁵ Consejo de la Unión Europea. Orientaciones sobre la política de la UE respecto de terceros países en relación con la pena de muerte. 29 de junio de 1998. (No publicado en el Diario Oficial).

⁵⁶ Consejo de la Unión Europea. Comunicado de Prensa. Sesión n.º 2609 del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores Relaciones Exteriores. Luxemburgo, 11 de octubre de 2004, en Doc. 12770/04.

⁵⁷ En este sentido se puede interpretar la redacción de las resoluciones del Parlamento que se refieren a este caso, tales como la de 13 de abril de 2005 en la que se expresa «su preocupación por el hecho de que las autoridades libias no hayan puesto en libertad a los trabajadores sanitarios», o de 15 de diciembre de ese año en la que la Cámara «reafirma su apoyo a las enfermeras búlgaras presas en Libia desde 1999 y sobre las que pesa actualmente una condena a muerte» y pide a las autoridades libias que «atiendan a los numerosos llamamientos internacionales para una pronta y satisfactoria solución de esta lamentable situación». En *DO C 33 E* de 9.2.2006, p.404, y *DO C 286 E* de 23.11.2006, p. 511.

te en la solución de este problema. Tras una serie de visitas realizadas a Libia por el representante de la Comisión ante Libia, las autoridades comunitarias entendieron que resultaba indispensable mantener un paralelismo entre, por una parte, el tratamiento de la infección por VIH-SIDA en Bengasi, el apoyo a las familias de los afectados y la cooperación médica, y, por otra parte, la suerte del personal sanitario búlgaro.

En consecuencia, era aprobado en noviembre de 2004 un «Plan de acción contra el VIH-SIDA en Bengasi», iniciativa a largo plazo acordada entre la Comisión Europea y las autoridades libias, que prevé asistencia técnica y financiera para la prevención y tratamiento del VIH-SIDA. Estas previsiones se materializaron a lo largo del año 2005 con la inmediata puesta en marcha de las medidas previstas en el Plan⁵⁸ y con gestos de carácter político como los distintos llamamientos de las Instituciones europeas o la visita realizada en mayo de aquel año por la Comisaria de Relaciones Exteriores al Hospital de Bengasi, y al personal sanitario acusado en este proceso.

El 25 de diciembre de 2005 la Corte Suprema de Apelaciones de Libia resolvía el recurso de la defensa revocando las sentencias de muerte dictadas contra las cinco enfermeras búlgaras y el médico palestino y devolviendo la causa a la Corte Penal de Bengasi para que volviera a examinarla. Esta decisión creaba una nueva situación que parecía permitir una solución aceptable para todas las partes interesadas en este caso. En este sentido, el 21 de enero de 2006, a iniciativa de la presidencia británica de la UE, fue creado oficialmente un Fondo Internacional de ayuda a las familias de los menores libios contagiados con el SIDA, un organismo destinado a apoyar el desarrollo de las infraestructuras médicas locales en Bengasi, mejorar el tratamiento de los pacientes y prestar asistencia a las familias afectadas, en cuya creación participaron representantes de la Unión Europea y de EE.UU, así como asociaciones de Bulgaria y Libia.

Paralelamente, la Comisión anunciaba nuevas medidas de asistencia financiera y técnica dentro del Plan Bengasi, coincidiendo intencionadamente con momentos determinantes del proceso de los trabajadores sanitarios⁵⁹.

⁵⁸ La pendencia de la situación de los procesados y el avance de la enfermedad en los infectados por el VIH-SIDA otorgarían prioridad en la ejecución de las medidas previstas en este Plan, entre las que se encontraba la entrega de ayuda financiera que comenzaba a partir de julio de 2005 y la asistencia técnica, definida en un protocolo firmado en septiembre de ese mismo año en el que se preveía la presencia de médicos y técnicos europeos en labores de formación permanente en el Centro de Inmunología de Bengasi.

⁵⁹ El 14 de diciembre de 2006, dos días antes de la sentencia del Tribunal Penal de Libia, la Comisión publicaba un comunicado en el que anunciaba la entrega de

En medio de este clima de cooperación la Comisión enviaba en julio de 2006⁶⁰ una delegación de alto nivel a Trípoli para discutir con las autoridades libias sobre las bases de una futura cooperación bilateral dentro de la nueva Política Europea de Vecindad en la que Libia constaba como candidato «elegible» para los Planes de Acción de este instrumento.

