

LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS LIBIA: ¿DERECHO INTERNACIONAL, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN LAS RELACIONES EUROMEDITERRÁNEAS?

JAUME FERRER LLORET*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LIBIA ANTES DEL ESTALLIDO DE LA CRISIS.
- III. LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS LIBIA.
 1. EL ESTALLIDO DE LA CRISIS: LAS DECLARACIONES PÚBLICAS DE CONDENA Y EL ENVÍO DE AYUDA HUMANITARIA.
 2. LA APLICACIÓN DE SANCIONES QUE NO IMPLICAN EL USO DE LA FUERZA.
 3. EL FRACASO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA: LA CREACIÓN —SOBRE EL PAPEL— DE LA *EUFOR LIBIA*.
 4. LA COOPERACIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR.
- IV. LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL POSTCONFLICTO DE LIBIA.
- V. VALORACIÓN DE LA PRÁCTICA ESTUDIADA
- VI. ALGUNAS PROPUESTAS
- VII. CONCLUSIONES

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Departamento de Derecho Internacional Público y Derecho Penal, Universidad de Alicante, España. Trabajo elaborado en el marco del proyecto de investigación coordinado, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, “La Política Mediterránea de la Unión Europea en perspectiva: el proceso de Barcelona, la Unión para el Mediterráneo y los intereses españoles” (DER2009-14238-C02-01).

I. INTRODUCCIÓN

El conflicto armado que se ha desarrollado a lo largo de 2011 en la Jamahiriya Árabe Libia (Libia en adelante) y las consecuencias de todo orden que se desprenden del mismo, sin duda afectan a los intereses políticos y económicos que la Unión Europea (UE) trata de defender, con más o menos éxito, en su acción exterior con relación al conjunto de Estados que le son vecinos en la región Mediterránea. En el caso de Libia, se trata de un Estado vecino de la UE situado en la ribera sur del Mediterráneo, con importantes yacimientos de petróleo y de gas¹, que constituye una de las principales fronteras por la que circulan los flujos migratorios entre África y la UE, en particular a través de Italia y Malta².

En las páginas que siguen se lleva a cabo, en primer lugar, un repaso de las relaciones que hasta principios de 2011 mantenían la UE y Libia, con el objetivo de contextualizar el conjunto de actuaciones que la UE ha protagonizado a lo largo de este año como respuesta a la crisis libia; actuaciones que serán objeto de análisis en el siguiente epígrafe. Asimismo, merece ser dedicado un epígrafe a las medidas adoptadas por la UE una vez finalizado el conflicto armado y las perspectivas de futuro que ha diseñado en sus relaciones con este Estado norafricano, en el marco de las “nuevas” propuestas presentadas por las instituciones de la UE para las relaciones euromediterráneas. A continuación, se ofrece una valoración de conjunto de la práctica mantenida por la UE en sus relaciones con Libia y se formulan algunas propuestas de futuro al respecto, desde la perspectiva del papel que viene asumiendo la UE como sujeto del ordenamiento internacional y tomando como referencia

¹ Según los datos que ofrece la Comisión Europea, a finales de la pasada década, las exportaciones de petróleo y gas constituían el 97% de las exportaciones libias y el 71% de su PIB, y era el tercer exportador de petróleo y gas a la UE con aproximadamente el 10% de las importaciones totales de petróleo de la UE, mercado en el que vendía alrededor del 80% de su producción, (1,8 millones de barriles al día): COMISIÓN EUROPEA, *Libya. Strategy Paper & National Indicative Programme 2011-2013*, 2010, p. 7. Se puede consultar en ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_libya_en.htm. Sobre la importancia de la explotación de los recursos energéticos de la Libia post Gadafi para la estabilidad política, económica y social de este Estado, *vid.* ESCRIBANO FRANCÉS, G., “Una agenda energética para Libia: seguridad, reconstrucción y gobernanza”, *Real Instituto Elcano*, ARI 139/2011, pp. 1-10.

² Como se insiste en el informe de la COMISIÓN EUROPEA, *Libya. Strategy Paper & National Indicative Programme 2011-2013*, 2010, p. 7. Se puede consultar en <http://ec.europa.eu/world>.

uno de los objetivos que debe presidir su acción exterior en coherencia con los valores sobre los que se fundamenta: consolidar y respaldar la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos (DH), según se prevé en los artículos 21.2b) y 21.2a) del TUE —este último por remisión al artículo 2 en el que se enuncian los valores sobre los que se fundamenta la UE—. Por último, unas breves conclusiones de carácter general finalizan este estudio.

II. LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LIBIA ANTES DEL ESTALLIDO DE LA CRISIS

A fecha de febrero 2011 la UE no mantiene ningún acuerdo internacional en vigor con Libia, lo que contrasta claramente con la práctica convencional desarrollada con otros Estados de la región, con los que se han celebrado, entre otros convenios, Acuerdos Euromediterráneos de Asociación, como es el caso de los Estados vecinos de Libia: Argelia, Egipto y Túnez³. Por tanto, de entrada se pone de manifiesto que, durante las dos últimas décadas, Libia es el Estado de la ribera sur del Mediterráneo, que menos ha avanzado en sus relaciones con la UE, carentes de un marco convencional⁴.

Conviene recordar a este respecto, que desde mediados de los ochenta hasta principios de la pasada década, el Estado norafricano había sido objeto de contramedidas unilaterales por parte de los Estados miembros de la UE puestos de acuerdo en el marco primero de la Cooperación Política Europea (CPE) y después de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y también de sanciones internacionales decididas por el Consejo de Seguridad de Naciones

³ Como se puede comprobar en la base de datos que ofrece el Consejo de la UE: www.consilium.europa.eu. Más adelante se hará referencia a los acuerdos de asociación celebrados con estos tres Estados.

⁴ Cf. para lo que sigue GUTIÉRREZ ESPADA, C., y BERMEJO GARCÍA, R., “Examen de conciencia, dolor de corazón y propósito de la enmienda (...) (¿una nueva Libia?)”, *REDI*, vol. LV (2003), 779-794, pp. 781 y ss.; JOFFÉ, G., “Libya and the European Union: shared interests?”, *The Journal of North African Studies*, vol. 16 (2011), 233-249; JOFFÉ, G., y PAOLETTI, E., “Libya’s Foreign Policy: Drivers and Objectives”, *Mediterranean Paper Series 2010*, octubre 2010, pp. 6 y ss. (se puede consultar en Istituto Affari Internazionali: www.iai.it); JOHN, R.B., *Libya. Continuity and Change*, Nueva York, 2011, pp. 113 y ss.; PARGETER, A., “Reform in Libya: Chimera or Reality?”, *Mediterranean Paper Series 2010*, octubre 2010, pp. 12 y ss. (se puede consultar en Istituto Affari Internazionali: www.iai.it); TIBORI SZABO, K., *Libia and the EU*, Center For EU Enlargement Studies, Budapest, 2006, pp. 12 y ss. (se puede consultar en www.ceu.hu/cens); URUBURU COLSA, J.M., “Las relaciones entre la Unión Europea y Libia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo - RDCE*, n. 30 (2008), 419-453.

Unidas (C. de S.), todo ello por la implicación del Gobierno de este Estado en varios atentados terroristas⁵. En concreto, a lo largo de 1986, en el marco de la CPE los entonces doce Estados miembros de la Comunidad Económica Europea establecieron las siguientes medidas unilaterales contra Libia: a) un embargo de armas; b) restricciones de la libre circulación de personal diplomático y consular libio en los Estados miembros; c) reducción de la plantilla de las misiones diplomáticas y consulares libias en el territorio de los Estados miembros; y d) aplicación de requisitos y procedimientos más estrictos para la obtención de visados por parte de nacionales libios, y en particular con el compromiso de no autorizar la entrada en el territorio de un Estado miembro de ciudadanos libios expulsados por otro Estado miembro⁶.

Años después, el C. de S. adopta las Resoluciones 748 (1992) y 883 (1993) con las que se impone, en el primer caso, un embargo de armas y aéreo, y, en el segundo, se congelan los activos libios en el extranjero y se aplica un embargo sobre las exportaciones de equipo para el refinado y transporte de petróleo. Este grupo de sanciones serán suspendidas a través de la Resolución 1192 (1998) y más tarde derogadas a través de la Resolución 1506 (2003), una vez que las autoridades de Libia aceptan las exigencias que plantean Estados Unidos, Reino Unido y Francia dirigidas a castigar penalmente a los autores de los mencionados atentados terroristas y a indemnizar a las víctimas de los mismos⁷. Asimismo, el 9 de septiembre de 2003,

⁵ Se trata del atentado perpetrado el 5 de abril de 1986 contra una discoteca en Berlín que causó la muerte de dos soldados estadounidenses y de una ciudadana turca y más de 230 heridos, entre los que se encontraban más de 50 nacionales estadounidenses (a raíz del cual Estados Unidos bombardeó Trípoli, falleciendo varios nacionales libios, entre ellos una hija de Gadafi); y de los cometidos en 1988 y 1989 contra los aviones comerciales de la compañía Estadounidense *PanAm* que sobrevolaba Lockerbie (Reino Unido) y de la compañía francesa *Union de Transports Aériens* (UTA) en el espacio aéreo de Níger, que causaron, respectivamente, 270 y 170 víctimas, además de considerables daños materiales.

⁶ A lo que se debe añadir que en el marco de las competencias comunitarias, la entonces Comunidad Económica Europea decidió en ese mismo año la exclusión de Libia de los Estados beneficiarios de las subvenciones especiales a la exportación de mantequilla y leche en polvo: *vid.*, para los detalles de la reacción de los Estados miembros de la CEE ante la implicación de Libia en los atentados terroristas de mediados de los ochenta, PÉREZ-PRAT DURBAN, L., *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Madrid, 1991, pp. 269-275.

⁷ Dos de los sospechosos de haber participado en el atentado de Lockerbie, miembros de los servicios de inteligencia libios, fueron juzgados en La Haya por un tribunal escocés, que aplicó el derecho escocés. Según la Sentencia del Tribunal escocés de 31

el Gobierno de Gadafi notifica a la Corte Internacional de Justicia que desiste de continuar el procedimiento incoado a raíz de las demandas interpuestas el 3 de marzo de 1992 contra los Estados Unidos de América y el Reino Unido; y la Corte procede a la cancelación de estos dos asuntos mediante providencias dictadas el 10 de septiembre de 2003⁸. La ejecución, suspensión y derogación de las sanciones decididas por el C. de S. se lleva a cabo por los Estados miembros de la UE en el marco del Derecho de la UE⁹.

de enero de 2001, uno de los acusados fue absuelto y repatriado a Libia y el otro fue condenado a un mínimo de 20 años de prisión por asesinato; si bien en 2009 fue excarcelado por motivos humanitarios y devuelto a Libia donde fue recibido por Gadafi como si fuera un héroe nacional. En octubre de 2002 Libia indemnizó con un total de 2700 millones de dólares a las víctimas del atentado de Lockerbie. Asimismo, en 2004 el Gobierno libio llegó a un acuerdo con las autoridades francesas para indemnizar con un total de 170 millones de dólares a las víctimas del atentado contra el avión de la UTA. Por último, a finales de 2004 el Gobierno libio aceptó indemnizar con un total de 35 millones de dólares a las víctimas del atentado en la Discoteca de Berlín.

⁸ Vid. ICJ, *Case Concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising From de Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, *Order*, de 10 de septiembre de 2003.

⁹ FERRER LLORET, J., “El cumplimiento por la Unión Europea de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo – RDCE*, n. 8 (2000), 453-490, pp. 457 y 472. Más en concreto, en cumplimiento de la Resolución 748 (1992) del C. de S., el Consejo, tras el acuerdo por consenso en el seno de la Cooperación Política Europea, adopta el Reglamento CEE 945/92 (*DOCE*, L 101, 15.4.1992), por el que se impone un embargo aéreo y se prohíbe prestar cualquier asistencia técnica a Libia en el ámbito de la navegación aérea, cuya base jurídica es el entonces art. 113 del TCE. Tras las entrada en vigor del TUE, el Consejo adopta la Posición Común 93/614/PESC sobre la reducción de las relaciones económicas con Libia, de conformidad con la Resolución 883 (1993) del C. de S. (*DOCE*, L 295, 30.11.1993). Tales sanciones se ejecutan en el ámbito comunitario mediante los Reglamentos CE 3274/93 y 3275/93 (los dos en *DOCE*, L 295, 30.11.1993), con los que se pretende establecer un régimen unitario de sanciones contra Libia, razón por la que se deroga el Reglamento 945/92, y se establecen las siguientes medidas: embargo aéreo; prohibición de venta de equipo para el refinado y transporte de petróleo; se excluye del bloqueo de los fondos libios en el extranjero (medida ejecutada a través de los ordenamientos internos de los Estados miembros!) a los obtenidos con la venta de productos agrícolas y petróleo y sus derivados; y prohibición de satisfacer las reclamaciones relativas a contratos y transacciones afectadas por la Resolución 883 (1993). Ante la posible celebración del “juicio de Lockerbie” en la Haya, el Consejo adopta la Posición Común 1999/261/PESC (*DOCE*, L 103, 20.4.1999); seguida del Reglamento CE 836/1999 (*DOCE*, L 106, de 23.4.1999), con el objetivo de suspender las sanciones aplicadas a Libia de conformidad con la Resolución 1192 (1998) del C. de S., suspendiéndose para ello la aplicación del Reglamento 3274/93. Si bien hay que destacar que la citada Posición Común mantiene las medidas

Se inicia así una nueva etapa en la que Libia deja de ser objeto de medidas descentralizadas y de sanciones internacionales. En el marco de este nuevo clima de cierta distensión, las autoridades libias ofrecen su cooperación a los Estados occidentales en la lucha contra el terrorismo islámico tras los atentados del 11-S; se comprometen a dismantelar su programa para la fabricación de armas de destrucción masiva, y proponen una serie de reformas dirigidas a modernizar su economía con el objetivo de atraer la inversión extranjera.

Todo ello permite, según la UE y sus Estados miembros, iniciar las negociaciones para establecer un marco general de cooperación entre la UE y Libia. No obstante, a pesar de las invitaciones formales recibidas, Libia no participa en el denominado “Proceso de Barcelona”, y sólo asiste en calidad de observador a las Conferencias de Ministros de Asuntos Exteriores y a las reuniones del Comité Euromediterráneo. Según la postura oficial que mantiene el Gobierno libio, rechaza formar parte del “Proceso de Barcelona” porque exige como condición previa que se excluya a Israel y Palestina del mismo mientras no se resuelva el conflicto del Oriente Medio. Asimismo, Libia tampoco se incorpora a la Política Europea de Vecindad¹⁰. Por tanto, Libia no se beneficia de la ayuda económica que la UE destina a los países mediterráneos, primero a través del programa MEDA y más recientemente a través del Instrumento Europeo de Vecindad¹¹. Y como ya se ha señalado, en los últimos años tampoco se ha celebrado un acuerdo internacional que establezca un marco general de las relaciones entre la UE y Libia, a diferencia de sus Estados vecinos.

sancionatorias (embargo de armas, restricciones en la circulación del personal diplomático, etc.) adoptadas por los Estados miembros en 1986 en el ámbito de la CPE al margen de cualquier decisión del C. de S. Estas medidas son derogadas, a excepción del embargo de armas, mediante la Posición Común 1999/611/PESC (*DOCE*, L 242, 14.9.1999). Finalmente, mediante la Posición Común 2004/698/PESC se suspende la aplicación de todas las medidas restrictivas contra Libia, incluido el embargo de armas, acompañada en el ámbito comunitario del Reglamento 3274/93 (ambos en *DO*, L 317, 16.10.2004).

