

Núm. 2 / Curs 2010-2011

**La Política sancionadora de la Unió Europea en el Norte de Àfrica.
Estudios de caso a la luz de la Primavera Àrabe**

Marta Boneta Ribera

QUADERNS DE RECERCA (Bellaterra)
MÀSTER UNIVERSITARI EN INTEGRACIÓ EUROPEA

Núm. 2

Curs 2010/2011

© Institut Universitari d'Estudis Europeus

© Marta Boneta Ribera

ISSN 2014-153X

**Coordinadora de la col·lecció: Dra. Susana Beltran Garcia, Universitat Autònoma de Barcelona
(Susana.Beltran@uab.es)**

Aquesta col·lecció recull una selecció d'investigacions dutes a terme per estudiants del Màster Universitari en Integració Europea. Previ a la seva publicació, aquests treballs han estat tutoritzats per professors amb grau de doctor de diverses especialitats i han estat avaluats per un tribunal compost per tres docents distints del tutor.

Les llengües de treball són castellà, català, anglès i francès

Esta colección recoge una selección de investigaciones realizadas por estudiantes del Máster Universitario en Integración Europea. Previamente a su publicación, los trabajos de investigación han sido tutorizados por profesores con grado doctor de diversas especialidades y han sido evaluados por un tribunal compuesto por tres docentes distintos del tutor.

Les llengües de treball són català, castellà, anglès i francès

This collection includes a selection of research by students of Master in European Integration. Prior to publication, the research papers have been tutored by teachers of with various specialties doctor degree and have been assessed by a commission composed of three different teachers tutor.

Working languages: Catalan, Spanish, English and French

Cette collection comprend une sélection de recherches par des étudiants de Master en intégration européenne. Avant la publication, les travaux de recherche ont été encadrés par des enseignants docteurs de diverses spécialités et après ont été évaluées par un tribunal composé de trois professeurs différents du tuteur.

Langues de travail: catalan, castillan, anglais et français

LA POLÍTICA
SANCIONADORA
DE LA UNIÓN
EUROPEA EN EL
NORTE DE
ÁFRICA.
ESTUDIOS DE
CASO A LA LUZ
DE LA
PRIMAVERA
ÁRABE

Marta Boneta Ribera

Màster Oficial en Integració Europea,
UAB,
edició 2010-2011

Tutora: Dra. Montserrat Pi Llorens

ÍNDICE

LA POLÍTICA SANCIONADORA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL NORTE DE ÁFRICA

Estudios de caso a la luz de la Primavera Árabe

RESUMEN.....	6
PALABRAS CLAVE.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7

CAPÍTULO I. LA POLÍTICA SANCIONADORA DE LA UNIÓN EUROPEA

1. El concepto de sanción.....	10
2. Evolución histórica de la capacidad sancionadora de la Unión.....	13
2.1. <i>De la cooperación política interestatal a la creación de la PESC.....</i>	<i>13</i>
2.2. <i>De los primeros embargos de armas a las “smart sanctions”.....</i>	<i>15</i>
2.3. <i>La jurisprudencia del TJUE: El asunto Kadi (C-402/05).....</i>	<i>16</i>
2.4. <i>El Tratado de Lisboa: Las nuevas bases jurídicas en materia de medidas restrictivas.....</i>	<i>19</i>
3. La política sancionadora de la Unión.....	23
3.1. <i>Las medidas restrictivas: tipología y objetivos.....</i>	<i>23</i>
<i>Embargo de armas</i>	
<i>Sanciones económico-financieras y comerciales</i>	
<i>Restricciones de admisión</i>	
<i>Boicots a eventos culturales o deportivos y suspensión de la cooperación con países terceros</i>	

3.2.El proceso de implementación de medidas restrictivas.....	29
---	----

Aspectos jurídicos

Implementación de resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

Exenciones, expiración y revisión de las medidas restrictivas

CAPÍTULO II. INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL NORTE DE ÁFRICA

1. Aproximación geográfica: Antecedentes históricos.....35

1.1. El Proceso de Barcelona.....35

1.2. La Política Europea de Vecindad (en adelante PEV).....38

1.3. La Unión por el Mediterráneo.....41

1.4. Relanzamiento de la Política Europea de Vecindad.....43

2. Perspectivas actuales de la intervención de la Unión Europea en el Norte de África33

2.1. Revoluciones en el mundo árabe: Replanteamiento de las relaciones euro-mediterráneas.....46

2.2. Democracia: instrumentos y paradojas.....49

2.3. Nuevo enfoque: ¿Democracia o estabilidad?.....52

CAPÍTULO III. SANCIONES ECONÓMICAS IMPUESTAS POR LA UNIÓN EUROPEA AL RÉGIMEN DE BEN ALI Y MUBARAK

1.	Relaciones bilaterales UE-Túnez y UE-Egipto.....	57
	<i>1.1. Antecedentes y evolución de las relaciones UE-Túnez y UE-Egipto....</i>	<i>57</i>
	<i>Las sanciones internacionales contra Libia</i>	
	<i>Restablecimiento de las relaciones bilaterales</i>	
	<i>1.2. Estado de las relaciones bilaterales entre la UE y ambos países.....</i>	<i>59</i>
	<i>Ámbito político</i>	
	<i>Ámbito económico</i>	
	<i>Ámbito social</i>	
2.	Revoluciones en el mundo árabe: hechos comunes en Egipto y Túnez.	64
	<i>2.1. Factor político.....</i>	<i>65</i>
	<i>2.2. Factor económico.....</i>	<i>67</i>
	<i>2.3. Factor social.....</i>	<i>69</i>
3.	Régimen jurídico de las sanciones económicas impuestas.....	72
	<i>3.1. Respuesta de la Unión Europea a la crisis egipcia y tunecina.....</i>	<i>72</i>
	<i>3.2. Aplicación de sanciones económicas por parte de la Unión Europea...77</i>	

CAPÍTULO IV. Aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU en Libia

1.	Relaciones bilaterales UE-Libia.....	83
	<i>1.1. Antecedente y evolución de las relaciones UE-Libia.....</i>	<i>83</i>

Las sanciones internacionales contra Libia
Restablecimiento de las relaciones bilaterales

1.2. Estado de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Libia...	86
2. Revoluciones en el mundo árabe: Libia.....	89
2.1. Factor político.....	90
2.2. Factor económico.....	91
2.3. Factor social.....	92
3. La política sancionadora en Libia: Sanciones económicas, embargo de armas, restricciones de admisión y prohibiciones de suministro de servicios.....	94
3.1. Respuesta de la Unión Europea a la crisis libia.....	94
3.2. La política sancionadora europea en Libia.....	98
CONCLUSIONES.....	104
BIBLIOGRAFÍA.....	109

RESUMEN

Las revoluciones democráticas que azotan el Norte de África han reabierto, entre otros, el debate acerca de la operatividad de las políticas europeas en esta región. El presente trabajo se enmarca en este contexto geopolítico y tiene como finalidad evaluar la implementación de la política sancionadora de la Unión Europea en tres países objeto de estudio, a saber, Egipto Túnez y Libia. Tras analizar la política exterior europea en el Mediterráneo, y el oportunismo histórico que el contexto político actual ofrece para la reformulación de las relaciones euro-mediterráneas, concluiremos cuestionando la intervención europea en la gestión de la crisis y, en particular, la eficacia de sus instrumentos sancionadores.

PALABRAS CLAVE

Política Europea de Vecindad

Mediterráneo

Sanciones

Egipto

Túnez

Libia.

INTRODUCCIÓN

Las revoluciones democráticas que, durante los primeros meses del año en curso, se han producido en diferentes países del Norte de África con efecto *spill over*, han concentrado la atención internacional. La caída de los regímenes autocráticos en Túnez y Egipto, y la latente crisis libia inauguran un proceso de transformación democrática. La intervención de la Unión Europea en la gestión de las crisis ha sido objeto de innumerables debates, si bien la doctrina coincide en destacar la oportunidad que dichos cambios suponen para la reorientación de las relaciones euro-mediterráneas. El presente estudio se enmarca en este contexto y pretende examinar, a partir de un análisis comparativo, la política sancionadora de la Unión en esta región.

A fin de acotar la investigación, serán objeto de estudio sólo tres países, a saber, Egipto, Túnez y Libia. La elección responde a sus características: los tres se integran la política de vecindad de la UE e, igualmente, han sido objeto de medidas restrictivas por parte de la Unión. Esto no obstante, el número de sanciones difiere en su imposición y, de forma paralela, su eficacia. En efecto, las sanciones autónomas impuestas por la UE a Egipto¹ y Túnez² se han limitado a medidas restrictivas de carácter económico como la congelación de fondos de los dirigentes estatales, sus familiares y entidades relacionadas responsables de la apropiación indebida de fondos estatales. En cambio, la política sancionadora de la UE en Libia³ ha sido considerablemente ampliada, de conformidad con el mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y no sólo prevé sanciones de carácter económico, sino que cuenta también con el embargo de armas, las restricciones de admisión, o las prohibiciones de suministro de ciertos servicios. *A priori*, las diferencias en la aplicación de la política sancionadora en estos dos grupos de países deberían materializarse igualmente en resultados divergentes, y en disparidades en el proceso de democratización. Con el presente estudio pretendemos contribuir al debate científico sobre la operatividad de las sanciones económicas, que entendemos que coviará en función de variables independientes que, a continuación esbozaremos.

¹ Decisión del Consejo (2011/172/PESC), de 21 de marzo de 2011, relativa las medidas restrictivas dirigidas contra personas, entidades y cuerpos responsables de la situación en Egipto, *DOCE* 76, de 22 de marzo de 2011, p. 63.

² Decisión del Consejo (2011/72/PESC), de 31 de enero de 2011, relativa a las medidas restrictivas adoptadas contra personas y entidades responsables de la situación de Túnez, *DOCE* L 28, de 2 de febrero de 2011, p. 62.

³ Decisión del Consejo (2011/137/PESC), de 28 de febrero de 2011, relativa a las medidas restrictivas sobre la situación en Libia, *DOCE* 58, de 3 de marzo de 2011, p. 53.

En efecto, partiremos de un estudio histórico-evolutivo de la capacidad sancionadora de la Unión Europea, en el que recorreremos las primeras implementaciones estatales, en los años ochenta, de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; la incipiente utilización de sanciones autónomas, en la década de los noventa, propiciada por las sucesivas modificaciones de los Tratados constitutivos; analizando, finalmente, las novedades incorporadas por el Tratado de Lisboa en esta materia. Así, evaluaremos el alcance jurídico-político que las bases jurídicas de nueva incorporación pueden aportar a la política sancionadora europea. Asimismo analizaremos sucintamente los principales documentos de referencia en la implementación de medidas restrictivas, cuestionando su carácter programático y su potencial contribución en el proceso de adopción e implementación de sanciones.

Procederemos, a continuación, con un enfoque geográfico de las políticas europeas. El análisis pormenorizado de la evolución y el contenido de los instrumentos jurídicos que enmarcan las relaciones euro-mediterráneas nos permitirá subrayar las prioridades europeas en el diseño de los ámbitos de actuación. Nos serviremos de la hipótesis en virtud de la cual las ulteriores reformulaciones del Proceso de Barcelona, en las que se ensalza el rol democratizante de la Unión, responden a la lógica europea de mantener el *status quo* en la región, sin aportar novedades significativas en la promoción de la democracia, ni contribuir a las reformas políticas que el Norte de África requiere. Subrayaremos cómo las revoluciones de la Primavera Árabe constituyen una excelente oportunidad de transformar estas dinámicas, que consideramos deslegitimadas.

Consagraremos los dos capítulos finales de nuestro estudio a la evaluación pormenorizada de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Egipto, por un lado, y con Libia, por el otro. En este sentido, trataremos de investigar cómo el estado de dichas relaciones puede contribuir a una mayor eficiencia de las medidas restrictivas impuestas. Evaluaremos, a grandes rasgos, los factores políticos, económicos y sociales que han contribuido tanto a gestar las revoluciones en el Norte de África, como aquellos que han representado los detonante de su estallido, a fin de subrayar su incidencia en la aplicación de medidas restrictivas. Finalmente, haremos un seguimiento cronológico de la respuesta europea a la guerra civil libia, y a las revoluciones en Egipto y Túnez, a partir del cual trataremos de constatar cómo, una vez más, la Unión se erige como un actor normativo, tecnocrático, guiado por valores democráticos, escasamente aplicados a la práctica.

La comparativa de la implementación de la política sancionadora europea centrará la parte final de nuestro trabajo, con la que pretendemos concluir que el arsenal sancionador europeo, entendido como un instrumento variado y de gran potencial sancionador, ha sido escasamente aprovechado en la acción exterior europea en el Norte de África.

CAPÍTULO I: LA POLÍTICA SANCIONADORA DE LA UNIÓN EUROPEA

1.- El concepto de sanción

El término “sanción” no está exento de ambigüedades y confusión, por lo que es preciso analizar el significado que históricamente le ha otorgado la doctrina jurídica. Con carácter previo, basta recorrer a la definición léxica⁴ para constatar que dicho concepto encierra una doble acepción aparentemente contradictoria: por una parte, alude a la “Autorización o aprobación que se da a cualquier acto, uso o costumbre”; y por la otra, hace referencia a la noción de pena o castigo, o en otros términos el “Mal dimanado de una culpa o yerro y que es como su castigo o pena”. Por consiguiente, si bien el mismo concepto engloba una dualidad semántica, expresión tanto de aprobación como de reprobación, ambas acepciones aparecen vinculadas al respeto e inviolabilidad de las normas jurídicas⁵, cuya finalidad radica en garantizar el monopolio estatal “tanto de la producción normativa como del recurso a la fuerza física”⁶.

La doctrina internacional ha distinguido, en la definición del concepto de sanción, dos corrientes claramente diferenciadas, a saber la concepción positivista, materializada en la obra de Hans Kelsen⁷, y la concepción sociológica, personificada en la figura del antropólogo británico Alfred Reginald Radcliffe- Brown. Hans Kelsen, por su parte, definía las sanciones del derecho nacional e internacional como “actos de coacción estatuidos como reacción contra una acción u omisión determinada por el orden jurídico”⁸. Entendía el Derecho como un orden eminentemente coercitivo, en el que la sanción justificaba la propia existencia de la norma. Y en este sentido, la sanción requería, a su entender, la concurrencia de dos elementos, la coacción y la institucionalización. En opinión de Kelsen el acto coercitivo consistía en la privación de bienes, derechos o libertades o la imposición de un mal, aplicado por medido de la

⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, Madrid: R.A.E., 22ª. ed., 2001.

⁵Ver MORAND, Ch-A. (1990), “La sanción”, *Faculté de Droit Université de Genève Travaux CETEL N°36* <<http://www.unige.ch/droit/cetel/publications/travauxCETEL36.pdf> > (consultado el 3 de julio de 2011). En su estudio etimológico del término “sanción” constata que proviene del verbo latino “sancire”, entendido como “delimitar el ámbito de aplicación de una disposición y hacerla inviolable, sometiéndola a la protección de los dioses mediante la amenaza a su eventual violador de un castigo divino” y que tras la laización del derechos romano “sanción” debe interpretarse como la “pena que debe inflingirse a los violadores eventuales de la norma”.

⁶RIPOL CARULLA, S. (2003), *El desarrollo de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Contribución al estudio del concepto de sanción internacional)*, Primera edición, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública (Herri-Arduralaritzaen Euskal Erakundea), p.16.

⁷ Los enfoques aportados por Hart y Ross se insieren igualmente en esta corriente.

⁸ KELSEN, H. (1999), *Teoría pura del Derecho*, 2a Edición <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1039/9.pdf>> (consultado el 3 de julio de 2011).

coacción y, si es necesario, mediante la fuerza física, sin el consentimiento del interesado. La sanción se erigía como la respuesta a un acto ilícito, es decir una acción u omisión con la que los destinatarios de la norma transgreden las normas jurídicas. Dicho autor atribuía un doble valor al concepto de sanción, el cual englobaba no sólo el carácter represivo de las conductas que contravenían el orden normativo, sino también un “sentido objetivo”⁹, que permitía garantizar los valores propios de un sistema jurídico dotándolos de legalidad y legitimidad. Finalmente, constataba que el monopolio de la coacción incumbía a la comunidad jurídica¹⁰.

La corriente sociológica, en cambio, partía de una concepción antropológica del sistema normativo y tuvo un fuerte arraigo en los Estado Unidos. En efecto, Radcliffe-Brown definía la sanción como “una reacción social frente a un determinado modo de conducta que con ella queda aprobado o reprobado”. Ripol Carulla¹¹ constata que gran parte de la doctrina científica internacional ha partido de esta definición, que en gran medida se corresponde con el significado léxico descrito, ampliando considerablemente el concepto de sanción. En opinión de este autor, la evolución de este término permite entender por sanción “toda medida reconocida por un ordenamiento jurídico destinada a asegurar el respeto del derecho y la represión de sus violaciones”¹², lo que justifica que la comunidad jurídica disponga de una gran variedad de instrumentos para garantizar el respeto y ejecución de las obligaciones jurídicas. Al margen de estas primeras aproximaciones, no fue hasta 1967, cuando la Comisión de Derecho Internacional - organismo creado por la Asamblea General de Naciones Unidas, competente para la codificación y promoción del Derecho Internacional-, adoptó una definición concreta del concepto de “sanción internacional”. Roberto Ago, Presidente de la Subcomisión de Responsabilidad de los Estados miembros, presentó un programa de trabajo a seguir en la determinación de la responsabilidad internacional de un Estado¹³. Ago consideraba la sanción, junto con la reparación, una forma de la responsabilidad internacional, que nace ante la existencia de un hecho ilícito, es decir, “una acción o omisión objetivamente contraria a una obligación jurídica internacional del Estado” imputable a un sujeto de derecho internacional. Posteriormente en el octavo informe relativo a la

⁹ *Ibid.* p. 59.