Sin embargo, el 16 de diciembre de 2006 el Tribunal Penal de Libia condenaba en segunda instancia a la pena de muerte a las enfermeras búlgaras y al médico palestino acusados de transmitir deliberadamente la infección por VIH-SIDA en el hospital de Bengasi en 1999. Con este fallo, el caso adquiere nuevos contornos políticos especialmente con la adhesión de Bulgaria a la Unión Europea, materializada pocos días después, que implicaba que la mayoría de los condenados pasaban a ser ciudadanos de la Unión.

A partir de aquí las Instituciones comunitarias cambiarán su discurso y su estrategia. Así el Consejo en su reunión de 22 de enero de 2007 calificaba este fallo como «inaceptable» y condicionaba el desarrollo de la cooperación entre la UE y Libia a una «solución positiva, justa y pronta que desemboque rápidamente en la puesta en libertad de los trabajadores sanitarios»⁶¹. Por su parte desde la Comisión Europea se apelaba al «traslado del asunto ante una instancia superior» en la que pudiera ser ejercida una «prueba de clemencia»⁶². A estos, se les sumarían otros llamamientos en el mismo sentido realizados por Instituciones y Órganos comunitarios y por Estados miembros.

Paralelamente al proceso judicial, las autoridades libias, que públicamente se remitían a la independencia del Poder Judicial, abrían confidencialmente la vía de la negociación política con el envío por parte del hijo de Gadafi, Seif al-Islam, a la Comisaria de Relaciones Exteriores de una «hoja de ruta»⁶³ en 500.000 Euros a las autoridades libias en concepto de asistencia financiera enmarcada en el Plan Bengasi. En Comisión Europea. Comunicado de prensa de 14 de diciembre de 2006: «Commission continues its assistance to the Benghazi HIV-AIDS sufferers», en COM IP/06/1807.

⁶⁰ Las conclusiones conjuntas de este encuentro pueden ser consultadas en: www.dellby.ec.europa.eu.

⁶¹ Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 22 de enero de 2007, en Doc. 5463/07.

⁶² Comisión Europea. Comunicado de Prensa. Bruselas, 19 de diciembre de 2006. «Déclaration de Mme Ferrero-Waldner au sujet du verdict prononcé par la cour libyenne sur l'affaire de Benghazi», en COM IP/06/1836.

⁶³ Sobre los detalles de esta negociación puede consultarse el exhaustivo y interesante informe surgido de una Comisión de Investigación sobre este asunto realizada por la Asamblea Nacional francesa en 2007, www.assemblee-nationale.fr.

la que se proponía una solución a la crisis basada en cuatro puntos, como eran la conmutación de la pena de muerte por la de cadena perpetua, su extradición a Bulgaria, la transferencia a Libia de su ciudadano preso en Gran Bretaña por el atentado de Lockerbie, exigencia que sería abandonada durante la negociación posterior, y el pago de una indemnización a los afectados.

Durante la negociación de esta «hoja de ruta» la Comisión, dado que no tenía competencia para decidir sobre el asunto de Lockerbie ni sobre la concesión de una indemnización que supondría un reconocimiento de la culpabilidad del personal sanitario, apostará decididamente por profundizar la cooperación sanitaria como vía de solución de esta crisis, proponiendo elevar la asistencia sanitaria al Hospital de Bengasi a partir de fondos procedentes de la Política Europea de Vecindad, a los que se sumarían contribuciones de Alemania y de Francia

El 11 de julio de 2007, el Tribunal Supremo confirmaba la condena a muerte dejando la solución última del caso en manos del Consejo Judicial Supremo de Libia, un órgano de apelación de carácter político. Ante la gravedad de la situación, la Unión Europea y algunos Estados miembros como Francia, que estaban pendientes de concluir importantes acuerdos comerciales con Libia, desplegaron una intensa acción diplomática coordinada y dirigida a obtener la liberación de los acusados. Para lograr este objetivo la Comisión proponía una solución que pasaba por incrementar considerablemente la asistencia financiera y técnica dentro del Plan Bengasi así como el apoyo a un acuerdo realizado a través de la Fundación Gadafi para apoyar económicamente o indemnizar, según se quiera llamar, a las víctimas del VIH-SIDA en el Hospital de Bengasi⁶⁴.