¹⁰ Para una valoración de los desarrollos recientes de la Política Europea de Vecindad, cf. KADDOURI, H., “La valeur ajoutée de la politique européenne de voisinage en matière de conditionnalité politique”, *Revue de Marché commun et de l'Union européenne*, n. 525 (2009), 107-117; VAN VOOREN, B., “A case study of ‘soft law’ in EU external relations: The European Neighbourhood Policy”, *European Law Review*, vol. 34 (2009), 696-719.

¹¹ Reglamento 1638/2006, con el que se regula el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación: *DO*, L 310, 9.11.2006.

Esta postura reticente a formar parte del Proceso de Barcelona y de la recientemente creada Unión por el Mediterráneo —en la que si bien participa como observador—, y a asumir compromisos convencionales con la UE, se explica, por una parte, por el hecho de que las autoridades libias prefieren llevar a cabo “sus reformas económicas a su ritmo, sin estar condicionadas por compromisos internacionales en materia de reformas políticas, de derechos humanos y de apertura de sus mercados a los productos europeos”. Por otra, sobre todo porque el con mucho principal motor de la economía de Libia, las exportaciones de petróleo, ya tiene las puertas abiertas en los siempre sedientos mercados energéticos de la UE y, por tanto, el Gobierno de Gadafi puede permitirse prescindir de la ayuda económica de la UE, e incluso convertirse en un inversor importante en algunos países europeos¹².

No obstante, en los últimos años se aprecian algunos indicios de cambio respecto a esta postura inmovilista y nada favorable a asumir compromisos convencionales con la UE que protagoniza el Gobierno libio. En este sentido, merece ser citado, en primer lugar, la firma del “memorándum de entendimiento entre Libia y la UE de 25 de julio de 2007”. Este texto, que no ha sido oficialmente publicado por parte de la UE, fue firmado por la entonces Comisaria Europea de Relaciones Exteriores y el Secretario de Estado para los Asuntos Europeos de Libia. En el mismo se recogen una serie de acuerdos que son fruto de las negociaciones desarrolladas con el objetivo de conseguir la extradición del personal sanitario búlgaro condenado a muerte por los tribunales libios¹³. Según el citado memorándum, la Comisión se hará

¹² Cf. URUBURU COLSA, J.M., “Las relaciones...”, *RDCE loc. cit.*, cita en p. 432; y del mismo autor, “Libia ante la Unión para el Mediterráneo: realidades y perspectivas”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, n. 27 (2010), 1-12; OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN TRÍPOLI, *Informe económico y comercial. Libia*, Madrid, febrero de 2010, p. 23: “dado que Libia ya disfruta de las ventajas que ofrecería un área de libre comercio con la UE, puesto que sus exportaciones de energía no están sometidas a aranceles, y dado que Libia sabe que puede conseguir de forma bilateral gran parte de lo que necesita de Europa, sin tener que comprometerse a aceptar el acervo comunitario,...”. Las principales compañías petrolíferas que trabajan en el mercado libio, son la italiana ENI, la francesa Total, la británica BP, además de algunas compañías chinas y la noruega Statoil. Por lo que se refiere a las inversiones de Libia en empresas europeas, a través del *National Investment Fund Libyan Investment Authority*, destacan sus participaciones en la Banca Italiana, en la Fiat y en el Financial Times.

¹³ Cinco enfermeras búlgaras y un médico palestino fueron detenidos en 1999 por las autoridades libias, acusados de haber transmitido el virus VIH-SIDA a centenares de niños en un hospital de Bengasi. Los tribunales libios les impusieron la pena de muerte.

cargo de las indemnizaciones para las familias de las víctimas, y se ampliará la asistencia técnica y financiera de la UE en el ámbito de la prevención y el tratamiento del VIH-SIDA. Además, la Comisión se compromete a proponer al Consejo un conjunto de directrices para la negociación de un Acuerdo Marco con Libia¹⁴. La firma de este “acuerdo político” se explica por una razón muy obvia: el Gobierno Libio sólo asume el compromiso de recibir la ayuda técnica y financiera de la UE y esperar el inicio de las negociaciones de un hipotético Acuerdo Marco con la UE.

Tales directrices fueran presentadas por la Comisión en febrero de 2008 y aprobadas posteriormente por el Consejo; las negociaciones oficialmente se iniciaron a finales de ese mismo año¹⁵. Se han celebrado un buen número de rondas negociadoras, un total de 10 hasta febrero de 2011, pero el Acuerdo

Además de celebrar el mencionado Memorandum, la Comisión Europea ofreció a las autoridades libias asistencia técnica y financiera para la prevención y tratamiento del VIH-SIDA, a cambio de que las condenas a la pena capital no fueran ejecutadas, a través del denominado “Plan de acción contra el VIH-SIDA en Bengasi”, aprobado en noviembre de 2004; lo que permitió, tras largas negociaciones y varios veredictos condenatorios por parte de los tribunales libios, que las enfermeras fueran trasladadas a Bulgaria en 2007, donde fueron puestas en libertad.

¹⁴ Según la traducción que ofrece de este “memorandum”, URUBURU COLSA, J.M., “Las relaciones...”, *RDCE loc. cit.*, pp. 434-435, nota a pie 37, los principios que debe defender la Comisión ante el Consejo de cara a la negociación del Acuerdo Marco son los siguientes: “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 controlar 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”.

¹⁵ “Al iniciar las negociaciones con Libia, la Comisión tiene los siguientes objetivos: a) instaurar un diálogo y una cooperación fructíferos sobre cuestiones políticas de interés común en las relaciones bilaterales y a escala regional, incluidos temas importantes, como la seguridad internacional, el desarrollo y los DH; b) contribuir a las reformas económicas y sociales emprendidas en el país; c) profundizar en el desarrollo de las relaciones comerciales y económicas, sobre todo mediante la celebración de un Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Libia y el fomento de la integración del país en el marco comercial y económico internacional; d) cooperar en numerosos ámbitos de interés para ambas Partes, como los flujos migratorios, la energía, los transportes, la educación, el medio ambiente y la cultura”: COMISIÓN EUROPEA, *Libya. Strategy Paper...*, *op. cit.*, p. 5.

Marco no se ha celebrado¹⁶. Como se señalará a continuación, una de las primeras medidas adoptadas por la UE como respuesta a la represión en Libia, ha sido la suspensión, el 22 de febrero de 2011, de las negociaciones con Libia para celebración del Acuerdo Marco¹⁷.

Asimismo, la inexistencia de un marco convencional, no ha impedido que la UE ofrezca su cooperación técnica a Libia en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular. En 2007 la Comisión Europea, a través de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX), envía a Libia una misión de asesoramiento de gestión fronteriza, con el objetivo, entre otros, de establecer patrullas conjuntas entre FRONTEX y la Guardia Costera de Libia; por esa vía se pretenden adoptar medidas más efectivas para interceptar a los inmigrantes irregulares en las aguas territoriales libias, para evitar así los costes de la repatriación forzosa desde Europa¹⁸.

Pero las autoridades Libias no han formalizado ningún vínculo convencional con la UE en este ámbito, y han optado por celebrar un acuerdo bilateral con Italia en 2008, por el que se establecen, entre otras actuaciones, un sistema de patrullas mixtas en las costas libias que permita la detención de embarcaciones de inmigrantes irregulares, y la cooperación técnica y financiera para el control de las fronteras libias vía satélite y para la construcción de centros de detención de inmigrantes en situación irregular en Libia. La aplicación de este acuerdo bilateral ha suscitado numerosas críticas desde la perspectiva de la protección internacional de los DH de los inmigrantes en situación irregular, como se volverá a insistir en epígrafe V del presente estudio¹⁹.

¹⁶ Entre otras cuestiones que han impedido los avances en las negociaciones, el Gobierno de Gadafi exige a la UE que financie con unos 5000 millones de euros, la cooperación en el ámbito de la inmigración irregular, para garantizar que Libia asumirá la repatriación de todos los inmigrantes en situación irregular que desde su territorio lleguen a Estados miembros de la UE y el control efectivo de sus fronteras para impedir que desde su territorio los inmigrantes irregulares se puedan dirigir a Europa: JOFFÉ, G., "Libya and the European Union:...", *loc. cit.*, pp. 242-243.

¹⁷ Vid. UNIÓN EUROPEA, *EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the world in 2010*, p. 106 (se puede consultar en <http://eeas.europa.eu>).

¹⁸ Fruto de esta misión, es el informe, FRONTEX, *Frontex-Led EU Illegal Immigration Technical Mission to Libya 28 May-5 June 2007*. Se puede consultar en www.statewatch.org. Con anterioridad tuvo lugar la primera misión de asistencia técnica de la UE, que visitó Libia entre el 27 de noviembre y el 6 de diciembre de 2004, encabezada por la Comisión Europea.

¹⁹ Más en concreto, se han denunciado las violaciones graves de los DH de los inmigrantes del África subsahariana en situación irregular por parte de las autoridades libias

Si bien, en los últimos años la UE ha financiado diversos proyectos en este sector, aunque las ayudas por lo general no se ha concedido directamente a las instituciones públicas libias²⁰. Y sobre todo, en octubre de 2010, la Comisión Europea y Libia acordaron la “Migration Cooperation Agenda” durante la visita a Trípoli de los dos Comisarios competentes, todo ello en el marco de una atmósfera de entendimiento entre las dos partes, según anuncia públicamente la propia Comisión Europea, de conformidad con los progresos en las negociaciones para la celebración del Acuerdo Marco, el acuerdo financiero alcanzado para destinar 60 millones de euros para proyectos en Libia, la apertura de una Oficina de la UE en Trípoli para finales de 2010, y el acuerdo general para desarrollar relaciones de cooperación sobre temas migratorios, en aplicación de las líneas de actuación diseñadas en la mencionada “Agenda”²¹.

Por tanto, a principios de 2011, Libia ya no es objeto ni de medidas restrictivas adoptadas descentralizadamente por parte de la UE, ni de sanciones

(entre otras actuaciones, se ha criticado la deportación y abandono en el desierto de los inmigrantes subsaharianos por las autoridades libias), y de la vulneración del principio del *non refoulement* y de la prohibición de expulsiones colectivas a cargo de las autoridades italianas: cf. ANDRIJASEVIC, R., “Deported: the Right to Asylum at EU’s External Border of Italy and Libya”, *International Migration*, vol. 48 (2010), 148-174, pp. 158-164; PAOLETTI, E., “Power Relations and International Migration: The Case of Italy and Libya”, *Political Studies*, vol. 59 (2011), 269-289; RONZITTI, N., “The Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation between Italy and Libya: New Prospects for Cooperation in the Mediterranean”, *Bulletin of Italian Politics*, vol. 1 (2009), 125-133. Se debe destacar, que de conformidad con este acuerdo bilateral, Italia se compromete a pagar a Libia un total de 5000 millones de euros en compensación por los daños causados como consecuencia de la ocupación italiana de Libia durante el período que se inicia en 1911 y finaliza con la derrota de las tropas italianas durante la Segunda Guerra Mundial.

²⁰ A saber los siguientes: a) actividades de cooperación entre Libia y Níger para el control de las fronteras y la prevención de la inmigración irregular; b) actividades de la Organización Internacional para las Migraciones relativas al retorno voluntario de inmigrantes irregulares subsaharianos; y c) varios proyectos del Alto Comisionado de NU para los Refugiados relativos a Libia y Estados vecinos: COMISIÓN EUROPEA, *Concept Note. Libya. Country strategy Paper and National Indicative Programme 2011-2013*, 2010, p. 3, y COMISIÓN EUROPEA, *Libya. Strategy Paper & National Indicative Programme 2011-2013*, 2010, pp. 12-13. Se pueden consultar en <http://ec.europa.eu/world>.

²¹ MEMO/10/472, 5.10.2010. Las líneas de actuación para cooperar en el ámbito de los temas migratorios acordadas durante la visita a Libia de los comisarios Cecilia Malmström (Asuntos de Interior) y Stefan Füle (Ampliación y Política Europea de Vecindad), consisten, según dicha Agenda, en la cooperación regional y pan Africana, programas de movilidad, la gestión efectiva de los flujos migratorios, el control de las fronteras y, por último, la protección internacional de los refugiados y asilados.

decididas por el C. de S.²². Aunque no existe un marco convencional que regule las relaciones entre la UE y Libia, y las relaciones de cooperación se limitan a la asistencia técnica y financiera en la lucha contra el SIDA-VHS y la inmigración irregular. La asistencia financiera se concreta en el primer caso en una ayuda de 8,5 millones de euros, además de otros 2 millones presupuestados para 2010, y en el segundo en la financiación de los proyectos ya mencionados²³. Pero lo que es más importante, Libia exporta alrededor del 80% de su petróleo y gas a los Estados miembros de la UE (sobre todo, a Italia, Francia y España)²⁴. A su vez, algunos de los Estados miembros son los principales socios comerciales de Libia y más en particular exportan armas y bienes de doble uso al Gobierno de Gadafi, dado que, como ya se ha señalado, desde 2004 la UE no mantiene ningún embargo de armas contra Libia y ningún Estado miembro lo aplica por cuenta²⁵.

²² Si bien la UE mantenía en vigor la Posición Común 2004/698/PESC (DO, L 317, 16.10.2004) y los Reglamentos 3275/1993 y 1786/2004 (DO, L 295, 30.11.1993 y L 317, 16.10.2004), con el objetivo de proteger a los operadores económicos frente a cualquier demanda relativa a las medidas sancionatorias decididas por la Resolución 883 (1993) del Consejo de Seguridad.

²³ COMISIÓN EUROPEA, *Libya. Strategy Paper & National Indicative Programme 2011-2013*, 2010, p. 12. Se puede consultar en http://ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_libya_en.htm.

²⁴ Para estos tres Estados, las exportaciones de crudo libio representan el 25%, el 16% y el 13% del petróleo que consumen sus respectivas economías: como destaca, basándose en datos que ofrece la Agencia Internacional de la Energía, PRONTERA, A., "Libyan Energy Fuelling Europe. Internal Energy, External Governance?", *The ITPCM International Commentary*, vol. VII, n. 28 (2011), 14-17, p. 15.

²⁵ Para los datos de las ventas de armas al Gobierno de Gadafi por parte de los Estados miembros de la UE entre 2005 y 2010, se puede consultar AMNESTY INTERNATIONAL, *Arms Transfers to the Middle East and North Africa. Lessons for an Effective Arms Trade Treaty*, Octubre 2011, (www.amnesty.org), pp. 37-53, con información detallada sobre las ventas de armas autorizadas desde Bélgica, Bulgaria, República Checa, Francia, Alemania, Italia, España y Reino Unido; WEZEMAN, P.D., "Libya: Lessons in Controlling the Arms Trade", *SIPRI*, 2011 (www.sipri.org), quien recuerda que "In November 2010 the Libdex 2010 arms fair in Tripoli reportedly attracted 100 companies from at least 24 countries. Such sales efforts were often politically supported, with the leaders of France, Italy, Russia and the United Kingdom visiting Libya accompanied by representatives of arms companies". En opinión de JOFFÉ, G., y PAOLETTI, E., "Libya's Foreign Policy...", *loc. cit.*, pp. 8-9, Libia aceptó colaborar con la UE y sobre todo con Italia en el ámbito del control de la inmigración irregular, celebrando un acuerdo bilateral al que se ha hecho referencia, "after Italy had been encouraged, by a sudden flux of migrants into Lampedusa in 2004, to persuade the European Council to remove the arms embargo imposed on Libya years earlier, so that it could reequip its naval and border forces".