¹⁰ *Ibid.* p.49.

¹¹ RIPOL CARULLA, S. (2003), *Op. cit.* p.30.

¹² *Idem.*

¹³ Doc. A/CN.4/152. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1963, vol. II, anexo 1, p. 265 ss. <[http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(s\)/ILC_1963_v2_s.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(s)/ILC_1963_v2_s.pdf)> (consultado el 3 de julio de 2011).

responsabilidad del Estado¹⁴, y bajo el epígrafe “Ejercicio legítimo de una sanción”, Ago estableció que el “término sanción se emplea como sinónimo de una acción que tiene una finalidad de represión o de ejecución y que resulta en la lesión de lo que, en otras condiciones, serían un derecho subjetivo internacional, que debería ser respetado, del sujeto contra el que se realiza esa acción”¹⁵. De la definición transcrita se desprende que la sanción, como forma de responsabilidad internacional, exige la concurrencia de tres elementos. En primer lugar, un acto ilícito que, como hemos precisado anteriormente, se materializa en la vulneración de una norma; en segundo lugar, la coacción o “lesión de un derecho subjetivo internacional” en términos del propio informe; y, finalmente, la finalidad represora con la que se pretenden reafirmar los valores del propio ordenamiento jurídico.

El profesor Ripol Carulla¹⁶ añade un cuarto elemento característico de las sanciones, a saber, “la institucionalización como garantía de las condiciones de objetividad y generalidad en la imposición de sanciones”. Tras recordar la importante función de las sanciones en el respeto del orden internacional, considera que es imprescindible la existencia de un órgano que aprecie la concurrencia de los elementos mencionados y la correcta ejecución de las sanciones. En este mismo sentido, manifiesta que la institucionalización de este sector posibilita que las relaciones interestatales “lleguen a regirse sobre una bases de predictibilidad y estabilidad”. Por consiguiente, concluye que por sanción internacional debe entenderse “aquella medida que, implicando la privación de un bien y estando prevista por el derecho internacional, se imponga a un Estado sin su consentimiento, mediante intervención de un tercero institucionalizado (establecido por una Organización internacional o designado por un convenio), para, a través de su ejecución, asegurar la represión de las violaciones de sus normas y, por ende, la consolidación del propio sistema jurídico internacional¹⁷”. La comunidad internacional cuenta actualmente con organismos internacionales a los que sus tratados constitutivos les atribuyen la potestad sancionadora o competencias para pronunciarse en esta materia. Esta cuestión ocupará nuestro estudio en los apartados sucesivos.

¹⁴Doc. A/CN.4/318. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1979, vol. II, p.38 ss. <[http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(s\)/ILC_1979_v2_p1_s.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(s)/ILC_1979_v2_p1_s.pdf)> (consultado el 3 de julio de 2011).

¹⁵*Ibid.* Párrafo 79.

¹⁶RIPOL CARULLA, S. (2003), *Op. cit.* p.47.

¹⁷*Ibid* p. 58.

2.- Evolución histórica de la capacidad sancionadora de la Unión

Tras esta primera aproximación doctrinal del concepto de sanción, procedemos en este apartado a analizar la evolución de la capacidad sancionadora de la Unión Europea, al hilo del contexto histórico internacional. Un recorrido histórico no sólo de la aplicación del concepto de sanción en el ámbito europeo, sino también de las sucesivas modificaciones de los tratados hasta la incorporación de una base jurídica concreta nos permitirá comprender el alcance actual de la política sancionadora europea.

2.1.- De la cooperación política interestatal a la creación de la PESC

La creación de la Comunidad Económica Europea, en 1957, respondía a finalidades meramente económicas, lo que justifica que la política sancionadora quedase relegada, en virtud del artículo 57 del Tratado de Roma, a la competencia estatal. En efecto, las primeras sanciones impuestas por Naciones Unidas¹⁸ fueron implementadas individualmente por los Estados Miembros, mediante una decisión común posterior de la CEE. En el Informe de Luxemburgo de 1970, los Estados miembros apuntaban la necesidad de crear un “sistema de cooperación en materia de política exterior” y, en esta misma línea, el Informe de Copenhague aludía a la “concentración de políticas exteriores”, si bien la cuestión de las sanciones suscitaba discrepancias entre los Estados miembros. La doctrina¹⁹ señala en este punto el nacimiento de la Cooperación Política Europea, génesis de la Política Exterior y de Seguridad Común actual, a pesar de que la mayor parte de los expertos²⁰ coinciden en que el origen de la política sancionadora de la Unión se remonta al “London Report”, de 13 de octubre de 1981. En efecto, los Ministros de Asuntos Exteriores de los diez Estados miembros de la época, reunidos en Londres, tras examinar la cooperación política entre los Estados miembros, constataron que si bien se había avanzado notablemente en la última década, era preciso una “coordinación en los temas de política exterior” con el fin de lograr una mayor unidad y coherencia en las relaciones internacionales. Convinieron igualmente en la necesidad de renovar los compromisos resultantes de las Conferencias de Luxemburgo y Copenhague y, en particular, se comprometieron²¹ en consultarse previa adopción de posiciones en el

¹⁸Rodhesia 1965.

¹⁹ BARBÉ, E. (1980), “La Cooperación Política Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 7, nº2, p. 609.

²⁰ KREUTZ, J. (2005), “Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981-2004”, Bonn International Center for Conversion, Paper 45 <<http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/papers/paper45/paper45.pdf>>, (consultado el 31 de mayo de 2011), p. 11.

²¹ Report on European Political Cooperation (London, 13 October 1981), in Bulletin of the European Communities.

ámbito de la política exterior. Con la entrada en vigor del Acta Única Europea (en adelante AUE), el 1 de julio de 1987, la Cooperación Política Europea se integra en la estructura de los Tratados. Dicho texto legal recoge la “voluntad de que los Estados miembros de las Comunidades Europeas procurarán formular y aplicar conjuntamente una política Exterior Común”. El AUE no sólo consagra el *acquis communautaire* en la materia, sino que prevé disposiciones específicas sobre cooperación europea en materia de política exterior. La Comisión es responsable de la implementación tanto de las sanciones económicas impuestas en el ámbito de la Cooperación Política Europea, como de las que responden a Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En la misma época y de la aplicación práctica de las sanciones contra China 1989 se infirió la necesidad de profundizar la regulación de esta materia, y en particular, a lo que al control armamentístico se refiere.²² A este efecto se creó, en septiembre de 1991, el COARM (*Council Working Group on Conventional Arms Exports*). El mismo año, la Unión adoptó una “Lista común para el embargo de armas”, en virtud de la cual se sentaban las bases de ulteriores embargos de armas y equipamiento militar. Asimismo, se aprobó una regulación específica, y una Decisión del Consejo (94/942/CFSP) relativa a aquellos productos que tenían un doble uso, civil y militar²³.

Hasta la década de los noventa, la política europea en materia de sanciones se limitaba a la mera implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sobre la base de legislaciones nacionales y europeas²⁴. Esto no obstante, con el Tratado de Maastricht de 1992 y tras múltiples debates, en la Conferencia Intergubernamental del Consejo Europeo de Maastricht, se consagraba la Política Exterior y de Seguridad Común, y se establecía un procedimiento para la aplicación de sanciones. Así, si bien la práctica sancionadora europea venía desarrollándose desde hacía una par de décadas, los expertos²⁵ consideran que, con la creación de la PESC, nacía igualmente la “Política sancionadora europea”. En este sentido, los objetivos del nuevo pilar se basaban en el “respeto de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión” con el fin de garantizar la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros. El Tratado preveía a este fin un sistema de cooperación entre los Estados miembros. En efecto, en aplicación de las

1981, No Supplement 3, pp. 14-17.

²² Esta cuestión se puso igualmente de manifiesto en la adopción de la “Apolo list”, en diciembre de 1990.

²³ KREUTZ, J. (2005), *Op. cit.* p. 12.

²⁴ DRULÁKOVÁ, R, ROLENC, J.M, TRÁVNÍCOVÁ, Z. Y ZEMANOVÁ, S. (2010), “Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy”, *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol 4, Issue 1, p. 109.

²⁵ PORTELA, C. (2005), “Where and why does the EU impose sanctions?”, *Politique européenne* n°3, p. 84.

resoluciones vinculantes del Consejo de Naciones Unidas, la UE adoptaría una posición común, en virtud de la cual delimitaría el alcance, el objetivo y los medios para la implementación de la medida en cuestión, que si bien debería respetar el contenido de la mencionada resolución, podría adoptar medidas adicionales. Incumbía a la Comisión la implementación de las sanciones, salvo en casos de embargo de armas y de restricciones de entrada, que eran competencia de los Estados miembros.

2.2.- De los primeros embargos de armas a las “smart sanctions”

La cuestión de las sanciones de la UE representó uno de los temas principales en la agenda del Consejo Europeo de Edinburgo de diciembre de 1992, y entre las propuestas de algunos Grupos de Trabajo se subrayaba la necesidad de reformar los embargos de armas, en aras a mejorar los aspectos económicos de la seguridad. Esta voluntad se tradujo igualmente en las disposiciones del Tratado de Maastricht, que venían a confirmar lo estipulado en el Tratado anterior, en los artículos 228A y 73G, mediante los cuales se favorecía las interacciones entre el pilar de la PESC y la CE en la adopción de medidas descentralizadas de aplicación de normas del ordenamiento internacional. Todo ello permitió, según Kreuz,²⁶ valoraciones algo más comprensivas hacia la aplicación sancionatoria descentralizada de la UE. Durante la década siguiente, la práctica en la implementación de sanciones permitió la mejora del sistema. A este efecto, en mayo de 1998, la Unión adoptó un Código de Conducta sobre la Exportación de Armas. Esto no obstante, la crisis en Kosovo puso de manifiesto la necesidad de una mayor regulación, que permitiese agilizar el proceso de implementación de sanciones.

El aumento del terrorismo internacional, desencadenado por los atentados del 11S, conllevó una profusa regulación de la lucha contra el terrorismo, además de la aplicación de lo que se ha venido en denominar sanciones selectivas o “smart sanctions”. Esta reciente práctica se enmarca en el ámbito de aplicación de las sanciones económicas. En este punto es preciso recordar que dentro de esta categoría de sanciones se incluyen no sólo las interdicciones a la importación o exportación de productos y servicios, sino también prohibiciones de vuelo o privación de las inversiones y de los movimientos de capital. Las sanciones selectivas consisten en acotar debidamente los responsables de las políticas o actividades que se pretende sancionar, actuando únicamente sobre ellos, mediante la congelación de fondos si se trata de personas

²⁶ KREUTZ, J. (2005), *Op. cit.* p. 15.

individuales o de entidades o por ejemplo, en el ámbito estatal, suprimiendo el tráfico aéreo con lo que se consigue un aislamiento total respecto del resto de la comunidad internacional. Su objetivo radica en maximizar la eficacia de dichas sanciones, reduciendo los efectos colaterales que de ellas derivan para la población civil. No existe un marco jurídico único en materia de sanciones selectivas, sino tantos marcos como regímenes de sanciones se hayan aprobado. En este sentido, Garrido²⁷ diferencia en función de los destinatarios, entre las sanciones “Al-Qaeda/Talibanes”, y las sanciones procedentes del régimen general creado en virtud de la Resolución 1333 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Dada la extensión del presente estudio, centraremos nuestro análisis en las segundas²⁸, si bien a continuación analizaremos sucintamente al asunto Kadi relativo a las sanciones contra determinados individuos o entidades vinculadas con Al-Qaeda y los Talibanes, por el alcance mediático de dicho pronunciamiento y las consecuencias jurídicas que de él se derivaron.

2.3.- La jurisprudencia del TJUE: El asunto Kadi (C-402/05)

El conocido como “Asunto Kadi” representa un punto de inflexión en la aplicación de medidas restrictivas impuestas en cumplimiento de Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se enmarca, en particular, en el ámbito de las denominadas “sanciones Al-Qaeda/Talibanes”, es decir, aquellas medidas restrictivas adoptadas en virtud de Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas contra determinados individuos o entidades vinculadas o pertenecientes a Al-Qaeda y los talibanes. El TJUE tiene ocasión de pronunciarse en esta decisión sobre la autonomía del sistema jurídico comunitario respecto del Derecho Internacional y, en particular, la Carta de las Naciones Unidas, y sobre la protección de los derechos fundamentales de los destinatarios de dichas sanciones.

El objeto del litigio radicaba en la pretensión de anulación del *Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo, por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes*, por parte de los Srs. Kadi, Al Barakaat y Yusuf, incluidos en el listado de personas y entidades afectadas por la congelación de

²⁷ GARRIDO MUÑOZ, A. (2010), “La jurisprudencia post-Kadi en materia de “sanciones selectivas” en la Unión Europea: misma función, distinto guión”, *Revista General de Derecho Europeo* n°22, p. 12.

²⁸ A modo de introducción de los apartados posteriores, constatar que su ámbito de aplicación se basa en un listado elaborado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en base a las propuestas de los Estados miembros. En aras a la implementación de dichas medidas, la UE no dispone de margen de discrecionalidad alguno, por lo que debe ejecutar las medidas en cuestión de conformidad

fondos prevista en el propio Reglamento. En su recurso de anulación, interpuesto ante el Tribunal de Primera Instancia – actual Tribunal General-, los demandantes alegaban que no les resultaban aplicables las medidas restrictivas previstas en el mencionado Reglamento. Fundamentaban sus pretensiones, en esencia, en la falta de competencia del Consejo para la adopción del Reglamento impugnado que, entendían, violaba sus derechos fundamentales, “ya que permite que el Consejo congele indefinidamente sus fondos sin darle oportunidad alguna de ser oído sobre la realidad y pertinencia de los hechos y circunstancias alegados y de las pruebas utilizadas en su contra”.²⁹ El Tribunal de Primera Instancia (en lo sucesivo TPI) desestimó, en su sentencia de 21 de septiembre de 2005, las pretensiones de los demandantes, reafirmando la competencia del Consejo sobre la base de los artículos 60, 301 y 308 Tratado CE, en conexión con la Posición Común 2002/402, adoptada en el seno de la PESC. Por otra parte, resolvió las alegaciones relativas a la violación de los derechos fundamentales concluyendo su falta de jurisdicción para controlar la validez del Reglamento en cuestión, dado que la Carta de las Naciones Unidas -tratado internacional que prima sobre el Derecho comunitario-, obliga a los Estados miembros a cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad³⁰, en virtud del artículo 307 TCE.

El Sr. Kadi y Al-Barakaat³¹ recurrieron la decisión del TPI en casación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo que sigue TJUE). La falta de competencia de la Comunidad para la adopción del Reglamento y la violación de sus derechos fundamentales se erigían, una vez más, como los principales motivos de la demanda. El TJUE, en su sentencia de 3 de septiembre de 2008³², desde una óptica claramente constitucional, se pronunció acerca de la relaciones entre la Carta de Naciones Unidas y el ordenamiento comunitario recordando que ni los actos dimanantes de los Estados miembros y sus instituciones pueden sustraerse al control de la carta constitucional fundamental³³, y que incumbe al TJUE garantizar el respeto de los derechos fundamentales, como principios generales de la UE. En este sentido, añadió que “un acuerdo internacional no puede menoscabar el orden de competencias fijado por los Tratados ni, por tanto, la autonomía del sistema jurídico comunitario”³⁴. Santos

²⁹ STJUE, de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat Foundation contra Consejo de la Unión Europea*, C-402/05 P y C-415/05 P, FJ 143.

³⁰ *Ibid.* FJ 183.

³¹ El Sr. Yusuf desde agosto de 2006 ya no figuraba en la lista de la ONU.

³² STJUE de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat Foundation* (C-402/05 P y C-415/05 P).

³³ *Ibid.* FJ 281.

³⁴ *Ibid.* FJ 283.

Vara³⁵ estima que el Tribunal da un paso más allá en esta decisión en otorgar la misma fuerza “a la Carta de Naciones Unidas y a las resoluciones del Consejo de Seguridad en el ordenamiento comunitario que al resto de los tratados internacionales”. Estas consideraciones permiten al Tribunal pronunciarse acerca del control de legalidad de la reglamentación comunitaria en aplicación de Resoluciones del Consejo de Seguridad y rechazar la tesis de la inmunidad de jurisdicción de los actos comunitarios de índole como el Reglamento controvertido, sobre la base del principio de primacía del derecho internacional. El Tribunal estimó que las obligaciones derivadas de las Resoluciones del Consejo de Seguridad no pueden contravenir los principios del ordenamiento comunitario, entre los que figura el respeto de los derechos fundamentales. El TJUE se sirvió de esta alegación para consagrar no sólo la autonomía del Derecho comunitario, sino también la primacía del derecho primario sobre las resoluciones del Consejo de Seguridad³⁶. Consideró igualmente, que el régimen de protección de los derechos fundamentales previsto por Naciones Unidas, consistente en el procedimiento de revisión ante el Comité de las Sanciones, de naturaleza diplomática e interestatal, no garantiza la tutela judicial efectiva para las personas o entidades afectadas, por lo que la existencia de dicho régimen no puede conllevar la inmunidad de jurisdicción generalizada en el ámbito del orden jurídico interno de la Comunidad³⁷. En lo relativo a la base jurídica del Reglamento controvertido, el Tribunal confirmó la tesis del TPI, en virtud de la cual los artículos 60 y 301 no constituyen bases jurídicas suficientes para la adopción del reglamento impugnado, si bien divergía en su fundamentación. El Tribunal constató que el mencionado reglamento no podía subsumirse en el ámbito de aplicación de dichos artículos, puesto que el objetivo de la sanción no consistía en la reducción o interrupción de las relaciones económicas, sino en la implementación en el seno de la UE de las sanciones previstas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas - finalidad última del artículo 308TCE-. Esto no obstante, contravenía el argumento del TPI, en virtud del cual el artículo 308TCE permitía alcanzar un objetivo PESC (puesto que la adopción de sanciones de esta categoría no se encontraba entre los objetivos de la Comunidad)³⁸.