El 18 de julio el Consejo Judicial Supremo decidía conmutar las condenas a muerte de los acusados por la de cadena perpetua abriéndose la posibilidad de transferir a los presos a Bulgaria, tal como había sido previsto en la «hoja de ruta» presentada por Libia. Finalmente, el 25 de julio, tras una mediática negociación con las autoridades libias protagonizada por la Comisión Europea y por Cécilia Sarkozy, esposa del Presidente

⁶⁴ En este sentido se pronuncia la Comisión en un comunicado emitido tras conocer la sentencia del Tribunal Supremo, en el que al llamamiento a la clemencia por parte del Consejo Judicial Supremo se suma el compromiso renovado de prolongar la asistencia en el marco del Plan Bengasi y de mantener un «estrecho contacto con la Fundación Gadafi y las autoridades» para obtener un acuerdo satisfactorio para las familias de los afectados. En. Comisión Europea. Comunicado de Prensa. Bruselas, 11 de junio de 2007 : «Comisaria Ferrero-Waldner sobre el veredicto del Tribunal libio en el caso de las enfermeras búlgaras», en COM IP/07/1075.

de Francia, y que concluiría con importantes acuerdos de asistencia sanitaria establecidos en el memorándum, anteriormente referido, los trabajadores sanitarios eran trasladados a Bulgaria donde serían inmediatamente puestos en libertad.

Los compromisos establecidos en este memorándum⁶⁵ refuerzan la asistencia técnica, científica y financiera de la Unión Europea y de algunos Estados miembros en materia de prevención y tratamiento del VIH-SIDA hasta situar a Libia en el primer puesto de los beneficiarios en este campo de cooperación en el área del Mediterráneo.

V. LAS PERSPECTIVAS DE COOPERACIÓN

A pesar de estos avances no se puede decir aún que la cooperación entre la Unión Europea y Libia haya alcanzado un grado de normalización completo, equivalente al de los demás países del Mediterráneo. De hecho, actualmente no parece probable la participación de Libia en marcos de cooperación como el Proceso de Barcelona que impongan algún tipo de objetivo de reforma política o de liberalización económica⁶⁶.

A pesar de esto, son numerosas las áreas en las que Libia y la Unión Europea pueden desarrollar una cooperación bilateral fructífera a corto y a medio plazo. Así, tanto el memorándum firmado en 2007 por la Comi-

⁶⁵ Memorándum..., *op. cit.*, Parr. 2-4: «Con respecto al tratamiento de los niños, la Unión Europea continuará con su compromiso de garantizar tratamiento médico de acuerdo a los patrones internacionales, en interés e los niños de Bengasi, los cuales son víctimas de la enfermedad. Aquello se realizará a largo plazo. Asimismo, la UE garantizará el tratamiento de los niños que necesiten un cuidado especial en hospitales europeos, a cargo de la Unión Europea y de los Estados miembros voluntarios. Continuará el número de Estados miembros que reciben a los niños en sus hospitales, y por otro lado se hace constar que Francia garantizó equipar al nuevo hospital de Bengasi y ofrecer ayuda técnica para ponerlo en funcionamiento. La Unión Europea se compromete a continuar su apoyo al Plan de combate (SIDA) contra la enfermedad de inmunodeficiencia adquirida y a la estrategia libia de combate a esa enfermedad y destinará una sima para aquello. La Unión Europea ejercerá los esfuerzos necesarios para hacer del Centro Médico de Bengasi un centro de excelencia a nivel regional y la utilización de ayudas diversas para las partes».

⁶⁶ En este sentido, el Ministro de Relaciones Exteriores de Libia, Abdel Rahman Shalqam declaraba recientemente al referirse al diálogo 5 +5 que: «Estamos con la institucionalización de ese diálogo y si tenemos éxito en la institucionalización de esta tendencia entre la Unión del Magreb Árabe y la Unión Europea, esto hará posible superar las desventajas del Proceso de Barcelona y de la nueva Política Europea de Vecindad», en *al-Sharq al-Awsat*, p. 5, 24 de enero de 2008, n.º 10649.

sión como la propuesta de Acuerdo Marco parecen avanzar en el sentido de establecer nuevas áreas de cooperación, que se complementarían con el refuerzo de la cooperación, ya iniciada, en materia de inmigración y de prevención y tratamiento del VIH-SIDA. Entre estas áreas destaca el comercio y las inversiones, la energía, la pesca.