Todo este contexto de relaciones relativamente distendidas entre la UE y Libia, en alguna medida explica, en el ámbito de Naciones Unidas, la elección de Libia como miembro del Consejo de Derechos Humanos en 2010, con el voto favorable de una gran mayoría de los Estados miembros de la AG, en concreto 155 votos a favor sobre 192; por establecer alguna comparación, en esa misma votación también fue elegida España, con un total de 177 votos a favor²⁶. Desde esta misma óptica, también se explica que la UE no haya patrocinado ninguna propuesta en el seno del Consejo de Derechos Humanos para que se creara un procedimiento público especial respecto de Libia, a pesar de que motivos para ello no faltaran²⁷; como por ejemplo se consiguió no hace mucho con relación a Irán, con el acuerdo de todos los Estados miembros en el seno de la PESC²⁸.

En esta misma dirección, se debe recordar que la tercera cumbre entre la UE y África se celebró en Trípoli, la capital de Libia, los días 29 y 30 noviembre de 2010. En la misma se aprobaron una Declaración y un Plan de Acción para el período 2011-2013. En este último documento entre otras cuestiones se hace hincapié en la importancia de la efectiva vigencia de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los DH, como principios que deben regir las relaciones entre la UE y los Estados

²⁶ Vid. A/64/PV.86, de 13 de mayo de 2010. Para comprobar el nivel de cinismo al que se puede llegar en el ámbito de la diplomacia internacional, se puede consultar el documento elaborado por el Gobierno de Gadafi para presentar su candidatura para formar parte del Consejo, con el que pretende dar cuenta del cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de DH: A/64/773, de 5 de mayo de 2010, que empieza con la siguiente afirmación: “La Jamahiriya Árabe Libia es uno de los países que cumple sus obligaciones con respecto a los DH y el Estado de derecho. Se ha adherido a todos los instrumentos fundamentales sobre DH y los ha ratificado. En su calidad de Miembro de la Organización de las Naciones Unidas que cree en su capacidad de trabajar en cooperación con la comunidad internacional para asegurar la promoción y el fomento de los DH”.

²⁷ Para el clima de represión imperante en Libia en los últimos años, *vid.* los informes que ofrece Amnistía Internacional, en www.amnesty.org.

²⁸ A/HRC/RES/16/9, de 8 de abril de 2011, aprobada por 22 votos contra 7 y 14 abstenciones. El resultado de la votación fue el siguiente: *Votos a favor*: Argentina, Bélgica, Brasil, Chile, Eslovaquia, España, Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, Hungría, Japón, Maldivas, México, Noruega, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, República de Moldova, Senegal, Suiza, Ucrania, Zambia. *Votos en contra*: Bangladesh, China, Cuba, Ecuador, Federación de Rusia, Mauritania, Pakistán. *Abstenciones*: Arabia Saudita, Bahrein, Burkina Faso, Camerún, Djibouti, Gabón, Ghana, Jordania, Malasia, Mauricio, Nigeria, Tailandia, Uganda, Uruguay.

africanos [*sic*]²⁹. Postura esta que desde luego no se ha llevado a la práctica en el caso de las relaciones mantenidas entre la UE y Libia durante la última década.

En efecto, como se insistirá en el epígrafe V. de este trabajo, la práctica que en su acción exterior mantiene la UE durante la última década demuestra que la promoción de la democracia y los DH no ha sido una prioridad en sus relaciones con Libia³⁰. De hecho, este objetivo que según el artículo 21.2.b) del TUE debe presidir la acción exterior de la UE, ni se menciona entre las prioridades y proyectos que según afirmaba la Comisión Europea en su Informe de 2010 debían guiar y debían ser ejecutados en el contexto de las relaciones entre la UE y Libia en el período 2011-2013, para los que se presupuestaba un total de 60 millones —en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación—, dedicados fundamentalmente a financiar proyectos dirigidos a la lucha contra la inmigración irregular³¹; todo ello con-

²⁹ Vid. el documento *Joint African EU Strategy. Action Plan 2011-2013*, p. 2, en la que se puede leer lo siguiente: “The promotion of democratic governance and human rights constitutes a central objective of the Africa-EU partnership”; la documentación aprobada en la cumbre UE/África celebrada en Trípoli, se puede consultar en: www.africa-eu-partnership.org.

³⁰ En esta dirección, para YOUNGS, R., *The EU's role in World Politics. A retreat from liberal internationalism*, New York, 2010, p. 65, “The EU-Libya agreement is currently held up by the EU's insistence that Libya sign a commitment to readmit illegal migrants, not because of any strictures on human rights”. Tampoco lo era en las respectivas políticas exteriores de los Estados miembros. Por ejemplo, en el caso de España, en el documento OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN TRÍPOLI, *Informe...*, *op. cit.*, p. 16, se puede leer, bajo el título “marco general de las relaciones”, lo siguiente: “las relaciones España-Libia se vieron reforzadas por la visita del Rey a Libia en enero de 2009. La visita, de marcado perfil económico, tuvo como objetivo consolidar las inversiones en marcha y ampliar la presencia empresarial en el mercado libio más allá del sector energético. En diciembre de 2008 se celebró la V Comisión Mixta hispano-libia, esta sirvió para estrechar relaciones entre ambos países. En diciembre de 2007 el coronel Gaddafi visitó España, ambos países firmaron un convenio para la promoción y la protección recíproca de las inversiones, otro de cooperación económica y un tercero de colaboración en materia de Defensa”; todo ello a pesar de que en la página 4 de este informe se lee lo siguiente: “en la práctica [Libia] es un Estado autoritario. Los partidos políticos están prohibidos. Los sindicatos o agrupaciones laborales se asemejan al modelo de sindicato vertical”.

³¹ Como ya se ha señalado, en octubre de 2010 la Comisión llegó a un acuerdo con las autoridades libias para destinar 60 millones de euros para proyectos dirigidos a la lucha contra la inmigración irregular durante el período 2011-2013, además de recibir asistencia técnica: *vid. EU-MED Relations*, 5.11.2010.

dicionado en el plano convencional a la celebración del Acuerdo Marco de Cooperación³². La referencia más importante a la democracia y los DH que se contiene en este documento, consiste en una remisión a los proyectos que se financien en el marco de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos³³; se trata de proyectos cuya ejecución corresponde principalmente a organismos internacionales y a organizaciones no gubernamentales; sin embargo, durante los años 2009 y 2010 no se financió ningún proyecto referido específicamente a Libia en el citado marco³⁴.

III. LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS LIBIA

1. EL ESTALLIDO DE LA CRISIS: LAS DECLARACIONES PÚBLICAS DE CONDENA Y EL ENVÍO DE AYUDA HUMANITARIA

Ante el estallido de la violencia en Libia a mediados de febrero de 2011³⁵, tras algunas primeras Declaraciones un tanto ambiguas, el 23 de febrero de

³² Se trata de las siguientes tres prioridades: “1) Improving the quality of human capital; 2) Increasing the sustainability of economic and social development; 3) Addressing jointly the challenge of managing migration”: COMISIÓN EUROPEA, *Libya. Strategy Paper...*, *op. cit.*, pp. 16 y ss. Si bien, en el propio Informe se advierte que su contenido ha sido fruto, al menos en parte, de un proceso de consultas con las propias autoridades libias con las que se han negociado dichas prioridades: *ibíd.*, pp. 45-46. Llama la atención a este respecto que en la p. 6 de este Informe se afirma lo siguiente con relación a la situación política imperante en Libia: “Since 1977, Libya has been a ‘Jamahiriya’, which is a form of direct democracy under which power is entrusted to the people through their participation in local Basic popular congresses” [sic]; a continuación se afirma que se producen numerosas violaciones de los derechos humanos y que no obstante algunas reformas recientes, “The Leader of the Revolution, Muanmar al-Gaddafi, still retains strong influence” [sic].

³³ COMISIÓN EUROPEA, *Libya. Strategy Paper...*, *op. cit.*, p. 19.

³⁴ Como se puede comprobar consultando la lista de proyectos concedidos en <http://ec.europa.eu/europeaid>.

³⁵ En enero de 2011 el gobierno libio retira diversas subvenciones a los productos de primera necesidad, lo que provoca la subida de precios y protestas populares en diversas ciudades libias, con las que con carácter general la población muestra su rechazo a la corrupción gubernamental que impera en todo el país. En este clima de protestas populares, el detonante de la revuelta tiene lugar cuando el 16 de febrero un grupo de civiles libios que protestaba públicamente para pedir la liberación de un abogado llamado Tarbel, que representaba a los familiares de 2000 prisioneros asesinados en la cárcel de Abu Salim en 1996, es recibido a tiros por el ejército libio, causando varias decenas de muertos.

2011, la Alta Representante para la PESC, lleva a cabo una Declaración en nombre de la UE sobre Libia, en la que manifiesta la “intensa preocupación” de la UE por las violaciones graves y masivas de los DH que se estaban cometiendo en Libia, y pide su cese³⁶. También se solicita que se investigue y sancione a los responsables, y que se permita el acceso inmediato a los supervisores de DH y organismos humanitarios internacionales, y se compromete al envío de ayuda humanitaria. Asimismo, manifiesta que la UE “ha decidido suspender las negociaciones con Libia sobre el Acuerdo Marco UE-Libia y está dispuesta a tomar medidas adicionales”, aunque sin concretar tales medidas. Por tanto, como primera reacción, la UE decide suspender las negociaciones para celebrar un Acuerdo Marco a las que se ha hecho referencia en el anterior epígrafe³⁷.

De forma más contundente se manifiestan los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo Extraordinario de 11 de marzo de 2011; en la Declaración aprobada en el mismo, además de celebrar la aprobación de la Resolución 1970 por parte del C. de S. y las medidas previstas en la misma, se afirma que el Coronel Gadafi debe renunciar al poder de inmediato, ya que su régimen “ha perdido toda la legitimidad y ha dejado de ser un interlocutor para la UE”. Se añade que el objetivo a cumplir consiste en que en Libia se desarrolle una transición ordenada hacia la democracia. En este sentido, la UE reconoce al Consejo Nacional de Transición (CNT) como su interlocutor político para canalizar las actuaciones de la UE dirigidas a ayudar a la construcción de un Estado constitucional y de derecho y relanzar su economía³⁸.

Los actos de violencia se extienden por todo el país y en Libia se desencadena un conflicto armado no internacional, de conformidad con el Protocolo II de 1977.

³⁶ Más en particular, “deberán suprimirse de inmediato todas las restricciones de la libertad de expresión, la del uso de Internet en particular, y de reunión pacífica. Deberá respetarse la voluntad del pueblo de Libia y la UE está a su lado”: 6966/1/11 REV 1 Presse 36.

³⁷ Dos días después, el 25 de Febrero, en la Declaración de la Alta Representante, en nombre de la UE, sobre los acontecimientos en Libia, además de expresar de nuevo la preocupación por las violaciones de los DH y de exigir el respeto de los DH por parte de las autoridades libias (con particular referencia al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), manifiesta que “confía en que las autoridades cooperen plenamente en la protección de los ciudadanos de la UE”: 6795/1/11 REV 1, Presse 33.

³⁸ EUCO 7/1/11, p. 3. Por su parte, en su Resolución de 10 de marzo de 2011, relativa la Vecindad meridional, y Libia en particular, incluidos los aspectos humanitarios, el Parlamento Europeo también mantiene su preocupación por las violaciones de los DH y

En el ámbito de Naciones Unidas, conviene destacar que la UE consigue acordar una postura común en el seno del Consejo de Derechos Humanos y de la Asamblea General, para que todos los Estados miembros de la UE apoyen la suspensión de los derechos de Libia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos con fecha de 15 de marzo de 2011 (decidida por la AG a través de su Resolución 65/265) y se cree una comisión de investigación dedicada a investigar los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra que se están cometiendo a lo largo de 2011 en Libia³⁹.

No obstante toda esta batería de declaraciones de condena y la actuación de la UE en el seno del Consejo de Derechos Humanos y de la Asamblea General, se ha criticado que en la primera crisis de importancia que se presenta en el ámbito de la política exterior de la UE tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cada una de las instituciones con capacidad de representación de la UE, la Alta Representante, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión, hayan optado por llevar a cabo declaraciones públicas por su cuenta. Asimismo, se ha valorado negativamente las dudas e incertidumbres que caracterizaron a tales declaraciones durante las primeras semanas de febrero de 2011, en particular en el caso de las protagonizadas por la Alta Representante. Todo ello, en última instancia ha difuminado su repercusión en los medios de comunicación y en la opinión pública en general, y desde luego ha debilitado la capacidad de influencia de la UE en la región, siempre en el marco de su de por sí ya compleja acción exterior⁴⁰. Además, en algún caso las Declaraciones se han presentado de forma un tan-

defiende la necesaria transición hacia la democracia y el Estado de derecho en Libia. En esta misma dirección, el PE ha aprobado varias resoluciones sobre Libia, la última de ellas, de 15 de septiembre de 2011, sobre la situación en Libia.

³⁹ En esta dirección, se pueden consultar sendas intervenciones ante el Consejo de Derechos Humanos de NU el 25 de febrero de 2011, y después en la AG el 1 de marzo de 2011, por parte Hungría —Estado que ejerce la Presidencia del Consejo—, en nombre de la UE, en las que se insiste en que se debe hacer efectiva la llamada responsabilidad de proteger en el caso de Libia: Se pueden consultar en www.eu-un.europa.eu/. Para los resultados de la labor de la mencionada Comisión de Investigación, *vid.* HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Report of the international commission of inquiry to investigate all alleged violations of international law in the Libyan Arab Jamahiriya*, A/HRC/17/44, de 1 de junio de 2011.

⁴⁰ Sobre los retrasos y falta de determinación de las declaraciones públicas de la Alta Representante durante las primeras semanas de la denominada “primavera árabe”, *cf.* la valoración de VANÓ, R., “La Primavera Árabe: un nuevo embate para la política exterior europea”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (Coord.), *La diplomacia común europea: el*

to contradictoria; así, el Presidente del Consejo Europeo manifestó públicamente que el objetivo de la intervención militar en Libia era poner fin al Gobierno de Gadafi; afirmación que fue puesta en duda por la Alta Representante, de conformidad con el tenor literal de la Resolución 1973. Por tanto, no se garantizó el principio de coherencia previsto en el artículo 21.3 del TUE⁴¹.

Tampoco se aprecia demasiada coherencia entre las declaraciones públicas manifestadas de la UE y las de algunos de sus Estados miembros, al menos durante las primeras semanas de la crisis. En este sentido, destaca la prudencia con la que se pronunció el líder italiano Berlusconi, al parecer para salvaguardar sus buenas relaciones con el gobierno de Gadafi. Asimismo, merecen ser mencionadas las discrepancias públicamente mantenidas entre los gobiernos de Italia y de Francia durante la primavera de 2011 sobre la gestión de los flujos migratorios procedentes del norte de África como consecuencia de las revueltas árabes en Túnez y Libia⁴². También se ha criticado que Francia se adelantara, al reconocer por su cuenta, sin esperar la celebración del citado Consejo Europeo Extraordinario de 11 de marzo, al Consejo Nacional de Transición Libio como legítimo representante de Libia⁴³.