³⁵SANTOS VARA, J. (2009), “El control judicial de las sanciones contra Al-Qaeda y los talibanes en la Unión Europea: ¿Un desafío a los poderes del Consejo de Seguridad?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº5, p. 97.

³⁶ El Tribunal sentenció, en el FJ 308, que de establecerse la primacía de la Carta de Naciones Unidas, ésta abarcaría a los actos de Derecho comunitario derivado, pero en ningún caso “se extendería al Derecho primario ni, en particular, a sus principios generales, entre los que figura el respeto de los derechos fundamentales”.

³⁷ El TJUE entiende que dicho control “debe considerarse la expresión de una garantía constitucional derivada del Tratado CE como sistema jurídico autónomo y que no puede ser menoscabada por un acuerdo internacional”.

³⁸ Tal razonamiento, según establece el TJUE en el FJ 198, “permitiría, en el contexto de los artículos 60CE y 301CE

Contrariamente, el TJUE consideró que la adopción de sanciones contra particulares se enmarca en los objetivos del Tratado CE.

Finalmente, tras examinar el contenido de los derechos invocados, el Tribunal constató que las medidas restrictivas aplicadas en el presente caso conllevaban irremediablemente una restricción del derecho de defensa de las personas a las que les es aplicado. Sentenció que los recurrentes vieron violado su derecho de propiedad, entendido de conformidad con el artículo 1 del Protocolo CEDH, y que no fueron debidamente informados de los datos utilizados en su contra, por lo que los principios aplicables al procedimiento de adopción de las sanciones no fueron garantizados. Por consiguiente, sentenció que procedía anular el Reglamento impugnado.

Como apuntábamos anteriormente, el asunto Kadi representa un antes y un después en la jurisprudencia relativa a la aplicación de sanciones económicas a individuos y, además, debido al contenido de sus fundamentos jurídicos, se erige como un referente en la protección de los derechos humanos. Asimismo, en lo que a la elección de la base jurídica se refiere, dicho pronunciamiento viene a constatar la complejidad de la distribución interpilares, que *a priori* debería haber desaparecido con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tema que a sus vez centrará parte del trabajo.

2.4.- El Tratado de Lisboa: Las nuevas bases jurídicas en materia de medidas restrictivas

Como hemos tenido ocasión de ver, con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, no existía base legal alguna para la adopción de medidas restrictivas contra particulares o entidades no-estatales, por lo que era preciso recurrir a los artículos 60, 301 y 308 Tratado CE, como bases jurídicas conjuntas. En efecto, las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativas a la adopción de sanciones económicas han sido ejecutadas a nivel comunitario a través de la adopción de Posiciones comunes en el seno del segundo y/o tercer pilar. En este sentido, el Tratado de Lisboa incorpora, en los artículos 75TFUE (ex-artículo 60Tratado CE) y 215.2 TFUE (ex-artículo 301 Tratado CE)³⁹ una base legal para la adopción de las denominadas “smart sanctions” o sanciones selectivas.

adoptar actos comunitarios que persigan, no uno de los objetivos de la Comunidad, sino uno de los objetivos del Tratado UE”.

³⁹El artículo 308TCE ya no resulta aplicable, puesto que en su apartado 4 excluye de su ámbito de aplicación la PESC.

Como se desprende de su articulado y la doctrina se ha apresurado a constatar, dichos artículos están claramente inspirados en la Sentencia Kadi. A diferencia del articulado del Tratado CE aplicable en esta materia, los artículos 75 y 215 no prevén referencias cruzadas y establecen objetivos distintos. Por una parte, el artículo 75TFUE se enmarca en el título V, relativo al espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, como recuerda su articulado, en hacer remisión expresa a los objetivos de esta política enumerados en el artículo 67TFUE, y entre los que figura la prevención y lucha contra el terrorismo y las actividades con él relacionadas. Dicho artículo prevé expresamente la adopción de “medidas administrativas sobre movimiento de capitales y pagos, tales como la inmovilización de fondos, activos financieros o beneficios económicos cuya propiedad, posesión o tenencia ostenten personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales”. El mismo precepto dispone que dichas medidas serán definidas por el Parlamento Europeo y el Consejo mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Esto no obstante, si bien ambas instituciones serán competentes para la definición de dichas medidas, sólo el Consejo podrá aprobarlas.

El mismo precepto establece *in fine* que dichos actos deberán incluir las garantías jurídicas pertinentes, como respuesta a la situación planteada en el asunto Kadi. Por otra parte, el artículo 215TFUE, consagrado en la V parte del TFUE, relativa a la acción exterior de la UE, regula la adopción de medidas en el ámbito de la Política Exterior de Seguridad y Defensa. Dicho artículo dispone que el Consejo deberá adoptar, por mayoría cualificada, a propuesta de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias. El Parlamento Europeo deberá ser informado al respecto. El apartado segundo del citado precepto prevé expresamente la adopción de medidas restrictivas “contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades estatales” y, paralelamente al artículo 75TFUE consagra que dichos actos “incluirán las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas”. El Comité de Asuntos legales del Parlamento Europeo, en su Opinión JURI-AL (2009)430917, de 4 de diciembre de 2009 relativa al fundamento jurídico de la propuesta del Consejo que modifica el Reglamento (CE) N°881/2002 – y que tendremos ocasión de analizar más adelante-, enumera los requisitos que deben concurrir para la adopción de una medida sobre la base del artículo 215TFUE, a saber: “Debe mediar una decisión sobre la interrupción o reducción, en parte o por completo, de las relaciones económicas y financieras con uno o más terceros países, adoptada de conformidad con el capítulo 2 del título V del Tratado de la Unión Europea; la medida

debe basarse en una propuesta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión; y debe incluir las disposiciones necesarias en materia de garantías jurídicas”.

Como subraya Van Elsuwege⁴⁰ las diferencias entre ambos artículos en la que al proceso de adopción de las sanciones selectivas se refiere son destacables. En efecto, mientras el artículo 215TFUE exige la aprobación del Consejo, por mayoría cualificada, de la propuesta conjunta de la Alta Representante y de la Comisión, relegando el Parlamento Europeo a un segundo plano; el artículo 75 establece que la aprobación de dichas medidas se regirá por el procedimiento legislativo ordinario, regulado en el artículo 294TCE y caracterizado por la codecisión del Consejo y del Parlamento Europeo sobre la base de una propuesta de la Comisión. Por consiguiente, si bien debemos constatar el desigual rol del Parlamento Europeo en el proceso legislativo, no debemos olvidar que ambos artículos requieren la adopción por mayoría cualificada en el Consejo.

Asimismo, es jurisprudencia reiterada del TJUE⁴¹ que el rol del Parlamento Europeo en el proceso legislativo europeo es el fiel reflejo de la legitimidad democrática. Las instituciones europeas concernientes se han pronunciado igualmente sobre el recurso a las bases jurídicas mencionadas, lo que demuestra que la brecha abierta por la jurisprudencia Kadi se extiende más allá del articulado del Tratado de Lisboa. En la Comunicación 2009 (665), de 2 de diciembre de 2009, la Comisión constataba que las medidas en cuestión debían ser adoptadas sobre la base jurídica única del artículo 215TFUE, por lo que el Parlamento Europeo quedaría al margen del proceso de adopción. Esto no obstante, el Comité de Asuntos Legales del Parlamento Europeo, en su Opinión JURI-AL (2009)430917 recordaba la importancia constitucional de la elección del fundamento jurídico de los actos de la UE. Añadía, además, en la misma línea que en el asunto Kadi, que la elección debía fundamentarse en elementos objetivos, susceptibles de revisión judicial, como la finalidad, el objeto y el contenido del acto. A continuación, el Comité analizaba detenidamente dichos factores enumerados en el caso del reglamento controvertido, para concluir delimitando el ámbito de aplicación de los artículos 75 y 215TFUE. Entendía que el Tratado de Lisboa diferencia ambas bases jurídicas en función del tipo de sanción que fundamenten. Así, mientras el artículo 75TFUE regularía las sanciones autónomas de la

⁴⁰VAN ELSUWEGE, P. (2010), “EU external action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency”, *Common Market Law Review* n°47, p. 997.

⁴¹STJUE, de 6 de noviembre de 2008, *Comisión contra Parlamento y Consejo*, C-155/07, paras. 77-79.

Unión, relacionadas con la acción exterior; el artículo 215TFUE haría referencia a aquellas sanciones que responden a la implementación de Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Entrando a analizar la propuesta de *Reglamento del Consejo n°881/2002 por el que se imponen determinadas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaeda y los talibanes*, el Comité constató que es discutible que el artículo 75 pueda constituir una base jurídica adecuada para la prevención y lucha contra el terrorismo y actividades relacionadas, llevadas a cabo por entidades no estatales. Asimismo, subrayaba la difícil delimitación entre “amenazas externas” y “amenazas internas”, por entender que no sólo la actividad de dichas organizaciones puede desarrollarse en el seno de la UE, sino que algunos de sus integrantes puede ser ciudadanos de la Unión. En efecto, la lucha contra el terrorismo no debe limitarse a la acción exterior de la Unión, porque dicho fenómeno puede conllevar igualmente una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los residentes de la UE. Si bien los argumentos anteriores parece inferirse que la lucha contra el terrorismo debe abarcar ambas políticas: interna (art.75), y exterior (art. 215), la mera lectura de ambos preceptos imposibilita el recurso a una base jurídica conjunta, puesto que los procedimientos legislativos en ellos previstos son claramente incompatibles.

En este sentido, el Comité rechazaba que “el artículo 75, en tanto que *lex specialis* respecto del artículo 215 para la *ratione materiae* de la lucha contra el terrorismo, debería constituir el fundamento jurídico para esta propuesta de Reglamento”. Posteriormente, el Consejo adoptó el Reglamento n°1286/2009, de 22 de diciembre de 2009, que modifica el Reglamento (CE) n°881/2002, sobre la base del artículo 215.2TFUE. Esto no obstante, el Parlamento Europeo, disconforme una vez más con la elección de la base jurídica, interpuso, el 11 de marzo de 2010, un recurso de anulación ante el TJUE C-130/10 -aun pendiente de resolución- en que solicitaba la anulación del mencionado Reglamento (UE) n°1286/2009. El principal motivo de la demanda reside en considerar inadecuada la base jurídica del Reglamento habida cuenta de su finalidad y contenido, siendo contrariamente aplicable, a su entender, el artículo 75TFUE. Asimismo, la parte demandante alega, subsidiariamente, que no concurren los requisitos necesarios para recurrir al artículo 215 TFUE, por no haberse presentado ninguna propuesta válida, ni haberse adoptado, por parte del Consejo y con carácter previo, una Decisión con arreglo al título V, capítulo 2 del TUE. En este sentido, Van

Elsuwege⁴² considera que el recurso al artículo 215.2TFUE podría haber infringido el artículo 40TUE en prever procedimientos legislativos previstos en el Título V TFUE, para el ejercicio de competencias propias del Área de Libertad, Seguridad y Justicia. Según el mismo autor, el presente litigio entre el Parlamento y el Consejo es un buen ejemplo de la complejidad en la delimitación entre la dimensión interna de la UE y la dimensión externa cubierta por la PESC que, a su entender, es difícil de justificar desde una perspectiva política. Esto no obstante, desde una perspectiva legal, esta delimitación es imprescindible a fin de determinar la apropiada base jurídica y el procedimiento legislativo aplicable.

3.- La política sancionadora de la Unión Europea

Como acabamos de ver en el estudio histórico-evolutivo del apartado anterior, la capacidad sancionadora de la Unión Europea ha pasado de ser una materia aplicada individualmente por los Estados Miembros sobre la base de una Decisión común posterior, a enmarcarse en la cooperación política y la PESC, hasta fundamentarse, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en los artículos 75TFUE y 215TFUE, nuevas bases jurídicas en la materia. Procedemos en este apartado a analizar el proceso europeo de adopción de sanciones internacionales o, en otros términos, a evaluar el desarrollo de la política sancionadora de la Unión sobre la base de las bases jurídicas mencionadas.

3.1.- Las medidas restrictivas: tipología y objetivos

Bajo el epígrafe “Medidas restrictivas”, el artículo 215TFUE define las sanciones como aquellas acciones que “prevean la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países”. En otros términos, las sanciones o medidas restrictivas son instrumentos de carácter económico o diplomático de los que se sirve la Unión Europea en sus relaciones con países terceros con el fin de reprobador aquellas políticas o actuaciones que violen el derecho internacional público o los derechos humanos, o que contravengan los principios de la UE consagrados en el artículo 2TUE. En “Los Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas (sanciones)”⁴³, primera publicación de referencia

⁴²VAN ELSUWEGE, P. (2010), *Op. cit.* p. 990.

⁴³ Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas (sanciones). Documento del Consejo de la Unión Europea de 7 junio de 2004 (10198/1/04 REV1), Bruselas, 4 de junio de 2004, par. 1.

en la materia⁴⁴, se definen las sanciones como “medio importante para mantener y restablecer la paz y seguridad internacionales con arreglo a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de nuestra Política Exterior y de Seguridad Común”. Por consiguiente, su implementación persigue asimismo la consecución de los objetivos de dicha política, enumerados en el artículo 21 TUE, a saber:

- El respeto y la consolidación de los valores fundamentales de la Unión “la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e individualidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad, así como el respeto del Derecho Internacional”.⁴⁵
- La promoción de la cooperación con el fin de salvaguardar los valores e intereses fundamentales de la Unión, además de su independencia e integridad.⁴⁶
- El mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y la preservación de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y los objetivos del Acta Final de Helsinki y de la Carta de París -incluidos los relativos a las fronteras exteriores.⁴⁷
- El fomento de la cooperación internacional en ámbitos diversos como la integración económica y comercial⁴⁸, el medioambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales⁴⁹, o la ayuda humanitaria⁵⁰, contribuyendo así la buena gobernanza mundial⁵¹.

En los mencionados Principios Básicos⁵² se identifica el origen normativo de la política sancionadora de la Unión⁵³, que bien puede dar cumplimiento a una decisión vinculante del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o bien tener carácter autónomo, y dirigirse tanto a terceros países como a sujetos no estatales, o individuales. En el primer caso, la Unión Europea deberá implementar “garantizando la aplicación

⁴⁴ Con anterioridad a dicha publicación, si bien la Unión había impuesto sanciones autónomas, las instituciones europeas no aludían a la política sancionadora de la Unión, salvo en la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva, en que se preveía al recurso a las “sanciones”, en caso de ineficacia de medidas diplomáticas. <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/03/st15/st15708.es03.pdf>> par. 15.

⁴⁵ Art. 21.1 TUE.

⁴⁶ Art. 21.2 b) TUE.

⁴⁷ *Ibid.* Apartado c).

⁴⁸ *Ibid.* apartado e).

⁴⁹ *Ibid.* apartado d) y f).

⁵⁰ *Ibid.* apartado g).

⁵¹ *Ibid.* apartado h).

⁵² Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas (sanciones). *Op.cit.* par.1.

⁵³ *Ibid.* p. 2-3.

plena, efectiva y en el plazo prescrito”⁵⁴ las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”. De conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas⁵⁵, el Consejo de Seguridad decidirá las medidas que deben ser adoptadas con carácter vinculante por parte de todos los miembros de las Naciones Unidas⁵⁶ ante la existencia de una amenaza o quebrantamiento de la paz, o bien un acto de agresión. En efecto, el artículo 41 de la Carta de Naciones Unidas enumera algunas medidas que los Estados adoptarán a instancia del Consejo de Seguridad, que si bien no implican el uso de la fuerza armada, sí suponen la ruptura de las relaciones con el Estado al que se le aplican. Entre ellas figura “la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones (...), así como la ruptura de las relaciones diplomáticas.” El mismo texto legal⁵⁷ prevé el recurso a las fuerzas aéreas, navales o terrestres cuando las medidas anteriores se aseveren inadecuadas, aunque no serán objeto de análisis en el presente estudio. La aplicación de dichas medidas por los Estados miembros de la Unión Europea miembros también del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas requiere, como tendremos ocasión de analizar en el apartado siguiente, la adopción de una base legal, que a su vez permita minimizar las divergencias interestatales en su implementación.

Las sanciones autónomas, por su parte, pueden ser adoptadas en ausencia de medidas restrictivas por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o bien para complementarlas, en caso de que éstas últimas se aseveren insuficientes. Si bien “Los Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas (sanciones)” parecen matizar que las sanciones autónomas será impuestas “para apoyar los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, y como medida restrictiva para defender el respeto de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y el buen gobierno (...) con arreglo a nuestra Política Exterior y de Seguridad Común”⁵⁸. Esto no obstante, el Consejo se compromete, en ambos casos, a aplicar las sanciones “como parte de un enfoque político, integrado y global que incluya diálogo político, incentivos y condicionalidad”⁵⁹ en aras a la consecución de las finalidades descritas. Asimismo, establece que las medidas restrictivas adoptadas deben maximizar la repercusión “en las personas cuyos

⁵⁴ *Ibid.* p. 2.

⁵⁵ Art. 39 Carta de Naciones Unidas.

⁵⁶ Art. 25 Carta de Naciones Unidas.

⁵⁷ Art.42 Carta de Naciones Unidas.

⁵⁸ Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas (sanciones). *Op.cit.* par. 3.