En lo que se refiere a la lucha contra la inmigración clandestina la Unión Europea parece tener una estrategia claramente marcada por la cooperación desarrollada con otros países de origen o de tránsito de inmigrantes y por las recomendaciones de las misiones enviadas por las misiones de 2004 y de 2007 organizadas por la Comisión. Esta estrategia se basa en dos puntos básicos. El primero es el apoyo técnico y financiero, por parte de la Unión Europea, a la gestión de los controles fronterizos terrestres y marítimos libios. El segundo es el establecimiento de un Acuerdo de repatriación que permita devolver a Libia a los inmigrantes interceptados en el mar. Esta cuestión puede constituir un elemento de presión por parte de Libia en el contexto de negociaciones bilaterales que se avicina. Esto permitiría explicar el actual rechazo libio a la entrada de las patrullas de la Agencia de Fronteras (FRONTEX) en sus aguas territoriales y a la admisión de los inmigrantes interceptados en alta mar, o a la entrada en vigor del acuerdo alcanzado en este sentido con Italia en 2007. Sin embargo Libia es consciente de la importancia para la Unión Europea de una cuestión que podría complicar el inicio de una cooperación en la que tiene pleno interés. Por ello es previsible que el futuro Acuerdo Marco recoja medidas contra la inmigración clandestina en el sentido anteriormente indicado.

Otra de las áreas reflejadas en la propuesta de mandato de negociación de la Comisión es la energía. Esta área, debe ocupar, por una serie de razones, un lugar destacado en el futuro Acuerdo Marco. En un momento en el que la estrategia energética de Europa pasa por la diversificación de sus fuentes nos encontramos en vías de establecer una relación comercial con un país como Libia del que se calcula que posee en torno a un 3 por ciento de las reservas de petróleo mundiales. Un petróleo que, por su calidad, sus bajos costes de explotación y su proximidad a Europa, puede ser obtenido a precios muy competitivos. Por su parte Libia tiene todo el interés en desarrollar una cooperación bilateral que le permita obtener la asistencia técnica y las inversiones necesarias para desarrollar su capacidad de explotación y de refinado de crudo. Igualmente la cooperación con Libia resulta fundamental para el avance de una serie de proyectos que

forman parte de la estrategia comunitaria en materia de energía como son las infraestructuras de transporte de crudo en el Mediterráneo.

En lo que se refiere al gas natural, es previsible que la Unión Europea trate de lograr un acuerdo con Libia que garantice el suministro por parte de este país. La participación de Libia en este cuadro resulta de gran importancia para el desarrollo de la estrategia europea de suministro energético, que pasa por la construcción de redes anulares de gas y de electricidad alrededor del Mediterráneo⁶⁷. Igualmente el establecimiento de una relación bilateral resulta del máximo interés para la Unión Europea en un momento en el que algunos de sus principales suministradores de gas como Rusia, Argelia, o la propia Libia han comenzado conversaciones para crear una organización de productores a semejanza de OPEP.

Otra de las áreas en las que la cooperación entre la Unión Europea y Libia puede ser relevante es la del comercio. Actualmente, los Estados miembros de la UE, sobre todo Francia, Alemania y Reino Unido, precognizan la firma del acuerdo porque Libia presenta oportunidades comerciales importantes para las empresas europeas. La tasa de crecimiento económico de Libia supera el 5 por ciento anual y el país se encuentra inmerso en un proceso de diversificación de su economía, aún demasiado dependiente de la exportación de hidrocarburos. Por ello el potencial de un aumento de los intercambios comerciales y de la inversión pública es grande, teniendo en cuenta la creciente reserva de divisas del estado libio por los altos precios del crudo, así como el proceso actual de reformas económicas, especialmente en el campo de las privatizaciones emprendido por Trípoli. La base de la negociación de este capítulo aparece marcada por el memorándum de 2007 en el que ambas partes declaraban su intención de alcanzar un acuerdo que garantizase una amplia entrada de las exportaciones libias al mercado europeo, incluyendo los productos agrícolas y pesqueros, así como las exportaciones europeas a Libia. Actualmente los representantes de la Comisión exploran la posibilidad de celebrar un acuerdo de libre comercio que incorpore elementos de reciprocidad. Por esta razón la Comisión busca actualmente información relativa al interés comercial