Por otra parte, según los datos que ofrece la Comisión Europea, desde febrero hasta octubre de 2011, la UE y sus Estados miembros han dedicado un total de 153 millones de euros para el envío de ayuda humanitaria a Libia (dentro de la que se incluye la ayuda para la repatriación de 24000 nacionales de terceros Estados), así como para la puesta en marcha del Mecanismo de Protección Civil para facilitar la ayuda consular y la evacuación de 5800 ciudadanos de la UE⁴⁴.

servicio europeo de acción exterior, Madrid, 2011, 173-185, pp. 177-178; y de LÓPEZ GARRIDO, D., "Necesidad, coherencia y oportunidad de la nueva diplomacia europea", en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (Coord.), *La diplomacia...*, op. cit., 187-192, pp. 190-192.

⁴¹ KOENIG, N., "The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?", *IAI Working Papers*, 11/19 (2011), 1-20, pp. 7-9.

⁴² KOENIG, N., *loc. cit.*, pp. 9-10. Italia decidió el 5 de abril de 2011 conceder permisos de residencia temporal a los refugiados que les permitieran circular libremente en el área Schengen. Francia amenazó con volver a establecer controles fronterizos, y de hecho las autoridades francesas bloquearon temporalmente el tráfico ferroviario en la Estación de Ventimiglia con el objetivo de detener la entrada de inmigrantes norafricanos en territorio francés.

⁴³ MANGAS MARTÍN, A., "Intervenir militarmente o no en Libia", *El Mundo*, 17.3.2011.

⁴⁴ Estos datos se pueden consultar en <http://ec.europa.eu/echo>.

2. LA APLICACIÓN DE SANCIONES QUE NO IMPLICAN EL USO DE LA FUERZA

En el asunto de Libia, la UE confirma la práctica que ha protagonizado durante las dos últimas décadas, dirigida a aplicar a través del marco legal que permiten el TUE y el TFUE (en particular los artículos 29 y 31 del TUE y 215 del TFUE), las sanciones que no implican el uso de la fuerza decididas por el C. de S. de conformidad con el artículo 41 de la Carta. Los 27 Estados miembros de la UE optan así por una aplicación colectiva y unificada de las sanciones decididas por el C. de S., sirviéndose para ello del ordenamiento jurídico de la UE, lo cual sin duda es positivo desde el punto de vista de la efectividad de las medidas adoptadas en el seno del Derecho de la UE.

En efecto, una vez adoptada la Resolución 1970, la UE ejecuta las sanciones previstas en la misma. En esta dirección, se aplica un embargo de armas así como de equipos que puedan utilizarse para la represión interna, y se prohíbe prestar asistencia técnica relacionada con los bienes objeto de embargo, y en particular se prevé la inspección de todos los cargamentos con origen o destino en Libia, incluidos los puertos y los aeropuertos para garantizar su cumplimiento. Asimismo, se prohíbe la entrada o el tránsito en el territorio de los Estados miembros y se congelan todos los fondos, demás activos financieros y recursos económicos que posean las personas y entidades incluidas en el Anexo, entre ellas el jefe de Estado en activo, Muammar Gadafi; a tales personas y entidades se les prohíbe presentar cualquier reclamación de indemnización relativa los perjuicios en su caso soportados por la aplicación de las mencionadas sanciones⁴⁵.

Conviene destacar que tras la jurisprudencia mantenida en el caso *Kadi*⁴⁶, el Consejo se preocupa en este caso de publicar un Anuncio dirigido a todas

⁴⁵ Con este fin se adopta la Decisión 2011/137/PESC del Consejo, de 28 de febrero de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia (*DO*, L 58, 3.3.2011; y corrección de errores en *DO*, L 87, 2.4.2011). A su vez, tales medidas se ejecutan en el ámbito de las competencias del TFUE a través del Reglamento (UE) n° 204/2001 del Consejo, de 2 de marzo de 2011, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia (*DO*, L 58, 3.3.2011 y corrección de errores en *DO*, L 87, 2.4.2011).

⁴⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 3 de septiembre de 2008, *Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión*, C-402/05 P y C-415/05 P. Se debe advertir, no obstante, que el asunto *Kadi* ha continuado su periplo judicial; en el asunto *Yassin Abdullah Kadi c. Comisión Europea*, STG de 30 de

las personas y entidades destinatarias de las sanciones, por el que se les informa de la posibilidad de presentar su caso ante el Punto Focal establecido por el C. de S. para que reconsidere su inclusión en la lista de destinatarios de sanciones. Asimismo, se les informa de la posibilidad de presentar una solicitud al Consejo para que reconsidere la decisión de incluirlas en la mencionada lista, y de la posibilidad de recurrir la decisión del Consejo ante el Tribunal General de la UE, según los artículos 275 y 263 del TFUE⁴⁷.

Además, en el caso de Libia el Consejo ha decidido por su cuenta ampliar la lista de personas y entidades destinatarios de las sanciones, sin previa decisión del C. de S. o de su Comité de Sanciones⁴⁸. Se trata, como reconoce el Presidente del Consejo Europeo, de medidas autónomas, decididas por la UE en el marco del Derecho internacional general, que cabe calificar de contramedidas descentralizadas⁴⁹. Merece ser destacado que al imponer la UE por su cuenta la congelación de los fondos de las principales empresas que suministran el petróleo y el gas libio, por esa vía está aplicando un embargo *de facto* sobre las exportaciones de petróleo y gas libio, y de ese modo está cortando la principal vía de financiación del régimen de Gadafi. En este supuesto, la UE también ha obrado con las mismas cautelas para salvaguar-

septiembre de 2010, T-85/09, el TG anula el Reglamento 1190/2008 con el que la Comisión pretendió dar cumplimiento a la Sentencia citada de 3 de septiembre de 2008; con este fin se le comunicaron al señor Kadi los motivos que, según el Comité de Sanciones del C. de S., justificaban su inclusión en la lista de destinatarios de las sanciones decididas por el C. de S. y se le permitió presentar sus observaciones sobre tales motivos. El TG considera que el citado Reglamento debe ser anulado porque vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho de defensa, y también vulnera el derecho de propiedad. La citada Sentencia ha sido objeto del recurso de casación presentado por la Comisión Europea, el Consejo y Reino Unido (Asuntos acumulados C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P).

⁴⁷ *DO*, C 68, 3.3.2011.

⁴⁸ Primero a través de la Decisión de Ejecución 2011/156/PESC del Consejo, de 10 de marzo de 2011 y del Reglamento de Ejecución (UE) n° 233/2011 del Consejo, de 10 de marzo de 2011 (ambos actos normativos publicados en *DO*, L 64, 11.3.2011); después a través de la Decisión de Ejecución 2011/175/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011, y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 272/2011 del Consejo, de 21 de marzo de 2011 (*DO*, L 76, 22.3.2011).

⁴⁹ *Vid.* EUCO 63/11, de 1 de septiembre de 2011; el Presidente Rompuy afirma lo siguiente: “today the EU has lifted the *autonomous freeze* on the financial assets and economic resources of 28 Libyan entities, which include six Port Authorities, several companies in the oil and gas sectors as well as several Banks. And we are ready to immediately implement the UN decisions on unfreezing and lifting sanctions as soon as the United Nations will have decided so” (cursiva añadida).

dar los derechos fundamentales de los particulares, si bien como es obvio, sin advertir de la posibilidad de presentar una solicitud ante el Punto Focal; sólo se informa de la posibilidad de presentar una solicitud de revisión ante el Consejo, y de un recurso ante el TG⁵⁰.

Tras la adopción por el C. de S. de la Resolución 1973 (2011), la UE también ejecuta en su ordenamiento interno las sanciones decididas por el C. de S. que no implican el uso de la fuerza: se impone la prohibición del vuelo de aeronaves bajo la jurisdicción de los Estados miembros en el espacio aéreo de Libia; se refuerzan los controles sobre los buques y aeronaves con origen o destino en Libia para asegurar la aplicación del embargo de armas; se prohíbe a las aeronaves matriculadas en Libia o propiedad de nacionales de Libia que puedan despegar, aterrizar o sobrevolar el territorio de los Estados miembros, y se refuerza la prohibición de entrada y tránsito y la congelación de los fondos y demás activos financieros de las personas incluidas en la lista de destinatarios de sanciones. Todo ello sometido a una disposición de garantía, según la cual dichas medidas no afectarán a las operaciones humanitarias en Libia⁵¹. Más en particular, la UE ha extendido la aplicación de las sanciones con relación a determinadas entidades que gestionan los puertos libios⁵².

Las listas de destinatarios de las medidas restrictivas han sido actualizadas periódicamente⁵³, de nuevo con los correspondientes anuncios relativos a

⁵⁰ *DO C 90*, 22.3.2011.

⁵¹ Con este fin se aprueba el Reglamento de Ejecución (UE) n° 288/2011 del Consejo, de 23 de marzo de 2011 (*DO*, L 78, 24.3.2011); la Decisión 2011/178/PESC del Consejo, de 23 de marzo de 2011, que modifica la Decisión 2011/137/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia (*DO*, L 78, 24.3.2011); estas últimas medidas se ejecutan en el ámbito de las competencias del TFUE a través del Reglamento (UE) n° 296/2011 del Consejo, de 25 de marzo de 2011, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 204/2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia (*DO*, L 80, 26.3.2011).

⁵² Con el Reglamento (UE) n° 572/2011 del Consejo, de 16 de junio de 2011 (*DO*, L 159, 17.6.2011).

⁵³ Decisión de Ejecución 2011/236/PESC del Consejo, de 12 de abril de 2011 y Reglamento de Ejecución (UE) n° 360/2011 del Consejo, de 12 de abril de 2011 (*DO*, L 100, 14.4.2011); Decisión de Ejecución 2011/300/PESC del Consejo y Reglamento de Ejecución (UE) n° 502/2011 del Consejo, de 23 de mayo de 2011 (*DO*, L 136, 24.5.2011); Decisión de Ejecución 2011/345/PESC del Consejo, de 16 de junio de 2011, y Reglamento de Ejecución (UE) n° 573/2011 del Consejo, de 16 de junio de 2011 (*DO*, L 159, 17.6.2011); Decisión de Ejecución 2011/500 PESC del Consejo, de 10 de agosto de 2011 y Reglamento de Ejecución (UE) n° 804/2011 del Consejo, de 10 de agosto de 2011 (*DO*, L 206,

las posibilidades de presentar solicitudes de revisión ante el Consejo, y recursos ante el Tribunal General, en el supuesto de las medidas autónomamente adoptadas por la UE; y también, en su caso, si la decisión ha sido adoptada previamente por el Comité de Sanciones del C. de S., ante el denominado Punto Focal⁵⁴.

Tras la adopción por el C. de S. de la Resolución 2009 (2011), en la que se reconoce y apoya al CNT, la UE ejecuta las medidas decididas por el C. de S., consistentes en establecer excepciones al embargo de armas a favor de las nuevas “autoridades libias” y personal de la ONU; así como excepciones al bloqueo de los fondos activos financieros y recursos económicos libios, concretando las empresas y entidades a las que se les aplica, también en beneficio de las nuevas “autoridades libias” o para asegurar la distribución de la ayuda humanitaria y otras necesidades básicas de la población; asimismo se deroga la prohibición de vuelos desde o hacia Libia⁵⁵. Por último, la UE deroga la zona de prohibición de vuelos en el espacio aéreo de Libia (por lo que se refiere a las medidas que no implican el uso de la fuerza que se derivan de dicha prohibición), en aplicación de la Resolución 2016 (2011) del C. de S⁵⁶.

3. EL FRACASO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA: LA CREACIÓN —SOBRE EL PAPEL— DE LA *EUFOR LIBIA*

Por lo que se refiere al uso de la fuerza armada, en este apartado la UE ha protagonizado un papel muy secundario; hasta el punto de que se puede concluir que no ha desempeñado ningún papel. Como es sabido, la eficacia de la acción exterior de la UE en el marco de la Política Común de Seguri-

11.8.2011); Decisión de Ejecución 2011/521/PESC del Consejo, de 1 de septiembre de 2011, y Reglamento de Ejecución (UE) n° 872/2011 del Consejo, de 1 de septiembre de 2011 (*DO*, L 227, 2.9.2011); Decisión de Ejecución 2011/543/PESC del Consejo, de 15 de septiembre de 2011 y Reglamento de Ejecución (UE) n° 925/2011 del Consejo, de 15 de septiembre de 2011 (*DO*, L 241, 17.9.2011).

⁵⁴ *DO*, C 92, 24.3.2011 y Corrección de errores en *DO*, C 94, 26.3.2011; *DO*, C 116, 14.4.2011; *DO*, C 153, 24.5.2011; *DO*, C 235, 11.8.2011.

⁵⁵ Decisión 2011/625/PESC del Consejo, de 22 de septiembre de 2011, y Reglamento de Ejecución (UE) n° 941/2011 del Consejo, de 22 de septiembre de 2011 (*DO*, L 246, 23.9.2011), y el Reglamento (UE) n° 965/2011 del Consejo, de 28 de septiembre de 2011 (*DO*, L 253, 29.9.2011).

⁵⁶ Decisión 2011/729/PESC del Consejo, de 10 de noviembre de 2011, y Reglamento (UE) n° 1139/2011 del Consejo, de 10 de noviembre de 2011 (*DO*, L 293, 11.11.2011).

dad y Defensa (PCSD) se basa en el consenso que se alcance entre sus Estados miembros, y siempre desde su coexistencia con las políticas de defensa de cada uno de los 27 Estados miembros, incluidas las obligaciones asumidas en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), como se reconoce expresamente en el artículo 42.2 del TUE. En el asunto de Libia no ha sido posible una posición común por parte de la UE con relación al uso de la fuerza. La PCSD ha sido dejada de lado por los Estados miembros, a pesar de las posibilidades que permiten los desarrollos institucionales y operacionales previstos en el Tratado de Lisboa para que la UE disponga de una capacidad militar efectiva⁵⁷.

Conviene señalar que Alemania se abstuvo en la votación de la Resolución 1973 con la que el C. de S. autorizó el uso de la fuerza; mientras que el resto de Estados miembros de la UE que formaban parte del C. de S., Francia, Reino Unido y Portugal, votaron a favor⁵⁸; resolución que había sido patrocinada por Francia. Por tanto, ante la falta de acuerdo entre los Estados miembros, no fue posible la aplicación del artículo 34.2 del TUE⁵⁹. De he-

⁵⁷ Cf. MENON, A., "European Defence Policy from Lisbon to Libya", *Survival. Global Politics and Strategy*, vol. 53 (2011), 75-90; NICOLETTI, B., "The EU Defence Policy in Libya. Test Failed. National Governments and Agendas Mold and Dominate the EU Common Security Policy?", *IJPCM International Commentary*, vol. VII n. 28 (2011), 21-23. Cf. sobre las últimas reformas del T. de Lisboa, MARRERO ROCHA, I., "Las opciones de la Política Común de Seguridad y defensa a la luz del Tratado de Lisboa", en SOBRIÑO HEREDIA, J.M. (dir.), *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*, Madrid, 2011, 363-377; URREA CORRES, M., "La política (común) de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa: La eficacia como objetivo, la flexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta", *Revista Española de Derecho Europeo*, n. 33 (2010), 91-120.

⁵⁸ También se abstuvieron la Federación Rusa, China, India y Brasil. *Vid.* para el debate en el C. de S., y los resultados de la votación, S/PV.6498, p. 5, en la que el representante de Alemania, desde la postura "pacifista" que viene defendiendo durante las últimas décadas, explica los motivos de su abstención; en particular afirma lo siguiente: "las decisiones sobre el uso de la fuerza militar siempre son extremadamente difíciles de adoptar. Hemos considerado detenidamente la opción de utilizar la fuerza militar, sus consecuencias y sus limitaciones. Percibimos que hay grandes riesgos. No debemos subestimar la posibilidad de que se pierda un gran número de vidas. Si las medidas propuestas resultan ineficaces, corremos el riesgo de vernos sumidos en un conflicto militar prolongado que podría afectar a la región en general. No debemos emprender un enfrentamiento militar dando por sentado, de manera optimista, que se obtendrán resultados rápidos y con pocas bajas".