⁵⁹ *Ibid.* par. 5.

comportamientos se pretende modificar”, reduciendo, a su vez, consecuencias adversas de tipo involuntario sobre la población civil”⁶⁰. A este efecto, el mismo documento enumera el embargo de armas, la prohibición de visados o la congelación de fondos⁶¹, como medios que permiten la consecución de ambos objetivos. Si bien, como apunta Brummer⁶², el arsenal sancionador de la Unión se amplía, al margen de las restricciones comerciales, financieras o de admisión enunciadas, a la suspensión de la cooperación con terceros países o el boicot a eventos culturales o deportivos. Procedemos, a continuación, a definir brevemente la tipología de sanciones apuntada:

Embargo de armas

El embargo de armas tiene como objetivo impedir el acceso o distribución de material militar y armamentístico en ciertas regiones consideradas conflictivas, donde dichos artículos son utilizados con finalidades represivas o para perpetrar agresiones exteriores o internacionales. Su ámbito de aplicación abarca desde la prohibición de la venta, exportación o suministro de todo tipo de armas y equipamientos militares y paramilitares alistados en la denominada “Lista Común Militar de la Unión Europea”⁶³, actualizada el 21 de febrero de 2011, hasta la interdicción de la asistencia financiera o técnica para la producción o mantenimiento de servicios de esta naturaleza. Con el fin de minimizar los efectos perjudiciales que derivan de la imposición de estas medidas para el resto de la población, se suelen prever exenciones humanitarias, operaciones de gestión de crisis o acciones tendientes a la protección del personal de la Unión o de Naciones Unidas, representantes de medios de comunicación o de ONGs sobre el terreno, previa autorización de la autoridad competente. La aplicación de los embargos de armas incumbe directamente a cada Estado miembro, de conformidad con el artículo 346TFUE, respondiendo a la voluntad tradicional del legislador constitutivo de otorgar a la soberanía nacional de cada estado las cuestiones relativas a la seguridad nacional⁶⁴.

⁶⁰ *Ibid.* par. 6.

⁶¹ *Idem.*

⁶² Brummer, K. (2009), “Imposing Sanctions: The Not So “Normative Power Europe”, *European Foreign Affairs Review* 14, p. 195.

⁶³ LISTA COMÚN MILITAR DE LA UNIÓN EUROPEA (PESC) (2011/C 86/01), de 21 de febrero de 2011, (equipo contemplado en 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) (actualización y sustitución de la Lista Común Militar de la Unión Europea adoptada por el Consejo el 15 de febrero de 2010).

Esto no obstante, los Estados miembros “tienen la obligación legal de actuar de conformidad con las Decisiones PESC del Consejo”⁶⁵

Sanciones económico-financieras y comerciales

Las sanciones de contenido económico o financiero incluyen no sólo interdicciones a la importación o exportación de productos y servicios, sino también prohibiciones de vuelo o privación de las inversiones y de los movimientos de capital. Dichas medidas de gran potencial sancionador podrán dirigirse a cualquier país, persona o entidad que mantenga relaciones comerciales con la Unión, independientemente de su nacionalidad. Con el fin de maximizar la eficacia de las sanciones financieras, reduciendo los efectos colaterales que de ellas derivan para la población civil, en los últimos años se ha optado por las “Smart sanctions”. Esta nueva práctica en la aplicación de sanciones económicas consiste en acotar debidamente los responsables de las políticas o actividades que se pretende sancionar, actuando únicamente sobre ellos, mediante la congelación de fondos si se trata de una persona individual o de una entidad, o por ejemplo, suprimiendo el tráfico aéreo de un país aislándolo así del resto de la comunidad internacional. Como detallaremos en el estudio del caso Egipto y tunecino, exenciones de diversa índole y expresamente reguladas pueden resultar aplicables⁶⁶. Asimismo es preciso puntualizar que en aras a facilitar la implementación de sanciones de esta naturaleza, la Unión ha desarrollado las denominadas “Medidas restrictivas (sanciones): Actualización de las prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas”⁶⁷.

Restricciones de admisión

Mandato en virtud de la cual cada Estado miembro de forma unilateral puede denegar la entrada o la circulación en su territorio a nacionales o grupos procedentes de terceros estados. Las restricciones de admisión son definidas a nivel europeo sobre la base de una Decisión PESC adoptada por el Consejo, si bien su aplicación corresponderá a las autoridades nacionales, que tendrán la obligación legal de actuar

⁶⁵ Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. Documento del Consejo de la Unión Europea (17464/09). Bruselas, 15 de diciembre de 2009, par. 7.

⁶⁶ Web Servicio Europeo de Acción Exterior, (2009)“ <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm> (consultado el 29 julio de 2011).

⁶⁷ Medidas restrictivas (sanciones): Actualización de las prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. Documento del Consejo de la Unión Europea (8666/1/08). Bruselas, 24 de abril de 2008, par. 7.

conforme a dicha base legal⁶⁸. Pueden acordarse exenciones a la prohibición de entrada o de expedición de visados por razones humanitarias o en cumplimiento de las obligaciones de derecho internacional.

Boicots a eventos culturales o deportivos y suspensión de la cooperación con países terceros

Medidas que, como apunta Kreutz⁶⁹, a pesar de tener un carácter más simbólico, permiten mostrar el rechazo hacia una política o una actuación concreta de otro Estado. La suspensión de la cooperación con terceros países constituye un importante instrumento sancionador que podría haber adquirido una vital importancia con la aplicación de la cláusula de la condicionalidad democrática incluida en los acuerdos comerciales firmados por la Unión, si bien ésta parece no haber aprovechado su potencial.

Como prevén “Los Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas (sanciones)”⁷⁰, la Unión Europea va desarrollando instrumentos en materia de sanciones “a la luz de la experiencia adquirida y para mejorar su aplicación”. A este efecto, ha ido publicando guías relativas al proceso de aplicación de medidas restrictivas, que se remontan a las “*Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común*”⁷¹ adoptadas el 8 de diciembre de 2003, donde sintetizaba de forma programática la política sancionadora de la Unión. Tras dos años en vigor y ante la rápida evolución de dicha política, el Consejo manifestó la necesidad de normalizar la aplicación de las medidas restrictivas definiendo sus métodos de imposición. Con este fin, adoptó las “*Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE*”⁷², texto en que se actualizan las Orientaciones previas, incorporando modelos de redacción y definiciones empleadas en los documentos jurídicos para la aplicación de sanciones.

⁶⁸ Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. Documento del Consejo de la Unión Europea (17464/09). *Op. Cit.* par. 7.

⁶⁹ KREUTZ, J. (2005), *Op. cit.* p.7.

⁷⁰ Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas (sanciones). *Op.cit.* par. 10.

⁷¹ Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la política exterior y de seguridad común de la UE. Documento del Consejo de la Unión Europea (15579/03). Bruselas, 3 de diciembre de 2003.

⁷² Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. Documento del Consejo de la Unión Europea (15114/05). Bruselas, 2 de diciembre de 2005.

Estas guías han sido actualizadas a la luz de las modificaciones de los Tratados y de política sancionadora de la Unión, hasta la última versión actualmente en vigor de 15 de diciembre de 2009⁷³, que tiene como objetivo “normalizar la aplicación de las medidas restrictivas”, reforzando los métodos de imposición, de conformidad con el contexto jurídico actual de la Unión y de sus Estados miembros.

3.2.- El proceso de implementación de las medidas restrictivas

Aspectos jurídicos

Como hemos precisado reiteradamente, la política sancionadora de la Unión se enmarca en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, regulada en el Título V del Tratado de la Unión Europea. En virtud del artículo 26 TUE, el Consejo Europeo determina los intereses estratégicos de la Unión, estableciendo objetivos concretos y orientaciones generales en el ámbito de la PESC. Esto no obstante, incumbe al Consejo, de conformidad con el apartado segundo del mismo precepto, la elaboración de la Política Exterior y de Seguridad Común sobre la base de las orientaciones estratégicas definidas por el Consejo Europeo, adoptado las decisiones necesarias para la aplicación de dicha política. Por consiguiente, la imposición de medidas restrictivas requiere, en primer lugar, la adopción, por el Consejo, de una Decisión PESC, que se erige como el instrumento jurídico justificativo de la intervención de la Unión y determina también cuál es la medida más apropiada al fin perseguido y su modo de ejecución, de conformidad con el artículo 29 TUE. Dicho precepto establece que incumbe al Consejo adoptar decisiones que definan “el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático”.

El mismo precepto añade que corresponderá a los Estados miembros velar por “la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones de la Unión”⁷⁴. Es preciso que el intercambio de información y de informes entre la Comisión y las autoridades de los Estados miembros, con el fin de favorecer la ejecución de las medidas⁷⁵. A tenor de las “Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE”, las medidas previstas en dicha Decisión se aplican tanto a nivel de la Unión como a nivel nacional, en función de la tipología de sanción elegida y su modo

⁷³ Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. Documento del Consejo de la Unión Europea (17464/09). *Op. Cit.* p.1.

⁷⁴ Artículo 29 TUE.

⁷⁵ Doc. 17464/09, *Op. cit.* par. 28.

de implementación, que hemos esbozado en el apartado anterior. En efecto, mientras el embargo de armas o las restricciones de admisión son aplicados directa e individualmente por los Estados miembros sobre la base de la Decisión Común del Consejo y de conformidad con ésta, la implementación de medidas restrictivas de carácter económico requiere la adopción de un Reglamento de la UE, de conformidad con el artículo 215TFUE⁷⁶. Dicho precepto reza que las decisiones adoptadas de conformidad con el capítulo 2 del título VTUE que prevean “la interrupción o la reducción, total o parcial, de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión, las medidas necesarias”. Y a este efecto, la Orientaciones determinan la necesidad de adoptar un Reglamento de la UE, que tendrá carácter vinculante, siendo directamente aplicable en toda la UE y susceptible de control judicial por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal General. Paralelamente, las Decisiones PESC del Consejo que dispongan medidas restrictivas contra personas físicas y jurídicas también están sujetas a control judicial. Asimismo, en virtud del artículo 75TFUE, base jurídica en la materia, las medidas de contenido económico tendientes a la prevención y lucha contra el terrorismo y las actividades relacionadas exigen la aprobación por parte del Parlamento Europeo y el Consejo de reglamentos vinculantes y directamente aplicables en todo el territorio de la Unión, adoptados conforme al procedimiento legislativo ordinario y previa propuesta de la Comisión. Dichos reglamentos prevén medidas relativas a “movimiento de capitales y pagos, tales como la inmovilización de fondos, activos financieros o beneficios económicos cuya propiedad, posesión o tenencia ostenten personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales”⁷⁷.

El marco jurídico de las medidas restrictivas podrá aludir, al margen de las disposiciones mencionadas de los Tratados, a las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pertinentes u otras disposiciones de Derecho internacional que resulten aplicables⁷⁸ con la mayor exhaustividad posibles. La elección del tipo de sanción se rige en virtud del principio de proporcionalidad y adecuación⁷⁹, por lo que debe garantizar la consecución del objetivo perseguido, a saber, “producir un cambio en

⁷⁶ *Ibid.* par. 7.

⁷⁷ Art. 75 TFUE.

⁷⁸ *Ibid.* par. 8.

⁷⁹ *Ibid.* par. 9.

la política o la actividad de un país” o entidades gubernamental o individuos⁸⁰ responsables de las políticas o actuaciones contrarias a los valores comunitarios, limitando al máximo los efectos colaterales para terceros. En este sentido, el objetivo perseguido, que debe ser coherente con la estrategia geopolítica de la Unión, y no tener motivación económica, quedará definido con claridad en el instrumento jurídico que establezca su implementación⁸¹. Asimismo, la aplicación de las medidas restrictivas debe realizarse de conformidad con el Derecho Internacional Público, respetando los derechos humanos y las libertades fundamentales de la Unión, de conformidad con la obligación impuesta en el art. 6.3TUE⁸². Dichas sanciones deberán ser conformes también a las obligaciones internacionales de la Unión y de sus Estados miembros, en particular los acuerdos OMC, que pueden resultar aplicables en la adopción de sanciones comerciales y financieras, que limiten o interrumpan el comercio de bienes y servicios con estados terceros⁸³. El mismo texto legal prevé que los conflictos normativos que resultan de estas previsiones deberán ser resueltos mediante la elaboración de un enfoque común⁸⁴.

Implementación de resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

En el marco de la Unión y como hemos tenido ocasión de ver, la implementación de sanciones derivadas de resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas requiere la adopción de un instrumento jurídico PESC y del correspondiente Reglamento de aplicación, a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión⁸⁵. Al margen del proceso legislativo descrito, las mencionadas Orientaciones describen la práctica habitual consistente en la presentación de una propuesta de Reglamento sin la adopción previa de un Decisión PESC e inmediatamente después de la adopción de la resolución del Consejo de Seguridad. Dicho procedimiento requiere que la Comisión disponga de toda la información pertinente, permite acelerar los trámites, aprobando en un mismo momento la decisión PESC y el Reglamento. Esto no obstante, la redacción de dichos instrumentos jurídicos respetará fielmente los modelos de redacción y definiciones

⁸⁰ *Ibid.* par. 4.

⁸¹ *Ibid.* par. 5.

⁸² *Ibid.* par. 10.

⁸³ *Ibid.* par. 11. En efecto, el artículo XXI del GATT y el artículo XIV bis del AGCS prevén restricciones al comercio de armas y material de guerra, en cumplimiento de las obligaciones que derivan de la Carta de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

⁸⁴ *Ibid.* par. 13.

⁸⁵ *Ibid.* par. 38.

previstos en la propia Resolución, aunque la Unión podrá acordar la aplicación de medidas más restrictivas⁸⁶. En ambos casos incumbirá a la Unión acotar los términos de dicha Resolución, evitando dilaciones indebidas y en un plazo máximo de 30 días desde su adopción⁸⁷. En la aplicación de medidas financieras, los Estados miembros podrán prever la adopción de medidas nacionales provisionales, con el fin de facilitar la inmovilización de los bienes⁸⁸. Además, los Estados miembros de la UE miembros también del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tratarán de garantizar, en el proceso de negociación, las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumben de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 34TUE⁸⁹. En aras a agilizar la implementación de las resoluciones del Consejo de Seguridad, las susodichas Orientaciones prevén el uso de modelos de redacción y definiciones comunes, los diálogos periódicos y las notas informativas, que faciliten la cooperación entre las partes⁹⁰.

Las medidas restrictivas adoptadas en aplicación de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas serán modificadas o derogadas de conformidad con lo establecido por el Consejo de Seguridad, por lo que el recurso a una fecha de expiración no suele aplicarse en este ámbito⁹¹. En estos casos, es preciso que se acorde con la máxima rapidez posible el levantamiento de los instrumentos jurídicos de aplicación aprobados en el ámbito de la UE⁹². La adopción de exenciones a las medidas acordadas por el Consejo de Seguridad quedará subordinada a lo previsto en la propia Resolución⁹³

Exenciones, expiración y revisión de las medidas restrictivas

Las restricciones financieras y de admisión pueden ser exencionadas ante supuestos de necesidad humanitaria de las personas a las que son aplicadas, para sufragar gastos extraordinarios o atender a las obligaciones internacionales. La concesión de dichas exenciones por parte de las autoridades competentes está sujeta a un análisis casuístico y a la concurrencia de tres requisitos, a saber, que no impidan el objetivo perseguido por la sanción, que sean otorgadas de conformidad con los

⁸⁶ *Ibid* par. 3.

⁸⁷ *Ibid* par. 36-

⁸⁸ *Ibid*. par. 36.

⁸⁹ *Ibid*. par. 37.

⁹⁰ *Ibid*. par. 40-41.

⁹¹ *Ibid*. par. 42.

⁹² *Ibid*. par. 43.

⁹³ *Ibid*. par. 44.

instrumentos legislativos pertinentes, y que afecten a la persona o entidad a la que se dirigen las sanciones. Las medidas restrictivas impuestas serán revisadas periódicamente por grupos y comités pertenecientes al Consejo, sobre la base de informes de los Jefes de Misión de la UE, con el fin de determinar la eficacia de dichas medidas⁹⁴. Cuando se produzcan cambios en el contexto político-social que justifiquen el levantamiento de las medidas, deberá acordarse su revisión. Esto no obstante, el instrumento jurídico puede prever las condiciones necesarias para tal levantamiento, tales como una fecha de expiración o una cláusula de revisión por lo que éste sólo procederá cuando concurren todas ellas. En caso de no cumplirse los requisitos exigidos, las medidas restrictivas dejarán de aplicarse cuando el Consejo así lo establezca. En caso de que el instrumento jurídico de la PESC incorpore una fecha de expiración, incumbirá al Consejo acordar su prórroga, evitando que los Reglamentos de aplicación incluyan esta misma fecha, puesto que deben ser derogados cuanto el instrumento jurídico PESC deje de ser aplicable⁹⁵.

Las sanciones autónomas, por su parte, son objeto de una supervisión continua por parte del Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores (RELEX/Sanciones), constituido en virtud del Documento 5603/04 del Consejo Europeo “*Seguimiento y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la PESC, establecimiento de una formación “Sanciones” del Grupo de Consejeros de Relaciones Exteriores*”. El principal cometido consiste en supervisar el desarrollo y la ejecución de las medidas restrictivas impuestas por la Unión, además de su evaluación a partir de la recopilación continua e información.

Consideraciones finales...

A modo de recapitulación, constatar que del estudio histórico de la aplicación de medidas restrictivas por parte de la Unión Europea se desprende que la actual política sancionadora europea se ha forjado al hilo del contexto internacional cambiante y de la modificación de los tratados constitutivos de la Unión Europea. A pesar de que la práctica sancionadora de la Unión se remonta a los años ochenta, las primeras implementaciones de sanciones se limitaban a acatar las Resoluciones del Consejo de Naciones. No es hasta la creación de la PESC, en los años noventa, cuando se incrementa el recurso a las medidas restrictivas autónomas y se articula la *política*

⁹⁴ *Ibid.* par. 6.