⁶⁷ Una muestra del interés comunitario en esta cooperación fue la visita realizada en 2004 por la Vicepresidenta de la Comisión a Libia, al poco tiempo del levantamiento de las sanciones comunitarias, en la que tuvo ocasión de explicar pormenorizadamente al Primer Ministro Shukri Ganem el alcance de estos proyectos. Sobre este particular Vid. Comisión. Press Release «Visite officielle de Loyola de Palacio en Libye - 4-5 octobre 2004», IP/04/1179.

de las pesquerías de Libia, teniendo en vista el establecimiento de empresas mixtas UE y Libia, siguiendo el modelo establecido por otros Acuerdos pesqueros como el celebrado con Marruecos.

VI. CONCLUSIONES

1. La Unión Europea ha realizado un notable esfuerzo para alcanzar una estrategia común para el restablecimiento de relaciones con Libia que fuera acorde con los diferentes intereses de los Estados miembros y con los proyectos de integración regional en el Mediterráneo. Esta estrategia se ha basado, por una parte, en la exigir a Libia unos pasos concretos que permitieran resolver los conflictos existentes con algunos Estados Miembros y, por otra parte, en la apertura de un canal de comunicación por parte de la Comisión Europea dirigido a preparar las medidas de aproximación política adoptadas por ambas partes hasta el total levantamiento de las sanciones comunitarias. En el desarrollo de esta estrategia ha resultado relevante la labor diplomática de algunos estados como Italia que, por razones de política interna, tenían especial interés en este restablecimiento de relaciones.

2. Tras el levantamiento de las sanciones comunitarias, ambas partes han iniciado un camino dirigido al establecimiento de un marco general de relaciones. En este aspecto la estrategia comunitaria y libia ha estado sujeta a diferentes cambios de rumbo en los que se ha contrapuesto una visión unitaria según la cual estas relaciones deberían de avanzar partiendo de una visión política común para todos los ámbitos que las componen, y una visión mas pragmática e individual que aboga por dar un tratamiento diferenciado a cada materia. La primera visión ha sido defendida de un modo más o menos coherente por la Unión Europea hasta las negociaciones de 2007 para la liberación del personal sanitario búlgaro. La Unión Europea, en este sentido ha tratado de dar coherencia al sistema de integración regional que ha promovido en el Mediterráneo, condicionando la aceptación por parte de Libia del acervo del Proceso de Barcelona como paso previo para el desarrollo de instrumentos bilaterales. Por parte de Libia también se ha observado una tendencia semejante que le ha llevado a supeditar, incluso asuntos de carácter judicial, como el de dicho personal sanitario, al desarrollo de la negociación política para un acuerdo bilateral con la Unión Europea.

3. La urgencia de actuar en determinados ámbitos, como el combate a

de las pesquerías de Libia, teniendo en vista el establecimiento de empresas mixtas UE y Libia, siguiendo el modelo establecido por otros Acuerdos pesqueros como el celebrado con Marruecos.

VI. CONCLUSIONES

1. La Unión Europea ha realizado un notable esfuerzo para alcanzar una estrategia común para el restablecimiento de relaciones con Libia que fuera acorde con los diferentes intereses de los Estados miembros y con los proyectos de integración regional en el Mediterráneo. Esta estrategia se ha basado, por una parte, en la exigir a Libia unos pasos concretos que permitieran resolver los conflictos existentes con algunos Estados Miembros y, por otra parte, en la apertura de un canal de comunicación por parte de la Comisión Europea dirigido a preparar las medidas de aproximación política adoptadas por ambas partes hasta el total levantamiento de las sanciones comunitarias. En el desarrollo de esta estrategia ha resultado relevante la labor diplomática de algunos estados como Italia que, por razones de política interna, tenían especial interés en este restablecimiento de relaciones.

2. Tras el levantamiento de las sanciones comunitarias, ambas partes han iniciado un camino dirigido al establecimiento de un marco general de relaciones. En este aspecto la estrategia comunitaria y libia ha estado sujeta a diferentes cambios de rumbo en los que se ha contrapuesto una visión unitaria según la cual estas relaciones deberían de avanzar partiendo de una visión política común para todos los ámbitos que las componen, y una visión mas pragmática e individual que aboga por dar un tratamiento diferenciado a cada materia. La primera visión ha sido defendida de un modo más o menos coherente por la Unión Europea hasta las negociaciones de 2007 para la liberación del personal sanitario búlgaro. La Unión Europea, en este sentido ha tratado de dar coherencia al sistema de integración regional que ha promovido en el Mediterráneo, condicionando la aceptación por parte de Libia del acervo del Proceso de Barcelona como paso previo para el desarrollo de instrumentos bilaterales. Por parte de Libia también se ha observado una tendencia semejante que le ha llevado a supeditar, incluso asuntos de carácter judicial, como el de dicho personal sanitario, al desarrollo de la negociación política para un acuerdo bilateral con la Unión Europea.