⁵⁹ El art. 34.2 del TUE se refiere a la posibilidad de que los Estados de la UE que son miembros del C. de S. defiendan en el seno del C. de S. "las posiciones e intereses

cho, en el debate celebrado con motivo de la citada resolución, ninguno de los cuatro miembros de la UE que también eran miembros del C. de S. se refirió a la PESC de la UE; omisión que también se da a lo largo de 2011 en los debates que se suceden en el C. de S. con motivo de la crisis de Libia⁶⁰.

La autorización para el uso de la fuerza prevista en los párrafos 4 y 8 de la mencionada Resolución 1973, será llevada a cabo durante los primeros días principalmente por cuenta de Estados Unidos, y a continuación por una coalición de Estados de la que forman parte 10 de los 27 Estados miembros de la UE, con un mayor protagonismo de Francia y Reino Unido, y en mucha menor medida de otros Estados miembros (Italia, Dinamarca, España, Bélgica, Grecia, Países Bajos y Rumania, así como Suecia —Estado no miembro de la OTAN—), 9 de ellos bajo el paraguas de la OTAN a partir del 24 de marzo de 2011, fecha en la que esta última Organización Internacional asume el mando militar de las operación “Protector Unificado”; hasta el 31 de octubre de 2011, fecha en la que la OTAN da por terminadas las operaciones en Libia. Dado que la UE no asume ningún protagonismo en la aplicación de la autorización para el uso de la fuerza prevista en la Resolución 1973, no se va a abordar en esta sede el debate suscitado en torno a la legalidad de la intervención armada que protagonizan los Estados que formaron la coalición, en una pretendida aplicación de la citada Resolución⁶¹;

de la Unión”, aunque “sin perjuicio de las responsabilidades que les incumben en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas”. Más en particular, se prevé que “cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que sean miembros de éste pedirán que se invite al Alto Representante a presentar la posición de la Unión”.

⁶⁰ Vid. S/PV.6490, S/PV.6491, S/PV.6528 (p. 14, en la que el representante de Francia manifiesta lo siguiente: “ante las atrocidades cometidas por los dirigentes libios, la Liga de los Estados Árabes, la Unión Africana y el Secretario General de la Organización de la Conferencia Islámica han condenado desde mediados de febrero las graves violaciones de los DH y del derecho internacional humanitario”, dejando de lado toda referencia a las declaraciones de condena llevadas a cabo desde la UE [*sic*]), S/PV.6620 y S/PV.6622.

⁶¹ Según la Resolución 1973, el C. de S. autoriza el uso de la fuerza, a través del eufemismo “todas las medidas necesarias”, con un doble objetivo: a) “para proteger a los civiles y a las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque”; y b) “para hacer cumplir la prohibición de vuelos” en el espacio aéreo de Libia. Frente a estos dos supuestos en los que el C. de S. autoriza el uso de la fuerza, lo cierto es que, entre otras actuaciones, los aviones de la OTAN han bombardeado masivamente las poblaciones bajo control de las tropas gubernamentales, con el objetivo explícito de decantar el curso de

ni tampoco va a ser objeto de análisis la práctica de España al respecto⁶².

Si bien, debe ser citada la aprobación de la Decisión 2011/2010/PESC del Consejo, de 1 de abril de 2011, sobre una operación militar de la Unión Europea en apoyo de las operaciones de asistencia humanitaria como respuesta a la situación de crisis existente en Libia (“EUFOR Libia”), con la que la UE pretende respaldar los mandatos de las Resoluciones 1970 y 1973 (incluido por tanto el uso de la fuerza), a través de una operación militar, destinada a apoyar la asistencia humanitaria en la región, a solicitud de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las NU. Según la citada Decisión, la *EUFOR Libia* estará encargada de contribuir a la circulación y la evacuación seguras de las personas desplazadas, y de prestar ayuda con capacidades específicas a las organizaciones humanitarias en sus actividades⁶³. No obstante, no se ha formulado ninguna solicitud de la mencionada Oficina, organismo que se ha mostrado finalmente contrario al despliegue de una operación militar de apoyo a las actividades estrictamente humanitarias y basadas en el

las hostilidades a favor de los partidarios del Gobierno de Transición Nacional, aún a costa de provocar víctimas civiles, lo que resulta claramente contrario a lo dispuesto por la mencionada Resolución 1973. Por ejemplo, a finales de septiembre de 2011, según una información periodística los aviones de la OTAN bombardeaban todas las noches, entre las once de la noche y las cinco de la mañana los edificios del centro de la localidad libia de Sirte, el último bastión de las tropas gubernamentales, causando un buen número de víctimas civiles: *El País*, 28.9.2011. Cf. sobre esta cuestión, ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., “La situación en Libia y el Consejo de Seguridad”, *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 20 (2011), 52-59; MANGAS MARTÍN, A., “La autorización del uso de la fuerza armada en Libia”, *Real Instituto Elcano*, ARI 57 (2011), 1-6; RONZITTI, N., “Quale legittimità per le operazioni Nato e Italiane in Libia?”, *Affari Internazionali*, 10.9.2011, que se puede consultar en www.affarinternazionali.it.

⁶² Según el Ministerio de Defensa, España contribuye a las operaciones de la OTAN con: a) Para las operaciones de embargo: 1 fragata F100, 1 submarino Mistral y 1 avión de vigilancia marítima CN-235. b) Para las operaciones de zona de exclusión aérea: 4 aviones de caza F-18 M y 2 aviones de reabastecimiento en vuelo B-707. Siendo el número máximo de efectivos a desplegar, incluidos los representantes en Cuarteles Generales, de 500. El coste mensual de la participación de España ascendía a 14,4 millones de euros, www.defensa.gob.es.

⁶³ Se nombra comandante de la operación a un militar italiano, el Vicealmirante Claudio Gaudiosi, y se establece que el cuartel general operativo de la *EUFOR Libia* se ubicará en Roma (*DO*, L 89, 5.4.2011, y Corrección de errores en *DO* L 203, 6.8.2011). En la doctrina, *vid.* POZO SERRANO, P., y CAMACHO ÁVILA, B., “El ‘desconcierto’ europeo ante la crisis de Libia: ambigüedades y límites de la Política Común de Seguridad y Defensa”, *Revista de Estudios Europeos*, n. 57 (2011), 99-121, pp. 116-120.

principio de neutralidad que desarrolla dicha Oficina, y en consecuencia la UE no ha desplegado ningún efectivo en el marco de la *EUFOR Libia*. Por tanto, la proyectada *EUFOR Libia* se ha convertido en un gesto simbólico de apoyo a las actividades humanitarias de NU carente de toda efectividad. Una vez finalizado el conflicto armado en Libia, la citada Decisión ha sido derogada, con lo que se ha puesto punto y final a la propuesta de desplegar la *EUFOR Libia*⁶⁴.

4. LA COOPERACIÓN EN LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

Según los datos que ofrece la Comisión Europea, el conflicto armado que se inicia en febrero en Libia, provoca el desplazamiento de unas 800.000 personas de múltiples nacionalidades hacia los Estados vecinos, sobre todo Túnez y Egipto; de los cuales varias decenas de miles se dirigen hacia Italia y Malta, a través de embarcaciones precarias. A la vista de la masiva afluencia de inmigrantes sobre todo de origen subsahariano, que desde Libia trataban de llegar a territorio de la UE, en particular a Italia y Malta, el 20 de febrero de 2011 el Consejo, en respuesta a la solicitud formal presentada por el Gobierno italiano, decide poner en marcha, a través de FRONTEX, la Operación “EPN Hermes Extension 2011”, con el objetivo de ayudar a las autoridades italianas a detener los flujos migratorios procedentes del norte de África. Esta operación consiste fundamentalmente en que un grupo de Estados miembros ponen a disposición de las autoridades italianas los medios navales, aéreos y técnicos necesarios para organizar operaciones de vigilancia marítima en la zona y para la gestión de los flujos migratorios en situación irregular que lleguen a territorio italiano⁶⁵. Asimismo, la UE extiende el área operacional de la Operación *Mar Poseidón* de la FRONTEX para que también incluya la isla de Creta⁶⁶.

⁶⁴ Decisión 2011/764PESC del Consejo, de 28 de noviembre de 2011, por la que se deroga la Decisión 2011/2010/PESC (DO, L 314, 29.11.2011).

⁶⁵ Más en concreto, la operación se organiza con los siguientes medios: Medios Navales: Italia; Medios Aéreos: Italia, Francia, Alemania, Holanda, Malta, España; Expertos: Italia, Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Malta, Holanda, Portugal, Rumanía, Suecia, Suiza y España; *Frontex Press Relex*, 21 febrero de 2011, que se puede consultar en la dirección de Internet de la siguiente nota a pie.

⁶⁶ Asimismo, la EUROPOL envía a Italia un equipo de especialistas para ayudar a las fuerzas y cuerpos de seguridad a identificar a posibles delincuentes entre los inmigrantes irregulares que llegan a territorio italiano: *vid.* COMISIÓN EUROPEA,

IV. LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL POSTCONFLICTO DE LIBIA

Como respuesta ante los acontecimientos que se suceden en los primeros meses de 2011 en los Estados del norte de África a raíz de la denominada “primavera árabe”, la Comisión Europea y la Alta Representante han presentado dos comunicaciones conjuntas al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, con las que proponen un, en su opinión, “nuevo” diseño de las relaciones entre la UE y los Estados vecinos del Mediterráneo, que pretende ser aplicable, entre otros Estados, a Libia, bajo el título de “Asociación para la democracia y la prosperidad compartida”. Las principales recomendaciones que se contienen en la primera Comunicación fueron aprobadas por el Consejo Europeo en sus reuniones de 11 y 25 de marzo de 2011⁶⁷. Según las instituciones responsa-

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional, COM (2011) 292 final, de 24.5.2011, pp. 1-2; NASCIMBENE, B., y DI PASCALE, A., “L’Unione Europea di fronte all’afflusso eccezionale di persone provenienti dal Nord Africa. Una compevole assenza?”, *Instituto Affari Internazionali. Documenti IAI* 11/05, pp. 1-6. Para más información sobre esta operación, www.frontex.europa.eu/hermes_2011_extended/. Por otra parte, se ha denunciado la negativa de los Estados miembros de la UE a aplicar la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un refuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (*DO*, L 212, 7.8.2001). A pesar de que en el caso de Libia se daba el supuesto de hecho previsto en dicha Directiva, el Consejo no ha adoptado la decisión por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas (art. 5 de la citada Directiva) y en consecuencia la mencionada Directiva no ha sido aplicada, lo que en última instancia pone de manifiesto las dificultades que sigue presentando la articulación y la ejecución de una política común de inmigración en el seno de la UE: *cf.* a este respecto, PERAL FERNÁNDEZ, L., “Mas Exodus and the Responsibility to Protect under International and European Law”, *ISS Analysis* (European Union Institute for Security Studies), febrero 2011, pp. 1-4, que se puede consultar en www.iss.europa.eu.

⁶⁷ COMISIÓN EUROPEA Y ALTA REPRESENTANTE, *Comunicación conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del mediterráneo meridional*, COM (2011) 200 final; y COMISIÓN EUROPEA Y ALTA REPRESENTANTE, *Comunicación conjunta al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Re-*

bles de esta propuesta, la “Asociación” debe construirse a partir de tres pilares: a) transformación democrática y consolidación de las instituciones, con especial énfasis en las libertades fundamentales, las reformas constitucionales, la reforma del sistema judicial y la lucha contra la corrupción; b) mayor asociación con los ciudadanos, con un acento específico en el apoyo a la sociedad civil; c) desarrollo económico y crecimiento sostenible e integrador, en especial apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME), a la capacitación y formación profesional, a la mejora de los sistemas de educación y sanidad y al desarrollo de las regiones más pobres⁶⁸.

Estos tres pilares se asientan en un “nuevo enfoque” que debe basarse en la responsabilidad mutua y un compromiso compartido respecto a los valores universales que son los DH, la democracia y el Estado de Derecho. Según la Comisión Europea y la Alta Representante, este “nuevo enfoque” supondrá un nivel mucho más alto de diferenciación, de manera que cada país socio pueda desarrollar sus vínculos con la UE en la medida en que lo permitan sus propias aspiraciones, necesidades y capacidad. Por tanto, para los Estados que participen en la Política Europea de Vecindad, este enfoque supone una mayor integración económica y una cooperación política más firme en lo que

giones. Una nueva respuesta a una vecindad cambiante, COM (2011) 303 final; y la ya citada COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional*, COM (2011) 292 final.

⁶⁸ COM (2011) 200 final, p. 3, y explicación de estos tres elementos en pp. 5 y ss., y en COM (2011) 303 final, pp. 19 y ss. En las que entre otras cuestiones se afirma que “el compromiso de celebrar elecciones libres, limpias y adecuadamente supervisadas debería ser el requisito de ingreso en la Asociación” (p. 5, del primer documento); se propone la creación de un Mecanismo de Vecindad para la Sociedad Civil, “cuyo fin es desarrollar la capacidad de defensa de las organizaciones de la sociedad civil y reforzar su aptitud para controlar la reforma y participar efectivamente en el diálogo político” (p. 6); también se propone crear Asociaciones para la Movilidad, “con el objetivo de proporcionar un marco global que garantice la gestión correcta de la circulación de personas entre la UE y un tercer país”; asimismo, se plantea maximizar el impacto del comercio y la inversión y más en concreto, potenciar la cooperación sectorial, en los ámbitos de la energía, la educación, el turismo, la agricultura, el transporte y las telecomunicaciones. Con relación a la Unión por el Mediterráneo, se propone “que funcione más como un catalizador, reuniendo a Estados, instituciones financieras internacionales y sector privado en torno a proyectos concretos que generen empleo, innovación y crecimiento, que tanto se necesitan en la región”, además de contribuir a la solución del conflicto del Oriente Medio, pero sin que su funcionamiento quede condicionado por este último (p. 13).

respecta a las reformas de la gobernanza, a la seguridad, a la solución de conflictos y también a las iniciativas conjuntas en los foros internacionales sobre cuestiones de interés común⁶⁹. En esta dirección, se afirma que la UE deberá aplicar “su política de limitación de las relaciones” con los Gobiernos responsables de violaciones graves de los DH y de los principios democráticos, por ejemplo a través de la aplicación de medidas restrictivas. Si bien, cuando se apliquen tales medidas, se deberá mantener e incluso reforzar el apoyo de la UE a la sociedad civil del Estado en cuestión⁷⁰.

Falta por ver cómo se va a materializar, en los próximos años, este “nuevo enfoque” de las relaciones euromediterráneas al conjunto de los Estados del Mediterráneo, incluido Libia. Con carácter general, se aprecia que se trata de propuestas enunciadas con cierta vaguedad e indeterminación, y cuya materialización se va a ver muy condicionada por la falta de apoyo financiero en una época de crisis económica⁷¹.

Por supuesto, se debe valorar positivamente que la UE haga hincapié en que sus relaciones con este grupo de Estados deben estar regidas por los principios de democracia, Estado de derecho y respeto de los DH. Pero estos postulados no constituyen ninguna novedad; con carácter general, ya fueron recogidos en la Estrategia Europea de Seguridad aprobada el 12 de diciembre de 2003⁷². Más en concreto, la llamada cláusula democrática se incluye en los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación que se han concluido hasta la fecha, como los celebrados con los Estados vecinos de Libia (Túnez, Egipto y Argelia⁷³); y se debe reconocer que la aplicación de esta cláusula no ha

⁶⁹ COM (2011) 303 final, p. 2.