⁹⁵ *Ibid.* paras. 32-33-34.

sancionadora de la Unión Europea como la entendemos hoy en día. La lucha antiterrorista obliga a la comunidad internacional y, por ende, a la Unión Europea a reorientar la implementación de sanciones, sobre la base de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En este contexto, es preciso hacernos eco del mediático asunto Kadi, pronunciamiento constitucionalista en que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sentencia la necesidad de garantizar los derechos fundamentales en los procesos de aplicación de Resoluciones del Consejo de Seguridad, tales como la tutela judicial efectiva o el derecho de defensa. Las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa suponen un paso más en la evolución de la política sancionadora europea, en dos sentidos: por una parte, permite la “constitucionalización” del legado del asunto Kadi en lo que a las garantías jurídicas de los destinatarios de las medidas restrictivas se refiere; y, por otra, incorpora nuevas bases jurídicas en la materia. En efecto, con la inclusión de los artículos 75TFUE y 215TFUE parecen superarse la dificultades en la implementación de sanciones derivadas de la estructura *interpilares*.

Al margen de las mencionadas bases jurídicas, la política sancionadora europea cuenta, desde 2003, con guías programáticas tendientes a facilitar la implementación de medidas restrictivas. Dichas publicaciones reflejan la experiencia adquirida en la materia, ofreciendo información técnica relativa al marco jurídico, y al proceso de adopción e implementación de éstas. Asimismo, en sus páginas se alude reiteradamente a los objetivos de la política sancionadora europea que, enmarcada en el ámbito de la PESC, debe preservar los propósitos inherentes a ésta que son, en esencia, el respeto de los valores y principios fundamentales de la Unión. Para tal loable y utópica finalidad, la Unión Europea dispone de una variada tipología de medidas restrictivas de gran potencial sancionador. En los apartados siguientes trataremos de analizar si la confluencia de dicha voluntad política y la disposición de tales mecanismos sancionadores se traducen en la consecución de objetivos concretos.

CAPÍTULO II. Intervención de la UE en el Norte de África

1.- Aproximación geográfica: Antecedentes históricos

Las características geoestratégicas del Mediterráneo y los flujos comerciales que en él confluyen han ocupado, durante años, una parte notable de las relaciones exteriores de la Unión Europea. En las últimas décadas la Unión ha tenido un rol activo en el diseño de un nuevo marco regional, con el que impulsar, al margen de las dinámicas comerciales tradicionales, las relaciones político-económicas, culturales y sociales entre las dos riberas del Mediterráneo. La estrategia europea pretendía, a través de la elaboración de programas de actuación en los ámbitos descritos, consolidar una política coherente que impulsara el desarrollo y la estabilidad de la zona, sobre la base de principios democráticos, y respetuosa con los derechos humanos. Como tendremos ocasión de ver en el siguiente análisis histórico, esta parece ser aun hoy en día la principal tarea de una Unión más utópica que efectiva.

1.1.-El Proceso de Barcelona

Las relaciones euro-mediterráneas tienen su origen en el conocido como Proceso de Barcelona, materializado en la Declaración de Barcelona de 28 de noviembre de 1995. Los Ministros de Asuntos Exteriores de los entonces 15 Estados miembros de la UE y doce representantes de países del Sur y del Este del Mediterráneo⁹⁶, conscientes de la importancia geoestratégica del Mediterráneo y de los beneficios socioeconómicos de la cooperación, elaboraron los principales objetivos del que sería el partenariado euromediterráneo. El nuevo marco de cooperación tenía como finalidad última erigir el Mediterráneo en una región pacífica, segura y próspera, a partir del diálogo, la asociación, la cooperación y la solidaridad entre las partes.

Como se desprende de la propia Declaración, las partes coincidieron en subrayar la promoción de la democracia y el respeto de los derechos humanos, y el desarrollo político y social como propósitos vehiculares⁹⁷. El acuerdo preveía tres áreas de actuación específicas. En materia política y de seguridad, las partes acordaron estrechar el diálogo, la observancia de los principios e instrumentos de derecho internacional público y las obligaciones que de él dimanaban, garantizando así la estabilidad *ad intra* y

⁹⁶ Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Malta, Chipre, Turquía, Líbano, Siria, Jordania y la Autoridad Nacional Palestina

⁹⁷ Declaración de Barcelona, adoptada en la Conferencia Euro-mediterránea de 27-28 de noviembre de 1995, p. 2-9, <http://www.ces.es/TRESMED/docum/dec_Barcelona_1995_es.pdf>, (consultado el 13 de julio de 2011).

ad extra. Si bien constataban que cada Estado parte era competente para desarrollar libremente su sistema político, éste debería garantizar el estado de derecho y la democracia, así como el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, haciendo especial hincapié en el principio de no discriminación. Se mostraron igualmente dispuestos a combatir, mediante la cooperación, el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de drogas.

En el ámbito económico y financiero y con el fin último de lograr un área común de prosperidad, apostaron por impulsar el desarrollo económico y social de la región, mejorando las condiciones de vida de la población, la reducción de las tasas de desempleo y los desajustes entre estados de la región Euro-mediterránea. El establecimiento progresivo de un área de libre comercio, la implementación de un sistema de cooperación económico y la asistencia financiera de la Unión Europea constituían las principales vías de actuación. Las cuestiones sociales, culturales y relativas a los derechos humanos constituían el tercer pilar de las relaciones euro-mediterráneas. Las reuniones periódicas de los Ministros de Asuntos Exteriores de los países participantes y del Comité Euro-Med se servían de las tres dimensiones descritas para definir las líneas de actuación y evaluar los avances más significativos en cada sector.

Para la consecución de los objetivos descritos, diseñaron una arquitectura institucional basada en una doble lógica: multilateral y bilateral, que respondía, como apunta Philippart⁹⁸ a los principios de igualdad de asociación, complementariedad, descentralización y gradualidad – características que, a su entender, definen este marco. A nivel bilateral, la Unión perseguía la negociación de acuerdos, denominados Acuerdos de Asociación Euro-Med que, mediante un marco más ambicioso, permitiesen superar la dinámica meramente comercial de los acuerdos de cooperación anteriores. Entroncando con el objetivo del presente estudio, precisar que dichos acuerdos cuentan con la denominada *cláusula de derechos humanos*, en virtud de la cual se acordará su suspensión inmediata ante cualquier violación de los derechos humanos. A pesar del potencial sancionador de este mecanismo jurídico, ha gozado de escasa aplicación. En este sentido, las cuantías presupuestarias previstas inicialmente con €3,424 millones de euros⁹⁹ para el período comprendido entre 1995 y 1999 quedaban subordinadas al

⁹⁸ PHILIPPART, E. (2003), “The Euro-Mediterranean Partnership: Unique features, first results and forthcoming challenges”, *CEPS Middle East Working Paper* No. 10, p.2.

⁹⁹ EMERSON, M. y NOUTCHEVA, G. (2005), “From Barcelona Process to Neighbourhood Policy, Assesments and Open Issue”, *CEPS Working Documents*, pp. 1-27.

principio de condicionalidad. En otros términos, la financiación quedaba suspendida en caso de violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, o ante la vulneración de los principios democráticos o el estado de derecho. Su virtual contribución a la consecución de los objetivos fundamentales del Proceso de Barcelona se ha visto frustrada, además, por la ausencia de procedimientos de control del respeto de los derechos humanos. Por consiguiente, podemos concluir que, en esta materia, la voluntad reformista y democratizadora manifestada en la Declaración de Barcelona no ha sido materializada a la práctica.

La doctrina no es unánime en la valoración del Proceso de Barcelona. Frecuentemente se ha criticado la complejidad de su estructura institucional y a la falta de visibilidad política¹⁰⁰. Sin embargo, Emerson¹⁰¹ y Philippart atribuyen la legitimidad popular del Proceso de Barcelona a la funcionalidad de dicha arquitectura. La periodicidad de las reuniones, la coordinación por parte de la Unión y la apertura del debate a actores económicos y a la sociedad civil justificarían este éxito. El ámbito de aplicación del Proceso ha sido igualmente cuestionado por la crítica. Las opiniones se contraponen entre quienes consideran que su excesiva extensión impide la correcta implementación de todos los objetivos previstos, y aquellos que justifican que gracias a la amplitud del paquete negociador, el Proceso de Barcelona cuenta con la participación de todos los miembros de ambas riberas del Mediterráneo. En este sentido, la doctrina mayoritaria alega *en pro* del Proceso de Barcelona que es el único foro que permite el diálogo político entre Israel y sus países vecinos¹⁰². En líneas generales, podemos considerar, pues, que a pesar de no haber logrado las reformas político-económicas perseguidas, el Proceso de Barcelona ha favorecido la liberalización económica e impulsado el comercio internacional, y ha diseñado una arquitectura político-institucional, que servirá de plataforma para ulteriores iniciativas regionales.

¹⁰⁰ *Ibid.* p. 6.

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² SOLER LECHA, E. (2008), “Trece años de Proceso de Barcelona: un proyecto que resiste”, p.13 <http://www.fhimades.org/upload/pdf_libros/50.pdf> (consultado el 18 de agosto de 2011).

1.2.-La Política Europea de Vecindad (en adelante PEV)

El 11 de marzo de 2003, la Comisión adoptó la Comunicación “*Wider Europe-Neighbourhood: A new Framework for Relations with our partners*”¹⁰³, noción que como destaca Soler¹⁰⁴ pronto fue sustituida por el concepto de “vecindad”. La UE inmersa en una dinámica de ampliación y tras la adopción de una moneda única, vio en los países de la cuenca del Mediterráneo y de la Europa Oriental unos socios con quienes consolidar su área de influencia. En efecto, la ampliación geográfica del ámbito de aplicación de la PEV supone una de las principales diferencias respecto del Proceso de Barcelona¹⁰⁵. Como señala Eduard Soler¹⁰⁶, la PEV pretende acabar con “el dilema inclusión/exclusión intentando encontrar una solución compatible con la necesidad de gestionar mejor las fronteras de la UE y con una fatiga generalizada por la ampliación”. La PEV tiene como destinatarios aquellos Estados que, sin gozar del estatus de candidatos, mantenían relaciones pacíficas y de cooperación con la UE, y con quienes se pretendía acordar “una zona de prosperidad y amistosa vecindad¹⁰⁷”. En este sentido, la Comisión establecía expresamente que la PEV no conduce a medio plazo a la adhesión. Contrariamente se trata de un instrumento basado en la proximidad geográfica de los Estados parte, cuyos intereses comunes y características diferenciales justifican un enfoque variable e individual, en que las relaciones preferenciales se modulan en función de los progresos político-económicos de los Estados, articulados mediante planes de acción o *Action Plans* y *country reports*. La apuesta por este enfoque bilateral, basado en la capacidad reformadora y las características diferenciales, parece superar el enfoque dual del Proceso de Barcelona, englobando todos los países mediterráneos en una misma política. Esto no obstante, el mantenimiento del *status quo* y la prosperidad enunciadas en la Declaración de 1995 siguen constituyendo las bases del nuevo proceso. Así, la PEV reitera la voluntad de consolidar las relaciones euro-mediterráneas, mediante la integración económica, el establecimiento de acuerdos comerciales preferentes tendientes a la ampliación de los acuerdos de libre comercio al sector de las mercancías y los servicios, la intensificación de las relaciones político-culturales, la

¹⁰³COM (2003) 104 final, de 11 de marzo de 2003. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. “Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, p.2.

¹⁰⁴SOLER LECHA, E. (2008), *Op. cit.* p.8 .

¹⁰⁵Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, la Autoridad Nacional Palestina, Siria, Líbano, Jordania, Georgia, Armenia, Azerbaijón, Moldavia, Ucrania y Bielorrusia.

¹⁰⁶SOLER LECHA, E. (2008), *Op.cit.* p. 9

Este matiz justifica, por ejemplo, que Turquía, como candidato a la adhesión y a pesar de ser miembro del Proceso de Barcelona, no forme parte de la PEV.

cooperación transfronteriza, y la responsabilidad compartida en la prevención de conflictos, medios que conducirían a la prosperidad común¹⁰⁸. Sobre la base de los derechos humanos y de los valores comunes, los Estados parte pretendían estrechar las relaciones políticas, fomentar la cooperación y la gobernanza mundial, creando instituciones plenamente democráticas. Asimismo, a los acuerdos de asociación y demás formas de cooperación bilateral, la PEV incorporó una dimensión regional, estructurada sobre la base de los tres ámbitos de actuación definidos en la Declaración de Barcelona, que serían utilizados posteriormente como foro de debate y de cooperación entre los Estados parte.

Si bien desde la óptica europea se ha insistido en la complementariedad entre ambos marcos de cooperación, los expertos han subrayado ciertos solapamientos y divergencias entre ambos. En este sentido Emerson y Noutcheva identifican una significativa evolución de la mera voluntad cooperativista del Proceso de Barcelona a la aspiración de la PEV de armonizar las legislaciones nacionales de conformidad con los valores y estándares europeos¹⁰⁹. La mencionada comunicación denotaba asimismo esta tendencia convergente. La Comunicación disponía que la armonización legislativa resultaba imprescindible para la implementación parcial del *acquis communautaire* -la extensión del mercado común o la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capital-. La Comisión consideraba asimismo que la plena integración en el mercado europeo exigía la interconexión de las infraestructuras, tales como el transporte, la energía, las telecomunicaciones o la investigación, al margen de la armonización de los respectivos marcos regulatorios¹¹⁰. En este sentido, el fomento y protección de la inversión extranjera y la asistencia financiera de la UE permitirían reducir las diferencias entre la UE y los demás países parte.

Tras dos años de implementación, en 2006, la Comisión adoptó una Comunicación en la que constataba la necesidad de reforzar la credibilidad y el impacto de la PEV¹¹¹. La pobreza y el desempleo, a los que seguían la corrupción y problemas de gobernabilidad constituían ya en 2006 algunos de los obstáculos internos que la reforma de la PEV pretendía combatir. Por otra parte, la inmigración ilegal, los problemas en el suministro energético, la degradación medioambiental o el terrorismo

¹⁰⁸ COM (2003) 104 final, de 11 de marzo de 2003. *Op. cit.* p. 8.

¹⁰⁹ SOLER LECHA, E. (2008), *Op.cit.* p. 10.

¹¹⁰ *Ibid.* 13.

¹¹¹ COM (2006) 726 final, de 4 de diciembre de 2006. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al fortalecimiento de la Política Europea de Vecindad, p. 13.

deberían centrar las relaciones entre las partes, desafíos que la UE debía afrontar mejorando las relaciones comerciales y la inversión extranjera, y con un enfoque más activo y próximo a los países participantes. La Comisión entendía el modelo de integración como un marco único que daba cobertura a la totalidad de los estados parte de la PEV; es decir, como un instrumento bilateral de negociación política. Subrayaba la concreción y detallismo de los Planes de Acción, y la financiación acordadas como los principales aciertos de la PEV¹¹².

En la misma línea, la Comisión enumeraba los sectores susceptibles de ser reformados, y los enmarcaba en tres ámbitos de actuación concretos, a saber la integración económica y comercial; la movilidad y gestión de la inmigración, y en la resolución regional y multilateral de conflictos. En relación al sector económico y comercial, incidía nuevamente en la convergencia progresiva de los estándares normativos, con el fin de liberalizar las relaciones comerciales entre las partes. Este nuevo impulso armonizador vendría, pues, a corroborar el cambio sugerido por Emerson y Noutcheva. Asimismo, los acuerdos de libre comercio previstos con los países mediterráneos deberían ampliar su cobertura, incluyendo la totalidad de mercancías y servicios, tomando en consideración las características diferenciales de cada Estado. El desarrollo de las aplicaciones visa, y la cooperación y el intercambio de información entre Estados, así como una mejora de la gestión de la inmigración y de los procesos de readmisión, constituían la principal apuesta de la Comisión para legitimar la libre circulación de personas. A pesar del contenido meramente bilateral en que se estructura la PEV, la Comisión consideró que era preciso un enfoque temático y un diálogo multilateral en sectores clave como la energía o los transportes, y a este efecto sugirió la extensión del Tratado Comunitario de la Energía o la adopción de acuerdos globales de aviación. La Comisión constataba igualmente que la consecución de los objetivos enumerados exigía la cooperación y el compromiso político de los Estados participantes, además de cuantiosas aportaciones económicas.

Poco tiempo después de la instauración de la PEV, Del Sarto y Schumacher¹¹³ vaticinaban que el enfoque individualizado favorecería una mayor influencia política y económica de la Unión Europea sobre sus países vecinos. Pronosticaba, a su vez, que la nueva política daría respuesta a las necesidades inherentes a cada Estado, propiciaría

¹¹² COM (2006) 726 final, de 4 de diciembre de 2006. *Op. Cit.* p. 3.

¹¹³ DEL SARTO, R y SCHUMACHER, T. (2005), "From EMP to ENP: What's Stake with de European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean", *European Foreign Affairs Review* N° 10, p. 27.

una mayor participación estatal en la formulación de la política regional. En el apartado siguiente, tendremos ocasión de ver que lo que dichos autores subrayaban como innovaciones de la PEV, siguen constituyendo actualmente algunas de las deficiencias más notables de la PEV. En un análisis a medio camino entre las dos referencias temporales apuntadas, Eduard Soler¹¹⁴, con un discurso más prudente y realista, consideraba que no era posible hacer una valoración global basada en el “valor añadido de la PEV”, por entender que dicha política ha sido implementada a “distintas velocidades” entre los Estados participantes, por consiguiente, su eficiencia varía en función de las capacidades y reticencias de cada país. En el caso concreto de Egipto y Túnez y como analizaremos en el siguiente capítulo, los primeros planes de acción se diseñaron en la primavera de 2007 y a finales de 2004, respectivamente y fueron acordados conjuntamente en marzo de 2007 y en junio de 2005, respectivamente. Ambos cuentan con informes sobre el país de 2005 y 2004. Esto no obstante, la voluntad cooperativa de estos países contrasta, por ejemplo con la de Libia o Argelia, reticente a involucrarse en esta política. En este sentido, Soler sugiere que el balance de la PEV debería evaluar si los incentivos ofrecidos por la PEV en aras a la reforma política del país, se traducen en una mayor prosperidad y respeto de los derechos humanos, así como en un aumento de la influencia europea en la zona¹¹⁵. A esta ambiciosa tarea consagraremos el apartado siguiente de nuestro estudio.