3. La urgencia de actuar en determinados ámbitos, como el combate a

la inmigración clandestina, o la solución al caso del personal sanitario búlgaro ha permitido iniciar colaboraciones puntuales que han servido de antesala al inicio de una cooperación bilateral asentada sobre un Acuerdo Marco, cuya negociación se encuentra en curso. En ambos casos, las cooperaciones desarrolladas han contribuido para reforzar el vínculo de la cuestión de los Derechos Humanos con el resto de materias que componen la agenda de negociaciones de dicho Acuerdo Marco.

4. La celebración de este Acuerdo Marco permitirá deberá abrir la puerta al establecimiento de una serie de instrumentos de cooperación de los que tanto Libia como la Unión Europea pueden salir muy beneficiados, destacando por su trascendencia el establecimiento de un Acuerdo comercial que permita aprovechar las potencialidades del actual proceso de desarrollo económico de Libia, la adopción de un Acuerdo en materia de energía que garantice los suministros a los Estados de la Unión y la adopción de medidas en materia de inmigración clandestina que apoyen las iniciativas tomadas recientemente por la Unión en este ámbito.

LAS RELACIONES ENTRE LA UNION EUROPEA Y LIBIA

RESUMEN: Las relaciones entre Libia y la Unión Europea constituyen un caso atípico en el contexto de las relaciones euromediterráneas. Las condiciones económicas, geográficas y políticas de este país lo convierten en un socio indispensable para las relaciones exteriores de los Estados miembros y de la Unión Europea en su conjunto. Sin embargo una serie de acontecimientos internacionales como fueron los bombardeos norteamericanos de 1986, un conjunto de atentados terroristas posteriores, atribuidos al gobierno libio, y las consiguientes sanciones internacionales, han impedido el desarrollo en el marco de la Unión Europea de unas relaciones políticas que acompañaran las crecientes relaciones económicas establecidas entre Libia y algunos Estados miembros. La superación de estos obstáculos ha permitido iniciar nuevas vías de cooperación que buscan su cauce más adecuado para los intereses de ambas partes.

PALABRAS CLAVE: Relaciones Exteriores. Libia. Mediterráneo.

THE RELATIONS BETWEEN LIBYA AND THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: Interactions between Libya and the European Union (EU) represent an atypical case in the context of Euro-Mediterranean relations. For many Member States and the EU as a whole, Libya's economic, geographical and political conditions make it an essential foreign partner. However, a number of international events, such as the US airstrike in 1986, a series of subsequent terrorist attacks attributed to the Libyan govern-

ment, and the consequent international sanctions, impeded the development of an EU political framework to complement the growing economic relations between Libya and some Member States. Overcoming these handicaps has facilitated novel and cooperative initiatives in the quest to satisfy the interests of both parts.

KEY WORDS: External Relations. Libya. Mediterranean.

LES RELATIONS ENTRE LA LIBYE ET L' UNION EUROPEENNE

RÉSUMÉ: Les relations entre la Libye et l'Union Européenne constituent un cas atypique dans le contexte des relations euroméditerranéennes. Les conditions économiques, géographiques et politiques de ce pays l'on transformé en associé indispensable pour les relations extérieures des États membres et de l'Union Européenne dans son ensemble. Cependant une série d'événements internationaux comme les bombardements nord-américains de 1986, l'ensemble d'attentats terroristes postérieurs, attribués au gouvernement libyen, et les sanctions internationales résultantes ont empêché le développement de leurs relations politiques dans le cadre de l'Union Européenne qu'accompagnaient les relations croissantes économiques établies entre la Libye et quelques États membres. Le dépassement de ces obstacles a permis d'initier de nouvelles voies de coopération dans l'intérêt de toutes les parties concernées.

MOTS CLÉS: Relations Extérieures. Libye. Méditerranée.