⁷⁰ COM (2011) 303 final, p. 3.

⁷¹ Por lo que se refiere a la financiación, la aplicación de este “nuevo enfoque” de la política europea de vecindad basado en “la responsabilidad mutua y un compromiso compartido con los valores universales de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho”, necesita de recursos adicionales de hasta 1242 millones de euros hasta 2013. Estos recursos se suman a los 5700 millones de euros ya presupuestados con cargo al Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación para el período 2011-2013: COM (2011) 303 final, pp. 22-23.

⁷² “Una Europa segura en un mundo mejor”, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 10, en la que se puede leer lo siguiente: “La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados. El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los DH”.

⁷³ *Vid.* el art. 2 del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de

ofrecido resultados en absoluto satisfactorios por lo que se refiere a la efectiva aplicación de tales principios con relación a este grupo de Estados⁷⁴. Por lo tanto, que la Alta Representante y la Comisión, acúñen la propuesta presentada en 2011 como un “nuevo enfoque”, no deja de provocar escepticismo.

En esta misma dirección, también se plantean bastantes dudas sobre la “lógica de seguridad” que se trasluce en los citados documentos, en los que si bien se propone la “movilidad” de personas entre ambas orillas del Mediterráneo, sobre todo se insiste, de forma un tanto diplomática, en el control de las fronteras terrestres y marítimas, con el objetivo declarado de detener

Túnez, por otra, en vigor desde el 1 de marzo de 1998, que reza del siguiente modo: “Las relaciones entre las Partes, así como todas las disposiciones del presente Acuerdo, se fundamentan en el respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos, que inspiran sus políticas internas e internacionales y constituyen un elemento esencial del Acuerdo” (*DOCE*, L 97, 30.3.1998); el art. 2 del Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Árabe de Egipto, por otra, en vigor desde el 1 de junio de 2004: “Las relaciones entre las Partes, así como todas las disposiciones del propio Acuerdo, se basarán en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales, enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que fundamenta sus políticas interior y exterior y constituye un elemento fundamental del presente Acuerdo” (*DO*, L 304, 30.9.2004); y el Art. 2 del Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Argelina Democrática y Popular, por otra, en vigor desde el 1 de septiembre de 2005: “El respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales, tal y como se enuncian en la Declaración Universal de Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo” (*DO*, L 265, 10.10.2005).

⁷⁴ Como reconocen la Comisión Europea y la Alta Representante en los Informes presentados el pasado 27 de mayo de 2011 sobre la implantación de la Política Europea de Vecindad en 2010 en los casos de Egipto (SEC[2011] 647 final, pp. 4-8, en las que se reconoce que el Estado de emergencia está vigente en Egipto desde hace 29 años y que en 2010 se había prorrogado otros dos años), Túnez (SEC[2011] 652 final, pp. 3-8, con los detalles del régimen represor que durante varias décadas ha impuesto el Gobierno de Ben Ali), por mencionar dos Estados vecinos de Libia. Cf. en la doctrina, GONZÁLEZ VEGA, J., “Acción exterior, derechos humanos y desarrollo: observaciones en torno a recientes actuaciones de la Unión Europea”, *RGDE*, n. 10 (2006), 1-36, pp. 19-22; JANER TORRENS, J.D., “El conflicto palestino-israelí y la promoción de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea”, en HUESA VINAIXA, R. (cord.), *Entre la excepción jurídica y la irrelevancia del Derecho. Estudios de Derecho internacional en torno al conflicto palestino-israelí*, Valencia, 2012, 99-127, pp. 125-127.

los flujos de inmigrantes en situación irregular⁷⁵. Asimismo, hasta hora los programas dirigidos a apoyar las iniciativas de la sociedad civil, no han dado los frutos esperados, al ser controlados en gran medida por las autoridades del propio Estado⁷⁶. Cabe esperar, por consiguiente, que de cara al futuro la UE ofrezca la ayuda a la sociedad civil a través de canales que eviten las interferencias y el control por parte de las autoridades gubernamentales del Estado.

Por lo que se refiere a las actuaciones concretas de la UE dirigidas a la reconstrucción política y económica de Libia una vez finalizado el conflicto armado, se debe destacar, en primer lugar, el reconocimiento y apoyo político que la UE ha prestado al CNT a lo largo de 2011. En mayo de 2011 la Alta Representante decidió la apertura de una Oficina de la UE en Benghazi para mantener relaciones con el CNT; seguida en noviembre de la inauguración en Trípoli de la Delegación de la UE en Libia.

Por su parte, en las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 14 de noviembre de 2011, el Consejo manifiesta su apoyo a la construcción de un Estado libio democrático y respetuoso de los derechos humanos, al que se compromete a prestar asistencia técnica y financiera en todos los sectores —construcción del Estado de derecho, migración...—, empezando por el levantamiento de las sanciones económicas e incluida la continuación de la asistencia humanitaria⁷⁷. Más en concreto, se ofrece a las nuevas autoridades

⁷⁵ Lógica de seguridad que se hace todavía más evidente en el Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”, S407/08, de 11 de diciembre de 2008, pp. 5 y 7, en el que en buena medida se deja de lado la promoción de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los DH en la acción exterior de la UE, y se insiste en la seguridad energética y en la importancia de las migraciones ilegales como uno de los principales retos en las relaciones con los Estados de la cuenca sur del Mediterráneo. Cf. también la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, “Hacia un modelo europeo de seguridad”, 7120/10, 8 de marzo de 2010, pp. 16-17.

⁷⁶ Como ocurre, por ejemplo, con el apoyo de la UE a la *Initiative Nationale du Développement Humain* (INDH) puesta en marcha por las autoridades marroquíes, “while supposedly aimed at encouraging human and social development in Morocco’s poorest areas, has in practice acted as a covert means for the monarchy to control and co-opt NGOs”: TOCCI, N., y CASSARINO, J.-P., “Rethinking the UE’s Mediterranean Policies Post-1/11”, *IAI (Istituto Affari Internazionali) Papers* 11, 06 (2011), p. 5 (se puede consultar en www.iai.it).

⁷⁷ Ayuda dirigida, según la UE, a: a) la organización y supervisión de unas elecciones libres y justas; b) la creación de una administración pública y de justicia eficaz; c) el desarrollo de la sociedad civil y de unos medios de comunicación libres; d) la reforma

libias la oportunidad de que Libia participe en la Política Europea de Vecindad —con un primer paquete de financiación por un total de 60 millones de euros— y en los proyectos que se lleven a cabo en el seno de la Unión por el Mediterráneo, y la reanudación de las negociaciones para celebrar un Acuerdo Marco. Todo ello en el contexto de la “nueva estrategia” diseñada por la UE en el Mediterráneo, basada en la “asociación para la democracia y la prosperidad compartida”⁷⁸, que como se ha señalado no deja de presentar un buen número de interrogantes de cara a su futura efectiva implantación⁷⁹.

V. VALORACIÓN DE LA PRÁCTICA ESTUDIADA

1) Con carácter general, la evolución que presenta la protección de los DH en el DI contemporáneo todavía no ha conseguido que se consolide plenamente el respeto de los DH como un principio estructural del ordenamiento internacional. El ordenamiento internacional carece de los mecanismos institucionales —y en su caso descentralizados— necesarios para garantizar el respeto de los DH en todos los Estados del mundo. No obstante la importancia que, en su caso, pueda presentar en el futuro el precedente de Libia, la práctica internacional confirma esta conclusión. Como así lo demuestra, por ejemplo, el asunto de Siria, en el que la UE ha recurrido a medidas descentralizadas⁸⁰, ante la paralización del C. de S.⁸¹, hasta la fecha de forma infructuosa.

del sector de la seguridad; e) la elaboración de políticas económicas sólidas con miras al crecimiento, el desarrollo y la creación de empleo: <http://europa.eu/rapid>. Más en particular, a lo largo de 2011 la UE ha financiado con dos millones de euros proyectos ejecutados por ONGs para la desactivación de minas y bombas en Libia, <http://europa.eu/rapid>.

⁷⁸ Las citadas Conclusiones se pueden consultar en http://eeas.europa.eu/libya/index_en.htm. Para completar la información *vid. EU support to Libya*, MEMO/11/722, de 20 de octubre de 2011, en <http://europa.eu/rapid>.

⁷⁹ Por otra parte, uno de los ámbitos en los que la UE ha mantenido una acción exterior coherente, ha sido su apoyo a la actuación de la Corte Penal Internacional. Es de esperar que todos los Estados miembros de la UE cooperen con la Corte en la búsqueda, captura y traslado a La Haya de los individuos que han sido objeto de una orden de detención por parte de la Corte, por su presunta participación en los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra cometidos en Libia, de conformidad con la competencia atribuida a la Corte por la Resolución 1970 del C. de S. En esta dirección se pronuncia la Alta Representante en su Declaración, en nombre de la UE, de 27.6.2011: 12166/2/11 REV 2, Presse 206.

⁸⁰ En concreto, a través de la Decisión 2011/273/PESC del Consejo, de 9 de mayo de 2011, relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria (*DO*, L 121, 10.5.2011),

2) El desarrollo de la acción exterior de la UE no ha conseguido por sí sola que se consolide el respeto de los DH como un principio estructural del

la UE aplica un embargo de armas y de equipos que podrían utilizarse para la represión interna, se prohíbe la entrada o el tránsito en el territorio de los Estados miembros de las personas responsables de la represión violenta contra la población civil en Siria y se congelan los fondos y recursos económicos que tales personas posean en los Estados miembros de la UE; y a tal efecto se establece una lista de personas destinatarias de las medidas restrictivas. Esta Decisión PESC se ejecuta en el ámbito de las competencias del TFUE a través del Reglamento (UE) n° 442/2011 del Consejo, de 9 de mayo de 2011, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria (*DO*, L 121, 10.5.2011). La lista de personas destinatarias de las medidas restrictivas se actualiza a través de la Decisión de Ejecución 2011/302/PESC del Consejo, de 23 de mayo de 2011, y del Reglamento de Ejecución (UE) n° 504/2011 del Consejo de 23 de mayo de 2011 (*DO*, L 136, 24.5.2011), para incluir, entre otras personas, al actual Presidente de la República Siria, Bashar Al-Assad, según se establece en la mencionada normativa, por ser “artífice de la represión contra los manifestantes”. La lista de destinatarios de las medidas restrictivas ha sido actualizada a través de la Decisión de Ejecución 2011/367/PESC del Consejo, de 23 de junio de 2011, y del Reglamento de Ejecución (UE) n° 611/2011 del Consejo de 23 de junio de 2011 (*DO*, L 164, 24.6.2011). *Vid.* también la Decisión 2011/522/PESC del Consejo, de 2 de septiembre de 2011 y el Reglamento (UE) n° 878/2011 del Consejo, de 2 de septiembre de 2011 (*DO*, L 228, 3.9.2011); la Decisión 2011/628/PESC del Consejo, de 23 de septiembre de 2011 y el Reglamento (UE) n° 950/2011 del Consejo, de 23 de septiembre de 2011 (*DO*, L 247, 24.9.2011); la Decisión 2011/684/PESC del Consejo, de 13 de octubre de 2011, y el Reglamento (UE) n° 1011/2011 del Consejo, de 13 de octubre de 2011 (*DO*, L 269, 14.10.2011); a través de los que se refuerzan y amplían las sanciones contra el régimen sirio, en particular con la aplicación de la prohibición de adquirir, importar o transportar petróleo desde Siria. En esta dirección, mediante la Decisión del Consejo de 2 de septiembre de 2011, se suspende parcialmente la aplicación del Acuerdo de Cooperación entre la CEE y la República Árabe Siria (*DO*, L 228, 3.9.2011), limitada al comercio de petróleo crudo y los productos petrolíferos. A continuación la UE decide prohibir todo desembolso o pago por el Banco Europeo de Inversiones previsto o relacionado con acuerdos de préstamos existentes celebrados entre Siria y el BEI; y la continuación por parte del BEI de cualquier contrato de servicios de asistencia técnica para proyectos soberanos localizados en Siria, además de actualizar la lista de entidades destinatarias de las medidas restrictivas: Decisión 2011/735/PESC del Consejo, de 14 de noviembre de 2011, y el Reglamento (UE) n° 1150/2011 del Consejo, de 14 de noviembre de 2011; y la Decisión de Ejecución 2011/736/PESC del Consejo, de 14 de noviembre de 2011 y el Reglamento de Ejecución (UE) n° 1151/2011 del Consejo, de 14 de noviembre de 2011 (*DO*, L 296, 15.11.2011)

⁸¹ El pasado 4 de octubre de 2011 se sometió a votación una Resolución en el C. de S. en la que forma muy diplomática se condenaba las violaciones de los DH que se estaban cometiendo en Siria, sin llegar a imponer ninguna medida sancionatoria: a pesar de ello, la Federación Rusa y China votaron en contra, ejerciendo su derecho de veto, y Brasil, India, Sudáfrica y Líbano se abstuvieron.

ordenamiento internacional, objetivo que sí ha sido logrado a nivel interno gracias a las características tan singulares que presenta la evolución del proceso de integración europea. En su proyección internacional, la UE no deja de ser una Organización Internacional basada en el principio de atribución de competencias, cuya acción exterior coexiste con la que protagonizan sus Estados miembros, por lo que la capacidad de influencia de la UE como “potencia normativa”, en particular para promover la democracia y el respeto de los DH en terceros Estados e incluso para recurrir a los mecanismos de aplicación de normas del ordenamiento internacional frente a vulneraciones graves y masivas, se presenta muy limitada. La debilidad de la acción exterior de la UE es todavía mucho más evidente en el caso de la PCSD, hasta la fecha en estado embrionario⁸².

3) Como se pone de manifiesto con toda claridad en el caso de Libia. Durante la última década la UE no ha sido capaz de diseñar una estrategia dirigida a apoyar firmemente el desarrollo y la consolidación de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los DH en este Estado norteafricano. La UE siempre ha ido a remolque de los acontecimientos que protagonizaban fundamentalmente algunos de sus Estados miembros en sus relaciones con el Gobierno de Gadafi (Italia, Francia, Reino Unido, España...). Tampoco ha sabido reaccionar con rapidez y efectividad ante las revueltas árabes de principios de 2011, en el marco del más que enrevesado equilibrio de poderes que se diseña en los tratados para la representación exterior de la UE. Muy en resumen, en el asunto de Libia, a lo largo de 2011 la UE ha ejecutado las sanciones del C. de S. que no implican el uso de la fuerza —si bien es cierto que las ha ampliado por su cuenta, aplicando medidas descentralizadas—, ha destinado más de 150 millones de euros de ayuda humanitaria a la región, ha puesto en marcha la operación FRONTEX “EPN Hermes Extensión 2011”, y ha proyectado una operación militar de apoyo a la asistencia humanitaria, la *EUFOR*, que nunca se ha desplegado.

⁸² A la vista de lo ocurrido durante la crisis libia, y teniendo en cuenta la crisis económica que condiciona las políticas de defensa de los 27, y más en particular la firma por Francia y Reino Unido el pasado mes de noviembre de 2010 de un acuerdo bilateral de cooperación militar con el que dejan de lado a la UE (a pesar de que en el Tratado de Lisboa está prevista la Cooperación Reforzada Permanente en el ámbito de la PCSD) y optan por la cooperación bilateral (“Chronique des faits internationaux”, *Revue Générale de Droit International Public*, t. 115 [2011], pp. 195-196); no se presenta un futuro demasiado prometedor por lo que se refiere al desarrollo de la PCSD, al menos a corto y medio plazo: cf. RUIZ GONZÁLEZ, F.J., “Europa en la encrucijada”, *Revista Española de Defensa*, diciembre 2011, pp. 54-57.