1.3.-La Unión por el Mediterráneo

Durante la campaña electoral a las elecciones presidenciales francesas de 2007, el entonces candidato a la Presidencia de la República Francesa y actual Presidente, Nicolas Sarkozy, manifestó la necesidad de relanzar la cooperación entre países mediterráneos, al margen de la Unión Europea, ante el que consideraba el fracaso del Proceso de Barcelona. A este efecto proponía un foro multilateral que aglutinara a los países mediterráneos interesados en cooperar sobre proyectos de interés común, y a los que denominaba G-Med. La iniciativa inicial fue progresivamente modificada y europeizada. Así el 13 de julio de 2008, en la cumbre euro-mediterránea de París, los jefes de estado y de gobierno lanzaron una reformulación del Proceso de Barcelona de 1995, que fue denominada Unión por el Mediterráneo, en adelante UpM¹¹⁶. La UpM

¹¹⁴ SOLER LECHA, E. (2008), *Op.cit.* p. 10.

¹¹⁵ *Ibid.* p. 11.

¹¹⁶ Declaración conjunta de la Cumbre de París por el Mediterráneo, de 13 de julio de 2008, EURO'MED 1/08. Bruselas, 15 de julio de 2008 (24.07), p. 9 – 24

constituye una asociación multilateral integrada por los Estados miembros de la UE y los 16 países situados a las orillas del Mediterráneo, entre los que se encuentran: Albania, Argelia, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Mónaco, Montenegro, la Autoridad Nacional Palestina, Siria, Túnez y Turquía. Esta iniciativa proponía un enfoque diferenciado de la política europea en esta región, a la vez que constituía un fórum multilateral para todos los Estados parte, desde el que podrían impulsar las prioridades nacionales, y fomentar el diálogo regional y la integración. Los jefes de Estado y de gobierno de los estados parte se comprometieron a cooperar para poner fin a lo que identificaron como desafíos comunes, entre los que destacaron la garantía de la seguridad alimentaria, la degradación del medio ambiente (incluido el cambio climático y la desertización), el fomento del desarrollo sostenible y energético, además de la lucha contra el terrorismo y el diálogo intercultural¹¹⁷. Identificaron asimismo seis proyectos que calificaron de prioritarios y que deberían centrar los esfuerzos de los Estados parte. Consisten brevemente en erradicar la contaminación del Mar Mediterráneo, la construcción de autopistas marítimas y terrestres, la creación de iniciativas para combatir los desastres naturales y el diseño de un plan energético para la zona, basado en la energía solar. En otros ámbitos abogan por la inauguración de la Universidad Euro-mediterránea en Eslovena, y la promoción de pequeñas y medianas empresas.

Si bien en este punto se refleja una clara voluntad continuista respecto del Proceso de Barcelona, la UpM aportaba tres modificaciones significativas para la consecución de los objetivos descritos. En primer lugar, pretendía elevar el nivel político de las relaciones euro-mediterráneas; en segundo lugar, prevé una responsabilidad compartida en las relaciones multilaterales y, finalmente, aboga por la concreción de dichas relaciones mediante proyectos regionales y subregionales, que les doten de una mayor visibilidad. Institucionalmente, la UpM establece dos presidencias rotatorias bianuales, a razón de un líder europeo -en este caso Nicolás Sarkozy-, y un dirigente perteneciente a un país de la orilla Sud del Mediterráneo, y a este efecto se optó por el presidente de Egipto Hosni Mubarak. Asimismo, la UpM cuenta con un secretariado con sede en Barcelona, competente para realizar el seguimiento y promoción de los proyectos; y con reuniones de altos funcionarios a los que incumbe evaluar los progresos realizados. Finalmente, hacer referencia a la Asamblea

<http://www20.gencat.cat/docs/sue/Continguts/Temes/2008_Dossier_UpM/080713_Declaraci%C3%B3n%20de%20Par%C3%ADs_ES.pdf> (consultado el 15 de julio de 2011).

¹¹⁷ *Ibid.* p. 7.

Parlamentaria Euro-mediterránea (APEM), entendida como la expresión parlamentaria de la Asociación Euro-mediterránea, y la Asamblea Regional y Local Euro-mediterránea (ARLEM), constituida por cuarenta y dos cargos electos a escala local y regional de la UE y cuarenta y dos de los países socios. Esta nueva estructura pretendía otorgar una mayor visibilidad y corresponsabilidad al proceso. La UpM preveía asimismo la celebración de cumbres en el mismo lapso temporal, en las cuales se adoptaría una declaración política y un listado con los objetivos regionales a alcanzar. Esto no obstante, la UpM ha sido duramente criticada, por su falta de concreción práctica.

Si bien es cierto que la reformulación francesa generó muchas expectativas entre los Estados miembros, que no se han materializado en reformas destacables, no lo es menos que ha puesto de manifiesto la vigencia de los fundamentos del Proceso de Barcelona. Esto no obstante, el fracaso de las iniciativas descritas pone de manifiesto la Unión Europea sigue teniendo un gran desafío pendiente: diseñar una política europea coherente y adecuada que permite la consecución de los objetivos del Proceso de Barcelona. En este contexto decepcionante parece enmarcarse la reformulación de la Política Europea de Vecindad, presentada recientemente por la Alta Representante y que nos ocupará en el siguiente apartado.

1.4.- Relanzamiento de la Política Europea de Vecindad

El pasado 25 de mayo la Alta Representante y el Comisario Europeo de Ampliación y Política de Vecindad, Štefan Füle, lanzaron una reforma de la PEV, que calificaron de “nueva y ambiciosa”¹¹⁸, a partir de la cual la Unión pretende “alcanzar los retos históricos de la vecindad europea”¹¹⁹. La reforma responde a las turbulencias políticas en el mundo árabe y al contexto internacional en transición y se sirve de la cooperación y los instrumentos en materia de política exterior incorporados en el Tratado de Lisboa.

La participación de la UE en los procesos de reforma política no ha alcanzado los resultados esperados, lo que obliga a la Unión a adoptar una posición más flexible y coordinada con los Estados parte y sus socios internacionales. En este sentido, la nueva reforma se articula en torno a cuatro objetivos fundamentales. En primer lugar, pretende

¹¹⁸ COM (2011) 303, Bruselas 25 de mayo de 2011. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones. Una nueva respuesta a la cambiante Vecindad.

¹¹⁹ *Ibid.* p. 4.

lograr lo que han denominado “deep democracy” o “democracia profunda”, entendida como el compromiso firme de los gobiernos de los países parte y de la sociedad civil en su totalidad, además de la cooperación política, para garantizar unas elecciones libres, el respeto del estado de derecho y de las libertades fundamentales, la independencia judicial, y el control democrático de las fuerzas de seguridad. Como subraya Emerson¹²⁰, el proceso de democratización representa una constante que ha venido repitiéndose retóricamente desde el Proceso de Barcelona de 1995, y al que la Unión ha dedicado escasos esfuerzos. La adjetivación del mencionado objetivo con el término “deep” tampoco se ha traducido en esta ocasión en instrumentos eficaces y operativos que garanticen su efectividad.

Por otra parte, el impulso del desarrollo económico de los Estados parte constituye el segundo objetivo perseguido por la reforma. La Unión debe adoptar políticas que favorezcan el crecimiento económico, el desarrollo empresarial y la promoción de las inversiones, así como la creación de empleo. A este efecto, la Comisión prevé el establecimiento de programas de desarrollo regional y rural, y la mejora de la efectividad de las ayudas macro-financieras. Considera que es preciso incidir igualmente en el ámbito de la migración y la movilidad, facilitando la liberalización de los visados, por ejemplo. Las medidas enumeradas tienen como finalidad última, según se desprende de susodicha Comunicación, la reducción de las desigualdades sociales y regionales, el incremento de las tasas de empleo y, por ende, la mejora del nivel de vida de las poblaciones concernidas. Como apuntan Eduard Soler y Elna Viilup¹²¹, las facilidades propuestas en materia de movilidad pueden resultar novedosas para los países del Sud del Mediterráneo, pero nada más lejos de la realidad en el caso de los países del Este, que cuentan con estas propuestas desde hace tiempo. En el mismo sentido se pronuncia Emerson¹²² en defender que dichas medidas se reducen a mera palabrería biensonante, con la enmascarar el objetivo europeo real: la garantía de la seguridad de las fronteras de la Unión. En tercer lugar, la propuesta prevé la adopción de iniciativas en el ámbito regional, que respondan a las particularidades económicas, geográficas y sociales de cada región. Concretamente, en relación a los

¹²⁰ EMERSON, M (2011), “Review of the Review- of the European Neighbourhood Policy”, *Center for European Policy Studies* <<http://shop.ceps.eu/book/review-review-%E2%80%93-european-neighbourhood-policy>> (consultado el 10 de julio de 2011).

¹²¹ SOLER, E Y VIILUP, E (2011), “REVIEWING THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY: a weak response to fast changing realities” *Notes internacionales CIDOB* <http://www.cidob.org/es/publicaciones/notes_internacionales_cidob/n1_36> p. 2. (consultado el 22 de julio de 2011).

¹²² EMERSON, M (2011), *Op. cit.* p. 3.

países de la orilla Sud del Mediterráneo, la Comunicación propone un diálogo interregional en aras a mejorar la movilidad y los flujos migratorios, y el desarrollo sub-regional a partir de la cooperación política. En este sentido, Soler y Viilup¹²³ concluyen que la reforma de la PEV debe acabar con las falsas expectativas creadas hasta ahora, y abogar por estrategias políticas marcadamente bilaterales, que se completen con programas de corte regional.

Finalmente incide en la necesidad de mejorar los mecanismos para la consecución de los objetivos enunciados, que en puridad pasan por la reforma de los planes de acción, que deberán consagrarse a objetivos prioritarios y caracterizarse por su precisión. Asimismo, los principios de diferenciación y de condicionalidad se intensifican en la nueva reformulación de la PEV. La Comunicación prevé lo que ha venido en denominarse condicionalidad positiva o “more for more”, es decir, subordinar la asistencia europea a los avances alcanzados por cada país en áreas claramente definidas por la Unión, a saber, la garantía de elecciones democráticas, la libertad de expresión, asociación, reunión, y prensa, además de la independencia judicial, la lucha contra la corrupción, y la seguridad. Resta por ver cómo se traduce y se modula esta condicionalidad en la práctica.¹²⁴

En otro orden de cosas, la nueva propuesta pretende revitalizar la PEV, mediante el aumento de los fondos. Se sumarán 1240 millones de euros adicionales a la financiación prevista para el período 2011-2013 de 5700 millones de euros. Soler y Viilup¹²⁵ califican esta cuantía como insuficiente, atendiendo a la situación económica en el Norte de África. Y añaden además que para que dichos recursos sean eficaces se precia una buena gestión gubernamental que, actualmente, aun no está garantizada en los países objeto de estudio, lo que se traduce en un incremento del riesgo de corrupción. Asimismo, el Consejo Europeo, a propuesta de la Alta Representante, ha aceptado aumentar los préstamos del BEI a los países del sur del Mediterráneo en 1000 millones de euros, y así como los del BERD. La Alta Representante justificó, en la rueda de prensa de presentación de la propuesta, el aumento de la financiación en el contexto económico actual como una apuesta innovadora. Catherine Ashton constató que el nuevo enfoque pretende la promoción y el desarrollo “de una democracia

¹²³ SOLER, E Y VIILUP, E (2011), *Op. cit.* p. 5.

¹²⁴ *Ibid.* p. 3.

¹²⁵ *Idem.*

profunda y una prosperidad económica”, basada en la responsabilidad recíproca. Stefan Füle, por su parte, hizo hincapié en los beneficios del principio de diferenciación.¹²⁶

2. Perspectivas actuales de la intervención de la Unión Europea en el Norte de África

2.1.- Revoluciones en el mundo árabe: Replanteamiento de las relaciones euro-mediterráneas

Los procesos democráticos en el Norte de África ponen de relieve la necesidad de reformular las relaciones euro-mediterráneas. Si bien es cierto que la doctrina y la propia Unión se hacen eco desde hace tiempo de la ineficiencia de las políticas europeas en esta región, la primavera árabe ha actuado como revulsivo para su reforma. Ha servido asimismo para superar la inoperativa y deslegitimada Unión por el Mediterráneo, como marco multilateral de negociación. Si bien la doctrina no es unánime en este punto, y ciertos autores¹²⁷ abogan por un enfoque multilateral en que prime el principio de diferenciación, en mi opinión, la heterogeneidad de los países del Sud del Mediterráneo parece adecuarse mejor con la dinámica bilateral propia de la Política Europea de Vecindad. Esto no obstante, de las recientes propuestas de reforma presentadas por la Alta Representante, parece desprenderse que estamos presenciando el fin de PEV tal como la habíamos concebido hasta ahora. Es decir, como una política burocrática y utilitarista, con perseverante vocación homogeneizadora, en manos de la Unión y con la que “chantajear” los países vecinos según sus propios intereses.

Las sublevaciones en el mundo árabe constituyen una oportunidad única para los países mediterráneos, que les permita reimpulsar la dimensión meridional de la PEV, en detrimento de los países del Este a los que la Unión parece haber otorgado una atención preferente en los últimos años. Asimismo, deberían interpretarse, desde la óptica europea, como una muestra de indignación y de frustración política por parte de los países destinatarios de la PEV en la riberas del Mediterráneo. El descontento ante la política europea en esta región responde a diferentes variables que enumeraremos a

¹²⁶ “Una Política Europea de Vecindad nueva y ambiciosa”, Documento de Prensa IP/11/643. Bruselas, 25 de mayo de 2011.

¹²⁷ FISCHER, S. (2011) “The ENP Strategic Review: the EU and its neighbourhood at a crossroads”, *European Union Institute for Security Studies*, p. 4 < <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-enp-strategic-review-the-eu-and-its-neighbourhood-at-a-crossroads/>> (consultado el 13 de julio de 2011).

continuación y que deberían ser objeto de revisión en las actuales propuestas de reforma de la PEV. En este sentido, Bechev y Nicolaïdis¹²⁸ constatan que la totalidad de los países vecinos coinciden, si bien por razones diferentes, en denunciar el desequilibrio en las relaciones con la Unión. Las contrapartidas derivadas de la implementación de la PEV no compensan el esfuerzo de adaptación exigido, ni se traducen en una mejora del acceso a los mercados o una flexibilización de la libertad de movimientos – objetivos, recordemos, de la política europea en cuestión-. Esta situación sugiere la necesidad de apostar por una PEV renovada, diseñada con claridad y coherencia, en fóruns bilaterales en que la Unión y sus vecinos planteen sus respectivos objetivos político-económicos y los incentivos que éstos representan para la otra parte, diseñando así una estrategia común que reequilibre el *policy-making*.

Denuncian asimismo¹²⁹ que los planes de acción son acordados casuísticamente y suelen tener un bajo perfil político, por lo que en ningún caso engloban políticas largoplacistas, ni reflejan el interés común de las partes. Los expertos¹³⁰ sugieren, en este punto, que los planes de acción sean diseñados, atendiendo a las necesidades y al contexto político-social de cada país, previendo mecanismos de monitoraje que permitan hacer balance a corto plazo de su implementación. Apuestan por un mayor intervencionismo de la sociedad civil en la elaboración de dichos instrumentos, con la finalidad de que las medidas en él previstas respondan a las necesidades reales del país y propicien una reforma efectiva y real.

Las debilidades de la PEV que acabamos de enumerar denotan que es preciso que la Unión haga balance de estos siete años de experiencia, y comprenda cuál debe ser su rol en el *policy-making* actual. Las reformulaciones recién presentadas deben dar respuesta no sólo a los interrogantes que resulten de este análisis, sino también al mensaje que desde principios de año transmite la sociedad civil que se manifiesta con fervor en países del Norte de África. En este sentido, Richard Young subraya la vitalidad de los movimientos sociales en estos países, y aboga por su preservación. Considera que “Europa no puede ni debe ser el principal arquitecto de la nueva política regional”. Contrariamente el principal reto de la Unión debe consistir en “maximizar la contribución europea y encontrar la mejor manera de vincularla a la incipiente dinámica interna de la región”. En este sentido, los intercambios culturales y la interacción de la

¹²⁸ BECHEV, D, NICOLAÏDIS, K (2010), “From Policy to Pollity: Can the EU’s Special Relations with its Neighbourhood be Decentred?”, *Journal of Common Market Studies*. Volume 48, Issue 3, p. 475-500.

¹²⁹ *Ibid.* p. 481.

¹³⁰ FISCHER, S. (2011), *Op. cit.* p. 5.

sociedad civil requieren asimismo una mayor movilidad, por lo que la Unión deberá ampliar las condiciones para la libre circulación de personas. En efecto, los expertos coinciden¹³¹ en destacar que los programas de intercambio de estudiantes representan una de las iniciativas más exitosa de la PEV, que no debe quedar excluida de la nueva reforma, sino contrariamente, ser ampliada. En mi opinión, la elaboración de programas de estudio o la concesión de becas que fomenten el intercambio de estudiantes, repercute en un mayor conocimiento de Europa y sus valores (objetivo también de la PEV) y, por consiguiente, en una mayor convergencia.