4) En una visión más de conjunto, la acción exterior que ha mantenido la UE respecto de Libia —y también con relación a otros Estados de la región, como Argelia, Túnez, Siria, Egipto...—, pone de manifiesto, en primer lugar, que en el Mediterráneo la UE y sus Estados miembros⁸³ han apoyado, o por lo menos han adoptado una actitud contemplativa, frente a regímenes políticos en mayor o menor medida autoritarios y corruptos. Ante la posibilidad de que, siguiendo *mutatis mutandi* lo ocurrido en el caso de Irán, sean sustituidos por gobiernos basados en el fundamentalismo islámico que apoyen a grupos terroristas y desarrollen programas de fabricación de armas de destrucción masiva, la UE ha considerado que la estabilidad de tales regímenes beneficiaba sus intereses prioritarios en esta región: la lucha contra la inmigración irregular y el terrorismo internacional, y la cooperación económica y comercial, sobre todo en el ámbito de los recursos energéticos (petróleo y gas)⁸⁴.

Como los hechos lo han venido a demostrar a lo largo de 2011, era equivocada la creencia de que la existencia de regímenes autoritarios constituía

⁸³ Cabe citar, por ejemplo, la celebración del Acuerdo para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones entre España y Libia, cuya entrada en vigor tuvo lugar el pasado 1 de agosto de 2009 (*BOE*, 1.10.2009). Se trata del sexto APPRI celebrado por Libia con Estados europeos desde 2002 (Austria, Italia, Portugal, Suiza y la Unión Belgo-Luxemburguesa). Como es de esperar, en este convenio no se incluye ninguna referencia a la democracia y la protección de los DH. Si bien, llama la atención la inclusión de una cláusula relativa a la protección del medio ambiente, de conformidad con las respectivas leyes nacionales en vigor (Art. 8.5. “Las Partes Contratantes reconocen que es inadecuado fomentar la inversión en detrimento de las leyes medioambientales nacionales. Por lo tanto, cada Parte Contratante se esforzará por garantizar que no renuncia a dichas leyes ni establece excepciones a su aplicación, ni ofrece renunciar a ellas ni establecer dichas excepciones, con el fin de fomentar las inversiones en su territorio o alentar su mantenimiento o expansión”. Con anterioridad, se había celebrado un APPRI entre España y Siria (*BOE*, 18.2.2005). En la doctrina, *vid.* PASCUAL VIVES, F., “España impulsa las inversiones extranjeras en la Cuenca mediterránea mediante el APPRI con Libia”, *REDI*, vol. LXII (2010), 277-283.

⁸⁴ *Cf.* para este párrafo y el siguiente, AMIRAH FERNÁNDEZ, H., “La caída de Ben Ali: ¿hecho aislado o cambio de paradigma en el mundo árabe?”, *Real Instituto Elcano*, ARI 14 (2011), 1-5, pp. 2-3; JOFFÉ, G., y PAOLETTI, E., “Libya’s Foreign Policy...”, *loc. cit.*, pp. 28-29; PARGETER, A., “Reform in Libya: Chimera or Reality?”, *Mediterranean Paper Series 2010*, octubre 2010, pp. 12 y ss. (se puede consultar en Istituto Affari Internazionali: www.iai.it); SORROZA, A., “La UE ante los procesos de cambio en el Mediterráneo: una oportunidad para articular una política coherente con sus intereses y principios”, *Real Instituto Elcano*, ARI 41 (2011), 1-6, p. 2; TOCCI, N., y CASSARINO, J.-P., “Rethinking...”, *loc. cit.*, pp. 2 y ss.

una garantía para la estabilidad de los Estados del sur del Mediterráneo y por ende permitía a la UE el desarrollo de relaciones de cooperación con este grupo de Estados⁸⁵. A pesar de que durante las dos últimas décadas este enfoque explica el apoyo mantenido por la UE y sus Estados miembros a estos regímenes, incluido el régimen libio de Gadafi desde que aceptó su culpabilidad por los atentados terroristas cometidos en los ochenta. Las revueltas populares que se han sucedido en varios Estados mediterráneos, entre ellos Libia, en el que se ha desembocado en una guerra civil, han certificado la incoherencia, falta de eficacia y, en última instancia, el fracaso de la política exterior de la UE; mucho más centrada en la cooperación económica y comercial y en el control de la inmigración irregular, que en la promoción de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los DH, así como el desarrollo económico y social de la población de estos Estados⁸⁶.

En este orden de cosas, conviene recordar que con la creación en 2008 de la Unión por el Mediterráneo, se pretendió dejar de lado las cuestiones políticas en el marco de la cooperación entre la UE y los Estados de la cuen-

⁸⁵ En 2003, JIMÉNEZ PIERNAS, C., “Dilemas de la PESC y de la Política exterior española: el caso de las relaciones hispano-marroquíes”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuadernos de Estrategia*, n. 125 (2004), 139-181, pp. 161, defendía con respecto a las relaciones entre España y la Unión Europea, y Marruecos, “..., el principio de que, en la sociedad internacional contemporánea (esto es, al menos desde 1945), es mucho más probable que las relaciones entre Estados vecinos con regímenes democráticos consolidados tiendan a ser más fluidas, estables y fiables, por supuesto menos conflictivas, que las relaciones entre regímenes democráticos y no democráticos (bajo todas las formas) o de éstos entre sí”; por lo que propugnaba que el principal objetivo a conseguir por la UE y por España en sus relaciones con Marruecos debía ser la efectiva democratización de su sistema político: *ibíd.*, pp. 168 y ss.

⁸⁶ Cf. HERNANDO DE LARRAMENDI, M., “España y su política exterior en el Mediterráneo”, en BENEYTO, J.M., y PEREIRA, J.C. (Dirs.), *Política exterior española: Un balance de futuro*, 2 vols., Madrid, 2011, vol. 1, 307-353, pp. 343-344. De hecho, durante la última década la Comisión ha renunciado a aplicar políticas de condicionalidad a los Estados del sur del Mediterráneo, en el ámbito de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los DH. Tanto es así, que los fondos que va a recibir cada Estado se programan con una periodicidad de varios años de antelación; de modo que las autoridades de cada Estado saben el dinero que van a recibir con años de antelación, sea cual sea su nivel de cumplimiento de la denominada cláusula democrática. En esta misma dirección, como se ha señalado, “Beyond the non-conditioning of aid, the starkest evidence, however, of the EU’s abandonment of conditionality was the negotiation of an advanced status agreement with Ben Ali’s Tunisia, despite the latter’s deepening of repressive policies, and of a Framework Agreement with Gheddafi’s Libya in 2010”: TOCCI, N., y CASSARINO, J.-P., “Rethinking...”, *loc. cit.*, p. 18.

ca sur, para llevar a cabo proyectos en el ámbito de la cooperación económica; se trataba, en definitiva, de poner en marcha proyectos concretos, sin cuestionar el marco político en el que se desarrolla la cooperación; es decir, sin tener en cuenta de que se estaba haciendo negocios con gobiernos autoritarios y corruptos⁸⁷. A pesar de este enfoque tan “pragmático”, la creación de la Unión por el Mediterráneo ofrece unos resultados paupérrimos⁸⁸.

5) En este mismo sentido, en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular, la UE y sus Estados miembros han considerado que la prioridad era cooperar con los gobiernos autoritarios y corruptos de los Estados del sur del Mediterráneo, a pesar de que, como en el caso de Libia, vulneraban de forma grave y masiva tanto los DH de sus propios ciudadanos, como los DH de los inmigrantes que se encontraban en su territorio en situación irregular, según se ha señalado *supra*. Este tipo de actuaciones ha contribuido a diluir la importancia del cumplimiento de las normas sobre DH en las relaciones con tales Estados, incluido el principio del *non-refoulement* recogido en el artículo 33 de la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados, de 28 de julio de 1951⁸⁹. Lo que a su vez pone de manifiesto que en su acción exterior la UE se ha despreocupado del estricto cumplimiento del DI en sus relaciones con los Estados de la cuenca sur del Mediterráneo⁹⁰.

6) Es cierto que en el caso de Libia, debido a las características de la economía del Estado árabe, basada en un porcentaje muy elevado en las exportaciones de petróleo y gas, el Gobierno dirigido por Gadafi tenía muy poco interés por establecer vínculos convencionales con la UE para liberalizar sus intercambios comerciales con la UE y además recibir los paquetes de ayuda económica previstos en el marco de la Política Europea de Vecindad. Lo que explica que el desarrollo de las relaciones entre la UE y Libia se encontrara a principios de 2011 en un nivel de mínimos, al menos comparado con sus Esta-

⁸⁷ Cf. BARBÉ IZUEL, E., “La unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo - RDCE*, vol. 32 (2009), 9-46, pp. 35-37 y 43-45.

⁸⁸ Cf. SOLER Y LECHA, E., “El Mediterráneo y el conflicto israelí: dos caras de una misma moneda”, en BARBÉ IZUEL, E. (ed.), *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Barcelona, 2011, 135-142, pp. 137-138.

⁸⁹ *BOE*, 21 de octubre de 1978.

⁹⁰ Como se ha dicho, esta política exterior, “it has bolstered the external credentials of autocratic regimes and weakened calls for democratic and human Rights reforms in southern partner countries”, TOCCI, N., y CASSARINO, J.-P., “Rethinking...”, *loc. cit.*, p. 8.

dos vecinos. Pero la actuación de la UE con respecto de Libia no se ajusta a lo establecido en los tratados constitutivos. En efecto, en la última década la UE no ha sido capaz de acordar un embargo de armas contra Libia, a causa de los intereses económicos y estratégicos de algunos de sus Estados miembros, muy interesados por la compra de los recursos energéticos libios y por el control de la inmigración irregular; entre ellos España, cuyas compañías se han lucrado con la venta de armas, incluidas bombas de racimo, al régimen de Gadafi⁹¹. Lo que supone con carácter general el incumplimiento, al menos por omisión, de los objetivos previstos en el artículo 21 del TUE, así como de la obligación de coherencia prevista en el apartado 3 del mismo precepto. Más en concreto, se aprecia una clara vulneración de los criterios establecidos en el artículo 2 de la Posición común 2008/944/PESC, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares⁹². De hecho, las armas vendidas por algunos Estados europeos han sido

⁹¹ Para los datos de las ventas de armas vendidos al Gobierno de Gadafi por parte de los Estados miembros de la UE entre 2005 y 2010, se puede consultar el citado informe AMNESTY INTERNATIONAL, *Arms Transfers to the Middle East and North Africa. Lessons for an Effective Arms Trade Treaty*, Octubre 2011, que se puede consultar en www.amnesty.org, pp. 37-53; según AI, el Gobierno de España autorizó en 2007 la venta de bombas de fragmentación a Libia, que fueron entregadas a principios de 2008; en 2008 España firmó la Convención que prohíbe su fabricación, venta y uso: p. 46. *Vid.* también *El País*, 15.04.2011, con los datos de las empresas españolas que fabricaban estos artefactos bélicos.

⁹² *DO*, L 335, 13.12.2008. Así como los recogidos por su predecesor, el Código de Conducta aprobado por el Consejo el 25 de mayo de 1998: FERRER LLORET, J., “La aplicación de medidas de embargo de armas adoptadas por la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo - RDCE*, n. 6 (1999), 279-323, pp. 285-287. Más en concreto, según el art. 2.2 de la citada Posición Común, se prevé que los Estados miembros denegarán la licencia de exportación de armas si su concesión no es compatible, entre otros criterios: “Criterio 2: Respeto de los DH en el país de destino final y respeto del Derecho internacional humanitario por parte de dicho país. —Tras evaluar la actitud del país receptor hacia los principios pertinentes establecidos por los instrumentos internacionales de DH, los Estados miembros: a) denegarán una licencia de exportación cuando exista un riesgo manifiesto de que la tecnología o el equipo militar que se vayan a exportar puedan utilizarse con fines de represión interna;... c) denegarán una licencia de exportación si existe un riesgo manifiesto de que la tecnología o los equipos militares que se vayan a exportar pudieran usarse para cometer violaciones graves del Derecho internacional humanitario”. *Cf.* para comprobar la “flexibilidad” con la que se han aplicado estos criterios a Libia, *Duodécimo Informe anual con arreglo al artículo 8, apartado 2, de la Posición Común 2008/944/PESC del consejo, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares*,

utilizadas por el Gobierno libio en el conflicto armado desarrollado a lo largo de 2011, incluidas bombas de racimo vendidas por empresas españolas con autorización del Gobierno de España⁹³.

VI. ALGUNAS PROPUESTAS

1) De cara al futuro, es necesario que en el caso de Libia —y también con relación a la resta de Estados mediterráneos— la UE aplique con rigor la “nueva doctrina” que se propone en las Comunicaciones conjuntas de la Alta Representante y de la Comisión, ya citadas, basadas en la denominada “asociación para la democracia y la prosperidad compartida”. Para ello, la UE deberá llevar a cabo un mayor esfuerzo financiero para aumentar la ayuda económica que destine a Libia y al resto de Estados de la región⁹⁴. No se debe desconocer que en las actuales circunstancias de crisis económica no

(2011/C 9/01), *DO*, C 9, 13.1.2011, pp. 160-162, con los datos oficiales sobre la venta de armas a Libia en 2009.

⁹³ Llama la atención a este respecto, que en la Declaración de la Alta Representante en nombre de la UE sobre el uso de municiones de racimo en Libia, de 29 de abril de 2011, se exige a las fuerzas armadas de Gadafi que no hagan uso de la fuerza contra la población civil y en particular se condena el uso de estos artefactos bélicos contra la misma; como se suele decir, a buenas horas...: 9544/1/11 REV 1, Presse 118. Se debe añadir, a este respecto, que a fecha de 1 de noviembre de 2011, la Convención sobre municiones en racimo, de 30 de mayo de 2008, en vigor desde el 1 de agosto de 2010, había sido ratificada por un total de 66 Estados miembros, entre los que se contaban 18 Estados miembros de la UE (Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Croacia, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Eslovenia, España y Reino Unido); por su parte, Chipre, Hungría y Suecia habían firmado este tratado. En el caso de España, depositó el instrumento de ratificación el 17 de junio de 2009 (*BOE*, 19.3.2010, corrección de errores en *BOE* de 15.7.2010).

⁹⁴ *Vd.* nota a pie *supra* 71 con los datos para las perspectivas financieras en el período 2011-2013. En efecto, si la UE quiere hacer efectivos los objetivos defendidos en los mencionados informes de 2011, debe aumentar su ayuda económica a los Estados de la cuenca sur del Mediterráneo. Ayuda que hasta ahora no ha servido para introducir reformas estructurales de carácter político, económico y social en los Estados del sur del Mediterráneo. Por ejemplo, en el período 2007-2010, cada uno de los cerca de 33 millones de habitantes de Marruecos, Estado al que se le ha concedido el Estatuto Avanzado, había recibido una media de 5 euros al año en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad: TOCCI, N., y CASSARINO, J.-P., “Rethinking...”, *loc. cit.*, p. 14. Para una valoración de los limitados resultados obtenidos con los programas MEDA I y II, *vid.* BLANC ALTEMIR, A., “Algunas reflexiones sobre el Programa MEDA: ambiciosos objetivos frente a modestos resultados”, *AEDI*, vol. XXV (2009), 299-318.

parece que la UE tenga capacidad para aumentar notablemente su ayuda económica a Libia y al resto de Estados de la región, teniendo en cuenta que se trata de una Organización internacional que gestiona, no se debe olvidar, alrededor del 1% del PIB de sus 27 Estados miembros. Si bien los fondos que destina la UE a la cooperación para el desarrollo ascienden anualmente a unos 9.000 millones de euros, estos fondos se distribuyen entre más de un centenar de Estados, entre los que se incluyen los 17 Estados vecinos del Este de Europa, del Cáucaso Sur y del Mediterráneo que se benefician del ya citado Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación⁹⁵.