Asimismo, la Unión debe afrontar nuevos retos de carácter social, como se ha puesto igualmente de manifiesto en el Norte de África, en particular, el rol creciente de las mujeres en la dimensión político-social, y al que se suman la necesidad de reformar el sistema educativo o la mejora de las políticas migratorias. En puridad, tales cambios sociológicos sugieren que no sólo debe apostarse por un acercamiento del marco regulatorio europeo, sino que este deberá atender a la realidad social cambiante. Esto no obstante, y como apunta Behr¹³² las propuestas de la Unión deben ser concisas y factibles, evitando así que las otras partes se cree expectativas imposibles de cumplir (recordemos, que esta ha sido una de las flaquezas de que ha adolecido tradicionalmente la PEV). Esto no obstante, el principio de diferenciación al que hemos aludido reiteradamente puede erigirse como una alternativa viable ante el escepticismo subrayado. El efectivo otorgamiento del estatuto avanzado a Túnez, por ejemplo, o la ampliación del contenido de los acuerdos de asociación representan algunos de los incentivos que podrían motivar una mayor convergencia entre ambas partes. A pesar de esto, la efectividad de dichos instrumentos requiere el establecimiento de marcos de actuación concretos y precisos, que otorguen una mayor visibilidad a la actuación europea. Young constata, sin embargo, que la reforma impulsada por la Unión “no puede consistir en simples ajustes a los marcos políticos formales”.

Esto no obstante, podemos considerar que la reforma presentada recientemente por la Alta Representante no aporta novedades significativas en la materia, sino que viene a reiterar las líneas apuntadas ya desde el Proceso de Barcelona. Como apunta Fischer¹³³, la Unión no ha logrado presentar un modelo atractivo para sus socios, que favoreciese la cooperación y estimulase una auténtica reforma democrática. De la

¹³¹ *Ibid.* p. 3.

¹³² BEHR, T. (2011) “Europe and the Arab World: Towards a Principled Partnership” *Center for Applied Policy Research*, nº 2, p.1 <<http://www.cap.lmu.de/download/2011/CAPerspectives-2011-02.pdf>> (consultado el 15 de julio de 2011)

¹³³ FISCHER, S. (2011) *Op. cit.* p. 2.

reacción europea ante las revoluciones en el Norte de África -tardía y poco cohesionada- no parece desprenderse esta actitud proactiva que dichos países exigen. Además la propuesta ideada desde Bruselas puede chocar con los intereses individuales de los Estados miembros de la UE, como apunta Grant¹³⁴. Ciertamente, algunos de ellos pueden mostrarse reticentes ante el otorgamiento de asistencia económica a los países vecinos, por entender que tales contrapartidas no se adecuan a sus necesidades y que pueden resultar en cierto sentido dañinas para los propios intereses de la Unión. Por consiguiente, considero que el progreso y la estabilidad, fines últimos de las política europea en la zona, sólo podrán ser alcanzados tras un largo y gradual período de reformas que, al margen de las dotaciones económicas, inicien el camino hacia la democracia, incidiendo principalmente en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como en la garantía de elecciones democráticas o la independencia judicial.

2.2.- Democracia: instrumentos y paradojas

El artículo 2 TUE enumera entre los principios fundamentales de la Unión Europea el respeto “de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”. Asimismo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea está consagrada a la protección de los valores de la Unión, a saber “la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad” basados “en los principios de la democracia y del Estado de Derecho”. La protección de los derechos humanos orienta igualmente la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión, de conformidad con el artículo 21 TUE. Así, según ordena el Tratado de Lisboa en dicho artículo, con carácter general, la Unión en el desarrollo de su acción exterior, respetará los principios de: “la democracia, el estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”.

En este sentido, precisar que del análisis de los instrumentos jurídicos básicos de la política europea en el sud del Mediterráneo que hemos realizado en el apartado primero, se desprende igualmente que la protección de los derechos humanos y las

¹³⁴GRANT, C. (2011), “A new Neighbourhood Policy for the EU”, *Center for European Reform Policy Brief*, p. 3 <http://www.cer.org.uk/pdf/pb_grant_neighbourhood_11march11.pdf> (consultado el 13 de julio de 2011).

libertades fundamentales constituye una finalidad inherente a la actuación europea en esta región. Ya en los considerandos previos de la Declaración de Barcelona, de noviembre de 1995, las partes constataban que “para alcanzar el objetivo general de hacer de la cuenca mediterránea un ámbito de diálogo, intercambio y cooperación que garantice la paz, la estabilidad y la prosperidad, es preciso consolidar la democracia y el respeto de los derechos humanos (...)”. La Unión por el Mediterráneo, como reformulación del Proceso de Barcelona, ha mantenido este legado. Asimismo, la protección de los derechos humanos ocupa un lugar preeminente entre los objetivos de la Política Europea de Vecindad. En efecto, la Comunicación “Wider Europe”¹³⁵ apostaba por intensificar los esfuerzos en la protección de los derechos humanos, y la promoción de libertades básicas, tales como la libertad de expresión o de asociación. Como señala Wood, la voluntad y los esfuerzos consagrados a la garantía de los objetivos descritos, el *modus operandi* empleado y la capacidad de persuasión erigen a la Unión en un “actor normativo” en la escena internacional”.

En efecto, la Unión Europea dispone de una amplia variedad de mecanismos de índole diversa para la consecución de los principios enumerados. La condicionalidad política constituye el principal instrumento europeo a este efecto, en virtud del cual la Unión Europea ha articulado el proceso de pre-accesión de los países candidatos, en particular del este de Europa. En efecto, la Unión Europea subordina, no sólo la accesión, sino también la asistencia financiera o el establecimiento de acuerdos de asociación a la adopción de los valores democráticos y los principios fundamentales de la Unión. Sin embargo, como subraya Schimmelfennig¹³⁶, la eficacia del principio de condicionalidad depende en gran medida de la credibilidad de los incentivos ofrecidos, y en este punto radican las principales críticas de los países vecinos al *policy making* europeo. Asimismo, Richard Youngs¹³⁷, constata que el uso de la condicionalidad democrática prácticamente ha desaparecido de las políticas europeas occidentales, cuyos gobiernos lejos de priorizar las reformas democráticas que motivaron el proceso de Barcelona, han optado por una actuación más pragmática, que permita alcanzar resultados a corto plazo.

¹³⁵ COM (2003) 104 final, de 11 de marzo de 2003. *Op. cit.* p. 12

¹³⁶ SCHIMMELFENNING, F. (2007), “EU Democracy Promotion in the European Neighborhood: Conditionality, Economic Development, and Linkage”. *Paper for EUSA Biennial Conference, Montreal Hanno Scholtz, University of Zurich*, p. 7 <aei.pitt.edu/8021/1/schimmelfennig-f-12b.pdf> (consultado el 12 de agosto de 2011).

¹³⁷ YOUNGS, R. (2010), “The end of democratic conditionality: good riddance?”, *FRIDE- Working Paper* N° 102, p. 1.

Vasconcelos¹³⁸ caracteriza la política europea por su “falta de interés en la democratización”. Los intercambios comerciales y energéticos, el control de los flujos migratorios y las redes terroristas han motivado las relaciones de la Unión con sus países vecinos, si bien la “garantía de la estabilidad” constituye el subterfugio elegido para legitimar su actuación. Sin embargo, el *modus operandi* europeo no ha escapado al ojo atento de la doctrina¹³⁹ que ha criticado abiertamente la escasa capacidad democratizadora de la Unión en el ámbito de la PEV. El proceso de transición democrática ha quedado generalmente vinculado a la voluntad política de las élites dirigentes, que han contado con la aquiescencia de las autoridades europeas.

Asimismo y como hemos precisado anteriormente, los Acuerdos de Asociación adoptados en el ámbito de la PEV prevén en su articulado lo que ha venido en denominarse *cláusula de derechos humanos*. En efecto, desde el 11 de mayo de 1992, se incorpora dicha cláusula en todos los acuerdos concluidos entre la Unión y terceros Estados, en virtud de la cual las relaciones contractuales quedarán inmediatamente suspendidas ante una violación de los derechos humanos. A pesar del potencial sancionador de este mecanismo jurídico, no han gozado de aplicación alguna, salvo en la cooperación ACP, por lo que, como indica Youngs¹⁴⁰, incluso miembros del cuerpo diplomático justificarían su exclusión, por su falta de impacto y por entender que su existencia puede obstaculizar los objetivos económicos y políticos o incluso energéticos. En este sentido, a partir de un estudio casuístico de las relaciones comerciales entre la Unión Europea y estados parte de la PEV, y el nivel de protección de la democracia y los derechos humanos, Wood¹⁴¹ constataba que en los países productores de petróleo y con potencial energético, esta última variable era obviada.

Finalmente, las sanciones o medidas restrictivas, entendidas como instrumentos de carácter económico o diplomático que permiten reprobado y modificar aquellas políticas o actuaciones que violen el derecho internacional público o los derechos humanos, constituyen otro instrumento del que la Unión puede hacer uso para la preservación de la democracia y el estado de derecho, y para garantizar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En la publicación “Where and why

¹³⁸ VASCONCELOS, A (2011), “The Arab democratic wave: How the EU can seize the moment?”, *European Union Institute for Security Studies*, Report n°9, p.7 <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_Arab_Democratic_Wave_-_how_the_EU_can_seize_the_moment.pdf> (consultado el 13 de julio de 2011).

¹³⁹ FISCHER, S. (2011) *Op. cit.* p. 2.

¹⁴⁰ YOUNGS, R. (2010), *Op. cit. FRIDE- Working Paper* N° 102, p. 4.

¹⁴¹ NIEDRIST, G. (2011), “La cláusula de Derechos humanos en los Tratados de Libre Comercio de la Unión Europea”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI, p.477.

does the EU impose sanctions?”, Clara Portela¹⁴², partiendo de la hipótesis que la política sancionadora difiere en función de criterios geográficos, constata que las sanciones impuestas en el Sud del Mediterráneo están directamente vinculadas con la lucha antiterrorista, mientras que la preservación de los valores democráticos y de los derechos humanos justifica las sanciones contra terceros países, ajenos a la PEV. Argumenta sus conclusiones en dos variables que no sólo limitarían la influencia europea en la zona, sino que apaciguarían sus ansias sancionadoras: en primer lugar, la falta de motivación de los países mediterráneos en la adhesión a la Unión, en contraposición con los vecinos del Este. En este mismo sentido se pronuncia Grant¹⁴³ en constatar una dispar influencia política de la Unión respecto de los países del Este y del Norte de África, que atribuye a la incidencia de la lógica de la convergencia-adhesión de los primeros. Por otra parte, la dependencia energética de la Unión Europea, que suscita reticencias por parte de algunos Estados miembros. Por consiguiente, la inoperatividad deliberada de estos instrumentos viene a constatar una vez más la retórica democratizante y oportunista de la Unión.

2.3.- Nuevo enfoque: ¿Democracia o estabilidad?

En este sentido, coincido con Morillas¹⁴⁴ en afirmar que la Unión debe aprovechar este punto de inflexión y apostar decididamente hacia la democratización de la zona, “proceso de transición en el que la UE debe jugar un rol fundamental”. En el mismo sentido se pronuncia Albioni¹⁴⁵ quien manifiesta que apoyando dichas reformas, la UE garantizará una mayor cooperación con los demás socios. Vasconcelos¹⁴⁶ añade que la Unión debe ofrecer a este efecto todos los recursos y medios técnicos de que disponga, sin inmiscuirse en la voluntad política interna. En este punto inciden, precisamente, las democracias incipientes como Brasil, India, Indonesia, Turquía o Sudáfrica que, como sugieren Carothers y Youngs¹⁴⁷ están erigiéndose como promotores de la democracia en la escena internacional, con un modelo alternativo al

¹⁴² PORTELA, C. (2005), *Op. cit.* 103- 104.

¹⁴³ GRANT, C. (2011), *Op. cit.* p.2.

¹⁴⁴ MORILLAS, P (2011), “Europa y la democratización del mundo árabe”, *Observatory of Euro-mediterranean Policy* <<http://www.iemed.org/activitats/2010/Observatori/36-Morillas.pdf>> (consultado el 13 de julio de 2011).

¹⁴⁵ Entrevista con Roberto Albioni y Bruno Ramos (2011) “Europe should adjust its own policies to support the demands of the Arab revolutions” <http://www.iemed.org/activitats/2010/Observatori/c_obs.php#aliboni> (consultado el 13 de julio de 2011).

¹⁴⁶ VASCONCELOS, A (2011), *Op. cit.* p. 49-50

¹⁴⁷ CAROTHERS, T. y YOUNGS, R. (2011), “LOOKING FOR HELP Will Rising Democracies Become International Democracy Supporters?”, *Democracy and Rule of Law, The Carnegie Papers*, pp. 1-5.

occidental. En efecto, si bien dichos países se muestran reticentes a declarar abiertamente que la protección de los derechos humanos figura en su agenda política, y observan con recelo el rol democrático de los EUA o de la UE, su enfoque anti-intervencionista y pro-soberanista están modelando las relaciones internacionales actuales. Los mencionados autores estiman que la Unión Europea debe saber utilizar el potencial de dichas democracias incipientes, con una aproximación flexible exenta de presiones, y asumir que dicha concepción, a pesar de contravenir las iniciativas democráticas tradicionales, puede contribuir favorablemente a la promoción de la democracia. Se trata de una cuestión compleja, que la Unión deberá afrontar con la mayor diplomacia posible, y en la que ciertamente el Servicio Europeo de Acción Exterior debería jugar un rol decisivo.

Al margen del rol democrático de la Unión en la escena internacional y entroncando con la situación actual en el sur del Mediterráneo, constatar que si bien las reformas constitucionales y políticas, que garanticen el Estado de derecho se aseveran ineludibles para avanzar hacia la democracia, la indignación popular en Norte de África sugiere que las reformas sociales tampoco pueden quedar al margen. En el ámbito concreto de la seguridad y estabilidad -ejes vertebradores de la política europea en esta región desde el conocido Proceso de Barcelona-, Attinà¹⁴⁸ enumera cinco factores que, según avalan estudiosos en la materia, condicionan la seguridad en el Norte del Mediterráneo, y a los que la Unión deberá acordar cierta atención. En primer lugar, alude a las condiciones económicas estatales, por entender que el crecimiento económico está estrechamente vinculado a la estabilidad internacional. Los factores políticos internos condicionan igualmente dicha estabilidad, a razón de la siguiente lógica: cuanto más democrático es un Estado, menor tendencia presenta a violar la estabilidad internacional. Asimismo, el estado de la industria armamentística y del sector militar son fuentes recurrentes de desestabilización de una región y, en el mismo sentido puede incidir la configuración cultural del país. Finalmente, altos niveles de contaminación generan tensiones internacionales, que pueden dañar igualmente la seguridad internacional. Como apunta Attinà¹⁴⁹, todos estos factores han sido, en mayor o menor medida, tomados en consideración en la elaboración de las relaciones euro-mediterráneas, si bien el estado actual de la región exige intensificar la actuación

¹⁴⁸ ATTINÀ, F (2011), "The Complementary Role of the ENP and UfM Projects in Building a Security Partnership in the Mediterranean", *Observatory of Euro-mediterranean Policies* p. 2 <<http://www.iemed.org/activitats/2010/Observatori/27-Attina.pdf>> (consultado el 13 de julio de 2011).

¹⁴⁹ *Ibid.* p.3.

europea en estas áreas. No basta, sin embargo, con decisiones retóricas y objetivos biensonantes vacíos de contenido político y técnico. Contrariamente, es preciso que las resoluciones jurídicas prevean instrumentos concretos y mecanismos de seguimiento que garanticen su correcta aplicación y, por ende, su eficacia quede asegurada.

Las inyecciones económicas -incrementadas con el nuevo marco financiero 2011-2013 y tras la reciente Comunicación de la Comisión “Partenariado por la democracia y la prosperidad compartida”-, y la progresiva entrada en los mercados europeos representan los principales atractivos para la gran mayoría de los Estados participantes en la PEV. Esto no obstante, las relaciones euro-mediterráneas no debe vehicularse exclusivamente a través de cauces financieros, sino que deben tomar igualmente en consideración la implementación de los valores europeos, tales como la democracia, o la incorporación de buenas prácticas en ámbitos tan diversos como el sector educativo o científico, entre otros. Además, la situación económica actual parece reforzar esta hipótesis, dado que la crisis que azota Europa puede frustrar las expectativas de los países vecinos, por lo que las ayudas económicas no deben constituir el principal vínculo entre ambas partes. Al margen de estas consideraciones previas, y teniendo en cuenta el peso específico de las ayudas económicas en el marco de la PEV, es preciso recordar que las contrapartidas otorgadas por la Unión no deben limitarse a inversiones homogéneas, sino que, en la medida de lo posible, deben responder a la heterogeneidad político-social de cada país.

En efecto, podemos ilustrar esta situación, repasando la evolución y estado actual de los países objeto del presente estudio: mientras Túnez y Egipto parecen avanzar en un proceso de transición democrática, Libia sigue inmersa en un estado de violencia. Es evidente, pues, que la Unión deberá re-diseñar las relaciones con cada uno de dichos países, sobre la base del bilateralismo y la diferenciación¹⁵⁰, con ofertas sugerentes, adaptadas a las necesidades y capacidades de cada uno de ellos. Asimismo, la Unión debe abogar por una distribución eficiente de los recursos, maximizando el beneficio de las dotaciones económicas, cuyo ámbito de aplicación deberá abastar desde la generación de empleo, hasta las reformas institucionales.