Además, se debe tener muy presente que en el terreno de la cooperación económica y comercial que se ha desarrollado durante la última década entre la UE y los Estados de la cuenca sur del Mediterráneo con los que se han concluido Acuerdos Euromediterráneos de Asociación, se ha logrado liberalizar en buena medida el comercio de productos industriales y se está consiguiendo hacer efectiva la libre circulación de capitales. Pero se está avanzando muy lentamente en el ámbito de la libre prestación de servicios, la libertad de establecimiento y la libre circulación de productos agrícolas; y la libre circulación de personas se encuentra totalmente estancada⁹⁶.

Sería necesario, por tanto, un mayor esfuerzo por parte de la UE en el terreno de la cooperación económica y comercial y de la cooperación internacional para el desarrollo, con los Estados de la cuenca sur del Mediterráneo, incluido Libia. Si bien, Libia cuenta con las mayores reservas de petróleo de África, por lo que es uno de los Estados con mayor potencial de crecimiento económico de la región, ya que dispone de sus exportaciones de petróleo y gas, recibidas con los brazos abiertos por los mercados europeos, lo que constituye una fuente de ingresos permanente, que no depende ni de donantes externos —en este caso la UE en el marco de la Política Europea de Vecindad—, ni de la celebración de un acuerdo de asociación con la UE⁹⁷.

⁹⁵ GUINEA LLORENTE, M., “El servicio europeo de acción exterior: repercusiones para la política de desarrollo europea”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (Coord.), *La diplomacia común...*, op. cit., pp. 102 y 105-108 y notas a pie que acompañan.

⁹⁶ Cf. PIETERS, K., *The Integration of the Mediterranean Neighbours into the EU Internal Market*, La Haya, 2010, pp. 219-221.

⁹⁷ Según los datos que ofrece la Comisión Europea y la Alta Representante, en 2010 la renta por cápita en Libia alcanzaba los 9379 euros, lo que contrasta, por ejemplo, con la renta por cápita en Marruecos que no superaba los 2839 euros; en Egipto, con un total de 2570 euros; en Túnez, con 2880 euros; mientras que en el caso de Argelia, llegaba a los 6168 euros: EUROPEAN COMMISSION/HIGH REPRESENTATIVE, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010. Sector Progress Report*, SEC(2011)645 final,

2) Más en particular, la UE debe llevar a una política euromediterránea decididamente centrada en la ayuda al desarrollo y fortalecimiento de la sociedad civil, en sentido muy amplio (partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, colegios de profesionales, organizaciones no gubernamentales,...), como se propone con especial insistencia en los citados documentos presentados por la Comisión y la Alta Representante, y como venía demandado la doctrina desde hace ya algunos años⁹⁸. A buen seguro, la consolidación de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los DH en Libia y otros Estados de la región, necesita del apoyo de una sociedad civil formada e informada, preocupada fundamentalmente por el respeto de sus DH y su bienestar económico y social. Después de las revueltas populares que han estallado en Túnez, Egipto o Libia, se ha podido comprobar que también en estos países de religión mayoritariamente musulmana, buena parte de su población se está convenciendo de que cualquier régimen político o cualquier credo religioso debe aceptar sin ningún condicionante la vigencia efectiva de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los DH, ya que constituye el modelo político que mejor puede contribuir a su bienestar.

3) Asimismo, para que la “nueva doctrina” propuesta por la Comisión y la Alta Representante en 2011 se pueda aplicar efectivamente, la acción exterior de la UE deberá cumplir la obligación de coherencia en su actuación en todos los “pilares” a través de los que se proyecta —la PESC regulada en el TUE y las competencias que en el ámbito de las relaciones exteriores se contemplan en el TFUE—⁹⁹. En la misma dirección, se debería lograr la co-

de 25 de mayo de 2011, p. 34. Otro dato que llama la atención es que en 2010, la deuda pública de Libia alcanzaba el 8,1% de su producto interior bruto, lo que no deja de causar envidia en los tiempos que corren: *ibid.*, p. 35. Además, según algunas estimaciones el Gobierno de Gadafi podría haber sacado del país más de 200000 millones de dólares ingresados en cuentas bancarias de entidades extranjeras y también invertidos en inmuebles o empresas de terceros Estados; de recuperarse todo este dinero, el nuevo gobierno libio dispondría de una financiación para llevar a cabo las reformas políticas, económicas y sociales que sean necesarias, equivalente a unos 30000 dólares para cada uno de los aproximadamente seis millones de nacionales libios que habitan este Estado: AMIRAH FERNÁNDEZ, H., “El fin de Gaddafi y la difícil (pero no imposible) construcción de una Libia estable y próspera”, *Real Instituto Elcano*, ARI n. 91 (2011), 9-13, pp. 11-12.

⁹⁸ Vid. JIMÉNEZ PIERNAS, C., “Dilemas de la PESC...”, *loc. cit.*, pp. 168 y ss.

⁹⁹ Cf. con carácter general, BOSSE-PLATIÈRE, I., *L'article 3 du traité UE: Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruselas, 2009, pp. 425 y ss.

herencia entre la acción exterior de la UE y las políticas exteriores de sus 27 Estados miembros¹⁰⁰, sobre todo los Estados con un mayor potencial de influencia en la región mediterránea, en particular Francia, Italia, Reino Unido, España..., para evitar que se repitan situaciones como la ya comentada venta de armas por los Estados miembros a un régimen groseramente represor como el Gobierno de Gadafi, con el que la UE estaba negociando la celebración de un Acuerdo Marco.

4) Por último, en su actuación internacional en el Mediterráneo, la UE debería tratar de acercar posturas con el resto de actores relevantes en la región, en primer lugar con la superpotencia, Estados Unidos. También con Turquía, Estado que, sin ser desde luego ningún modelo ideal, puede convertirse en un referente para los procesos de construcción democrática en Libia y otros Estados afectados por la llamada “primavera árabe”, al menos en una primera etapa de transición hacia la democracia desde los regímenes autoritarios¹⁰¹. La UE también debería prestar atención a la política exterior que protagonicen otros Estados que pretenden ejercer algún tipo de influencia en la región, como China y algunos Estados árabes del Golfo (Arabia Saudí, Qatar...). Aunque acercar posturas con estos últimos Estados seguramente va a resultar una empresa hercúlea sino imposible, e incluso en algunas ocasiones del todo indeseable a la vista de los intereses que defienden en su política exterior¹⁰².

¹⁰⁰ Por ejemplo, a pesar de que durante la última década la UE ha destinado paquetes de ayuda económica de varios centenares de millones de euros para contribuir a la solución del conflicto del Oriente Medio, lo cierto es que con relación a este conflicto en bastantes ocasiones los Estados miembros no son capaces de ponerse de acuerdo para poder adoptar una posición común en el marco de la PESC que permita su defensa a la UE en el plano internacional. Como se demostró, en particular, el pasado 31 de octubre de 2011 con motivo de la votación que tuvo lugar en la Asamblea de la UNESCO sobre el ingreso de Palestina en esta organización: 11 Estados miembros votaron a favor (Austria, Bélgica, Chipre, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Malta), 5 votaron en contra (Alemania, Lituania, Países Bajos, República Checa y Suecia) y otros 11 se abstuvieron (Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Italia, Letonia, Polonia, Portugal, Reino Unido y Rumania): *El País*, 22.11.2011.

¹⁰¹ Cf. BERENGUER HERNÁNDEZ, F.J., “Oportunidades y temores en Libia”, *Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n. 24 (2011), 1-8, pp. 5-6; RODRÍGUEZ LÓPEZ, C., “¿Turquía como modelo para las transiciones árabes?”, *Real Instituto Elcano*, ARI n. 118 (2011), 1-7.

¹⁰² Como se ha señalado, quizás en los próximos años la eclosión de China como superpotencia y las consecuencias que de todo orden se deriven de ello, “... puede que hasta nos hagan añorar los tiempos de la unipolaridad estadounidense...”: ROLDÁN

VII. CONCLUSIONES

A la vista de lo que ha ocurrido a lo largo de 2011, se ha demostrado que en el desarrollo de la política exterior de la UE —y de sus Estados miembros— en sus relaciones con los Estados de la ribera sur del Mediterráneo, ha primado el silogismo económico y una visión cortoplacista, en perjuicio de los silogismos político y jurídico, y, por ende, una ordenación de los objetivos y prioridades de la política exterior basada en el largo plazo. Los ya citados Documentos elaborados por la Alta Representante y la Comisión así lo reconocen de forma más o menos expresa y clara, a modo de *mea culpa*, ante las debilidades y limitaciones que han afectado a la política exterior de la UE y sus Estados miembros respecto de los Estados de la cuenca sur del Mediterráneo.

Como se ha demostrado en el caso de Libia, las relaciones que mantienen la UE y este Estado norafricano durante la última década, se sitúan el marco de la política exterior reactiva, cortoplacista y basada sobre todo en el silogismo económico, que vienen protagonizando la UE y los Gobiernos de sus Estados miembros con los Estados vecinos del norte de África, en buena medida a costa de dejar de lado el estricto cumplimiento del Derecho internacional, en concreto por lo que se refiere al respeto de los DH de la población de estos Estados y más específicamente de los DH de los inmigrantes en situación irregular que tratan de llegar a Europa desde la cuenca sur del Mediterráneo; y de situar en un muy segundo plano la promoción de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los DH, en este grupo de Estados.

Por el contrario, como se ha defendido con este estudio centrado en la práctica de la UE en el caso de Libia, la UE debería articular una política euromediterránea de naturaleza preventiva y proactiva, y basada en la primacía de los silogismos político y jurídico. Según la cual, la consolidación de la democracia y el respeto de los DH y en general la escrupulosa aplicación del Derecho internacional, constituyen objetivos incondicionales en el marco del desarrollo de las relaciones con los Estados de la ribera sur, sin perjuicio de que se flexibilicen los medios y plazos para conseguir estos objetivos. En

BARBERO, J., “Recensión” a la obra de REMIRO BROTONS, A. (con RIQUELME CORTADO, R.; Díez-Hochleitner, J.; Orihuela Calatayud, E., y Pérez-Prat Durbán, L.), *Derecho internacional. Curso General*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, 877 pp., en *REDI* vol. LXIII (2011), 364-365, p. 365.

última instancia, se trata de conseguir que las relaciones con los Estados de la ribera del sur sean más estables, fiables y previsibles, gracias a que se fundamenten en el silogismo político —democracia y Estado de derecho, y por ende respeto de los DH— y en el silogismo jurídico —sometimiento con carácter general al Derecho internacional—.

LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA CRISIS LIBIA:
¿DERECHO INTERNACIONAL, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS
EN LAS RELACIONES EUROMEDITERRÁNEAS?

RESUMEN: Como respuesta al conflicto armado que se ha desarrollado en Libia a lo largo de 2011, la UE ha ejecutado las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad que no implican el uso de la fuerza, ha destinado más de 150 millones de euros de ayuda humanitaria a la región, ha puesto en marcha la operación FRONTEX “EPN Hermes Extensión 2011”, y ha proyectado una operación militar de apoyo a la asistencia humanitaria, la EUFOR Libia, que nunca se ha desplegado. En una perspectiva más general, las revueltas populares que se han sucedido en varios Estados del sur del Mediterráneo, entre ellos Libia, en el que se ha desembocado en una guerra civil, han certificado el fracaso de la política exterior de la UE en esta región. En efecto, durante la última década la política euromediterránea de la UE ha estado mucho más centrada en la cooperación económica y comercial —sobre todo en el campo energético— y en el control de la inmigración irregular, que en el escrupuloso respeto del ordenamiento internacional y la promoción de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, así como el desarrollo económico y social de la población de los Estados del sur del Mediterráneo.

PALABRAS CLAVE: Acción exterior de la Unión Europea; política europea de vecindad; relaciones euromediterráneas; Libia; sanciones internacionales; Política Común de Seguridad y Defensa; control de la inmigración irregular; ayuda humanitaria; comercio de armas; democracia y derechos humanos.

EU'S STANCE ON LIBYAN CRISIS: INTERNATIONAL LAW, DEMOCRACY
AND HUMAN RIGHTS IN EURO-MEDITERRANEAN RELATIONS?

ABSTRACT: As a response to the armed conflict occurred in Libya during year 2011, the EU has applied those Security Council sanctions not involving the use of force. Likewise, the EU has allocated more than € 150 million to humanitarian assistance in the region; having implemented Frontex Operation «EPN Hermes Extension 2011» as well; and having designed a military operation in support of humanitarian assistance there —the so-called EUFOR Libya, never deployed before. From a more general perspective, people's uprisings in several Southern Mediterranean States —which in the Libyan case has led to a civil war— have proved the failure of EU's foreign policy in the region. In

fact, EU's Euro-Mediterranean Policy in the last decade has been mainly focused on financial and trade cooperation (especially in the energy field) and on irregular migration control, to the detriment of the full respect for International Law, and the promotion of democracy, the rule of Law and the respect for human rights, and the economic and social development of the peoples in Southern Mediterranean States.

KEY WORDS: EU External Action; European Neighbourhood Policy; Euro-Mediterranean Relations; Libya; International Sanctions; EU Common Security and Defence Policy; Irregular Migration Control; Humanitarian Assistance; Arms Trade; Democracy and Human Rights.

L'UNION EUROPÉENNE FACE À LA CRISIS DE LA LIBYE:
DROIT INTERNATIONAL, DEMOCRATIE ET DROITS DE L'HOMME
DANS LES RELATIONS EUROMEDITERRANÉENNES?

RESUMÉ: Pour réagir face au conflit armé développé à la Libye pendant l'année 2011, l'UE a exécuté les sanctions décidées par le Conseil de Sécurité qui n'impliquent pas l'usage de la force. L'UE a aussi destiné plus de 150 millions d'euros à l'aide humanitaire à la région, a mis en place l'opération FRONTEX «EPN Hermes Extension 2011» et elle a projeté une opération militaire d'appui à l'assistance humanitaire, l'EUFOR Libye, qui ne s'est jamais déployée. Dans une perspective plus générale, les révoltes populaires qui se sont succédées dans quelques États du sud de la Méditerranée, comme la Libye, dont les révoltes ont abouti à une guerre civile, ont certifié l'échec de la politique extérieure de l'UE dans cette région. En effet, pendant la dernière décennie la politique euroméditerranéenne de l'UE a été beaucoup plus centrée sur la coopération économique et commerciale —surtout dans le champ énergétique— et sur le contrôle de l'immigration irrégulière que dans le respect du Droit internationale et la promotion de la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme, ainsi que le développement économique et social de la population des États du sud de la Méditerranée.

MOTS CLÉS: Action extérieure de l' Union Européenne; politique européenne de voisinage; relations euroméditerranéennes; Libye; sanctions internationales; Politique Commune de Sécurité et de la Défense; contrôle de l'immigration irrégulière; aide humanitaire; commerce d'armes; démocratie et droits de l'homme.