Asimismo, es preciso no sólo que la Unión aumente la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, sino también que logre una mayor implicación de la sociedad civil en el *policy making*. En efecto, las iniciativas ciudadanas o la

¹⁵⁰TOCCI, N (2011), “The European Unión and the Arab Spring: A (Missed?) Opportunity to Revamp the European Neighbourhood Policy” *Observatory of Euro-Mediterranean Policies*, p.2 < <http://www.iemed.org/activitats/2010/Observatori/44-Tocci.pdf>> (consultado el 15 de julio de 2011).

participación de las ONGs deben centrar el rol proactivo de la sociedad civil en la reformulación de las relaciones entre la Unión y los países de la riera Sud del Mediterráneo. Esta parece ser la línea apuntada con la creación de la Asociación para la Democracia y la Prosperidad¹⁵¹, impulsada por la Comisión Europea y la Alta Representante el pasado 8 de marzo de 2011. La Asociación trata de dar respuesta a los acontecimientos acaecidos en el Norte de África, conocidos como la “Primavera Árabe”, a partir de un enfoque basado en incentivos -“más por más”-, en virtud del cual, la asistencia de la Unión quedará condicionada al cumplimiento por parte de los países vecinos de las reformas políticas y económicas previamente fijadas. Por consiguiente, serán los estados que más avancen en este sentido, los que se beneficiarán de una mayor ayuda europea. La mencionada Asociación se sustenta, en particular, en la transformación democrática, basada en los derechos humanos y las reformas judiciales; la promoción de nuevas oportunidades para los contactos interpersonales, estrechando así los lazos con la sociedad civil; y finalmente, impulsando el crecimiento económico, a través de la creación de empleo y apoyando a las PYME.

Consideraciones finales...

A *priori*, debemos destacar que son las características geoestratégicas y sociopolíticas de los países vecinos del sud del Mediterráneo las que sin duda han venido determinando históricamente las relaciones euro-mediterráneas. Como hemos tenido ocasión de ver, dichas relaciones tienen su origen en el conocido Proceso de Barcelona, el cual no solo pretendía establecer las bases teóricas de las mismas, sino también dotarlas de objetivos y herramientas factibles y específicas a fin de alcanzar los objetivos descritos. Con posterioridad, y viéndose la UE en pleno proceso ampliacionista, se constituyó la PEV, con el fin de dinamizar las relaciones en la zona, sobre la base de la armonización legislativa y al amparo de los derechos humanos y de los valores comunes de la Unión. Esto no obstante, paralelamente, vióse la necesidad de relanzar tal cooperación en términos más pragmáticos y no tan absolutos, por lo que la idea de impulsar dichas relaciones al margen de la UE fue adquiriendo solidez, hasta configurarse como una reformulación del Proceso de Barcelona, que culminó en la denominada Unión por el Mediterráneo.

No obstante todo lo expuesto, factores como la turbulenta situación política en el

¹⁵¹ COM (2011) 200 final, de 8 de marzo de 2011, Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los Países del Mediterráneo Meridional”.

mundo árabe, así como la voluntad de alcanzar definitivamente buena parte de los retos históricos europeos en materia vecindad han impulsado lo que desde la óptima europea se ha tildado de “profunda y ambiciosa” reforma de la PEV. Son para ésta, habida cuenta de la inoperancia de los medios precedentes, cuatro los objetivos básicos a alcanzar. En este sentido, tan sólo destacar que no por ser una iniciativa de nuevo encuño representa una innovación real, pues tales principios representan tan solo reformulaciones o repeticiones de aquellos objetivos utópicos convenidos ya de antaño. Articulándose en principio así un no muy próspero futuro en este sentido, si tenemos en cuenta la oportunidad real de renovación de las relaciones euro-mediterráneas que la primavera árabe ofrecía. Hecho que sin duda vuelve a poner sobre la mesa europea la dicotomía básica sobre este punto, que no es otra que la de abogar o bien por la transformación, protegiendo ya no sólo intereses político-económicos, sino también los valores democráticos, o apostar por una estabilidad que a corto-medio plazo pueda ser la solución más cómoda para los intereses europeos (opción, que teniendo en cuenta el inmovilismo real de la UE en este sentido, parece ser la escogida).

CAPÍTULO III: Sanciones económicas impuestas por la Unión al régimen de Ben Ali y al de Mubarak

1.- Relaciones bilaterales UE- Túnez y UE- Egipto

1.1.- Antecedentes y evolución de las relaciones UE-Túnez y UE-Egipto

Las relaciones diplomáticas entre la Unión Europea y Egipto se remontan al 1966, cuando la Unión decidió, aprovechando la proximidad geográfica entre ambos, apoyar las reformas políticas y democráticas del que será su principal socio en la orilla Sud del Mediterráneo¹⁵². Diez años más tarde, y de forma paralela, se inician los contactos diplomáticos entre Túnez y la Unión Europea, año en que ambas partes firmaron el primer Acuerdo de Cooperación. Asimismo, Túnez es el primer país mediterráneo con el que la Unión concluyó un Acuerdo de Asociación el 17 de julio de 1995, que se enmarcaba en el conocido Proceso de Barcelona y pretendía erigirse como precursor de la Asociación Euro-mediterránea. Dicho Acuerdo de Asociación entró en vigor en marzo de 1998, y desde esta fecha ha orientado la cooperación política, económico-social, cultural y científica entre ambas partes, favoreciendo así la creación de un espacio común “de paz, estabilidad y prosperidad”. Puntualizar brevemente que, en el ámbito comercial, preveía la creación a largo plazo de un área de libre comercio - que se concluyó en 2008 con la supresión de las últimas trabas que gravaban los productos industriales-. Incluía igualmente cuestiones de interés internacional como la protección de los derechos humanos o el control de los flujos migratorios.

En Egipto, en cambio, las relaciones con la Unión no adquirieron mayor peso hasta el Acuerdo de Asociación firmado el 25 de junio de 2001 y que, tras la ratificación de los Estados parte, entró en vigor el 1 de junio de 2004. Desde 1977 hasta esta fecha, las relaciones bilaterales entre ambas partes se articularon mediante un Acuerdo de Cooperación, que preveía la asistencia mutua en materia económica, además de otras disposiciones relativas a los intercambios comerciales. En este sentido, los productos industriales egipcios disponían de libre acceso al mercado europeo, mientras que las exportaciones europeas en este sector se regían por la Cláusula de la Nación más favorecida. La comercialización de los productos agrícolas fue objeto de un protocolo en 1987, paralelamente a las cuestiones económicas que quedaron reguladas en cuatro protocolos financieros hasta principios de la década de los 1990. Al margen de estos

¹⁵² Web Servicio Europeo de Acción Exterior <http://eeas.europa.eu/egypt/index_en.htm> (consultado el 20 de julio de 2011).

acuerdos embrionarios, el Acuerdo de Asociación de 2004, diseñado sobre la base de los Acuerdos de Asociación Euro-mediterráneos, constituye la base legal actual de las relaciones bilaterales entre la Unión y Egipto. De conformidad con el artículo primero del mencionado acuerdo, sus principales cometidos residen en el establecimiento de un marco propicio para el diálogo político y la cooperación en ámbitos de interés común, consolidando así relaciones pacíficas, la estabilidad política y el crecimiento económico y social de Egipto. Asimismo, contempla la liberalización progresiva del comercio de mercancías, servicios y capital. Como apuntábamos anteriormente, tanto el Acuerdo de Asociación UE-Egipto como el Acuerdo de Asociación concluido con Túnez recogen en su articulado la denominada cláusula de derechos humanos, entendida como un elemento esencial del acuerdo, en virtud de la cual las relaciones entre las partes, así como las disposiciones del propio acuerdo deberían fundamentarse en el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos. Esto no obstante, en las relaciones con ambos países, la Unión ha priorizado sus intereses económicos, mostrándose aquiescente con la actitud antidemocrática de sus líderes políticos.

Actualmente y como ya hemos tenido ocasión de ver, ambos países participan de la Política Europea de Vecindad (en adelante PEV), ideada por la Comisión en marzo de 2003¹⁵³ para reforzar la estabilidad, la prosperidad y la seguridad interna ante la adhesión de nuevos estados miembros. Con el fin de implementar dicha política, la Unión diseñó sendos “Action Plan” o “Planes de Acción”, tratando de intensificar así las relaciones existentes entre las partes. La PEV parte de un enfoque diferenciado, basado en el reconocimiento mutuo y el respeto de los valores compartidos tales como la democracia, el estado de derecho, o el respeto de los derechos humanos. Mediante este instrumento y de conformidad con sus considerandos previos, Túnez avanza en la integración regional del Maghreb¹⁵⁴, mientras que a Egipto se le reconoce un rol clave en la pacificación del Oriente Medio¹⁵⁵. Ambos Planes de Acción se extendían en un período temporal de tres a cinco años, durante los cuales se perseguiría, en líneas generales, la implementación de los Acuerdos de Asociación mencionados, y la aproximación legislativa. La entrada en vigor del Action Plan UE-Túnez se produjo el 4 de julio de 2005, mientras que en Egipto se retrasó hasta el 6 de marzo de 2007,

¹⁵³ COM (2003) 104 final, de 11 de marzo de 2003. *Op. Cit.* p. 1.

¹⁵⁴ European Neighbourhood and Partnership Instrument Tunisia, Strategy Paper 2007- 2013, p.1.

¹⁵⁵ European Neighbourhood and Partnership Instrument Arab Republic of Egypt National Indicative Programme 2011-2013, p. 2

períodos en que contaron con la asistencia técnica de un grupo de trabajo, ocho subcomités, además de reuniones anuales del Comité de asociación.

En lo relativo al contenido propio de los Planes de Acción, el uno y el otro coincidían en las áreas de actuación prioritarias, entre las que destacan, en particular y una vez más, la voluntad de estrechar las relaciones entre las partes y la cooperación política, fomentando una mayor estabilidad y prosperidad en la zona, basada en los intereses y valores compartidos. Asimismo, ambos contemplaban la convergencia de los estándares normativos y la consolidación de las condiciones propicias a las inversiones extranjeras, en aras a aproximar los mercados y dar salida en Europa los productos tanto egipcios como tunecinos. En el ámbito sectorial, la energía y los transportes centraban una parte importante de los recursos económicos y de las iniciativas, entre las que figuraba la cooperación científico-tecnológica y con la que se pretendía a su vez, mejorar la integración regional. La educación y el desarrollo socio-cultural constituyen otras de las áreas de actuación comunes. Ambos coinciden igualmente en impulsar el control de los flujos migratorios y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado, o el tráfico de personas, entre otros delitos de alcance internacional. Esto no obstante, el Plan de Acción de Egipto hace especial hincapié a cuestiones relativas a la seguridad, al control armamentístico y a la no proliferación de armas de destrucción masiva¹⁵⁶ lo que entronca con el rol pacifista que le atribuye el mismo texto. Desde 2008, ambos países se integran igualmente en la Unión por el Mediterráneo, relanzamiento del Proceso de Barcelona en 2008. Egipto sin embargo desarrolla un rol preponderante, en ocupar la copresidencia de la UpM, junto con Francia.

1.2.- Estado de las relaciones bilaterales entre la UE y ambos países

El estado actual de las relaciones bilaterales entre la Unión y los dos países objeto del presente estudio pasa por los intercambios comerciales entre ambas partes, la asistencia técnica y el apoyo económico que la Unión dirige a dichos estados mediante los instrumentos de la PEV, en la implementación de los Acuerdos de Asociación que acabamos de analizar. Esto no obstante el principal instrumento bilateral de que se sirve la Unión a este efecto es el “European Neighbourhood and Partnership Instrument”, conocido por las siglas ENPI y que abarca el período comprendido entre el 2011 y el 2013 en el caso de Egipto, y desde el 2007 al 2013 en Túnez. Dicho instrumento se

¹⁵⁶ *Ibid* p. 3.

articula en subprogramas tales como el *ENPI programa regional*, *ENPI programa temático* o el *ENPI cooperación transfronteriza* que, a partir de un enfoque especializado y casuístico, facilitan su implementación.

El ENPI de Egipto refleja que, mediante la implementación de los instrumentos jurídico-técnicos ideados por la Unión, dicho país ha avanzado notablemente hacia la liberalización económica, si bien aún queda mucho camino por recorrer en materia de derechos sociales y políticos. De conformidad con dicho programa, el gobierno egipcio parece haber otorgado, en los últimos años, una atención preferente a estas cuestiones, a lo que la Unión pretende contribuir mediante esta reciente estrategia, que tiene como prioridad intensificar las relaciones bilaterales y la cooperación entre ambas regiones desde una perspectiva transversal, fomentando el diálogo político y el respeto de los valores comunes¹⁵⁷ y avanzando así hacia la integración económica, la modernización de la sociedad. La estrategia prevista para Egipto se focaliza en tres áreas deliberadamente elegidas, entre las que se pretende establecer sinergias para maximizar su eficacia. En el caso de Túnez, con un legado de diez años en la implementación del Proceso de Barcelona y experiencia previa en el ámbito de la cooperación, el ENPI aboga, ante los requerimientos relativos a la aplicación del mencionado Action Plan, por una reforma interdisciplinar. Procedemos a continuación a analizar las iniciativas previstas en ambos instrumentos, a partir de un análisis comparativo que, con voluntad simplificadora y didáctica, hemos agrupado en tres apartados temáticos:

Ámbito político

La estrategia política ideada para Egipto comprende tres grandes objetivos. En primer lugar, la Unión apoyará el desarrollo político, que debe entenderse como una apuesta firme hacia la democratización y mejora de la gobernabilidad. Las tasas de participación electoral son muy bajas, especialmente entre mujeres y niños, por lo que la Unión considera prioritario fomentar la participación de la sociedad civil en la vida política. Entiende que es preciso igualmente aportar una mayor transparencia y luchar contra la corrupción que obstaculiza el desarrollo de la democracia. En el mismo sentido, el ENPI tunecino establece que es preciso que el país progrese hacia un proceso de transición democrática, en el que la sociedad civil y el sector privado tengan gran protagonismo, y vean garantizadas sus libertades fundamentales. Precisa que debe

¹⁵⁷ *Ibid.* p. 5.

consolidarse igualmente el estado de derecho con el fin de inspirar la confianza de los ciudadanos y los operadores económicos¹⁵⁸.

La Unión aboga en el ENPI de Egipto por la descentralización administrativa y la reforma de la administración local, mejorando las finanzas públicas y garantizando que los comicios electorales estén en manos de instituciones democráticas y responsables. En segundo lugar, alude a la necesidad de reforzar la cultura del respeto de los Derechos Humanos, lo que exige la concienciación de la población, especialmente jóvenes y mujeres. La Unión, en la misma línea iniciada en 2007, pretende modernizar el sistema judicial egipcio, garantizando la independencia judicial de sus miembros, mediante la preparación de jueces y fiscales y mejorando los procesos judiciales. En el caso de Túnez, según se desprende del ENPI, el país ha modernizado notablemente su sistema judicial, facilitando el acceso a la justicia, si bien constata que es preciso seguir avanzando en esta línea con el fin de garantizar la absoluta independencia judicial.

La Unión apuesta igualmente en ambos programas por la cooperación bilateral en ámbitos de interés común tales como el crimen organizado, la propiedad intelectual o el blanqueo de dinero... que entroncan con la necesidad de mejora de las condiciones de encarcelamiento¹⁵⁹. Finalmente, la Unión estima que es preciso que la libertad de expresión e independencia de los medios esté garantizado, y aboga por la aplicación de convenciones internacionales en la materia¹⁶⁰. A las prioridades descritas debe añadirse un tercer elemento consistente en la armonización legislativa, mediante la creación de un marco institucional que se adecue a los estándares europeos e internacionales, ofreciendo la asistencia legal y técnica necesaria para su correcta implementación.

Ámbito económico

El desarrollo de la competitividad y productividad de la economía egipcia constituyen la principal motivación de la estrategia bilateral en cuestión. Paralelamente, en Túnez la reforma económica pasa por superar el déficit de inversiones privadas, que atribuyen a las limitaciones del mercado cuyos precios alcistas distorsionan la competitividad y la incertidumbre relativa al sector de los negocios tunecino.

¹⁵⁸ ENPI Tunisia Strategy Paper 2007-2013, *Op.cit.* p. 21.

¹⁵⁹ ENPI Egypt 2011-2013, *Op. cit.* p. 12.

¹⁶⁰ *Ibid.* p. 11.

Ante esta situación y como se desprende del ENPI egipcio, el gobierno pretende reformar el sector privado reduciendo a su vez la participación estatal en la economía, mediante la reforma del comercio, las finanzas y la tributación¹⁶¹. Durante los tres últimos años, la Unión ha consagrado sus esfuerzos económicos a la reforma del sector de los transportes, mejorando su acceso, calidad y seguridad. Ha tratado asimismo de maximizar la eficiencia de los recursos destinados a este ámbito, involucrando al sector privado en proyectos y servicios concretos. En el caso de Túnez, la respuesta europea al déficit de inversiones radica en la implementación de la *Euromediterranean Enterprise Charter*, y el intercambio de buenas prácticas. Prevé asimismo el desarrollo rural sostenible a través de la liberalización del comercio de productos agrícolas.

En el ámbito sectorial, y más concretamente, en materia energética, Egipto a pesar de ser un importante productor de gas, y tener un gran potencial en energías renovables, carece del marco regulatorio necesario para articular este sector. Esto no obstante, el país se encuentra inmerso en un programa de reformas tendientes a la mejora de la producción y el uso eficiente de los recursos, así como la promoción de las energías renovables y el desarrollo de infraestructuras. A este efecto, se diseñó también el Memorandum of Understanding, programa estratégico que tiene como objeto la cooperación bilateral en campos de interés común como la seguridad energética, el desarrollo regional de los mercados energéticos o el uso de las energías renovables. La Unión complementará estas medidas con programas de carácter bilateral y regional como el Mediterranean Solar Plan o el EuroMed. La Unión estima que es preciso igualmente fomentar la convergencia de la normativa regulatoria del mercado energético, el desarrollo de políticas sobre eficiencia energética y energías renovables, así como el diálogo y asesoramiento permanente de la UE.

En el período contemplado por la estrategia, la Unión pretende igualmente mejorar las medidas comerciales, continuando la dinámica prevista por el “Trade Enhancement Programme” más conocido como TEP (2004-2007). El TEP preveía estrategias clave para la exportación, la regulación sectorial y la evaluación de las políticas comerciales. Ambas partes son conscientes de la importancia de este sector en aras a alcanzar el objetivo último de la integración, además de favorecer la creación de empleo o la reducción de la pobreza¹⁶². El programa tiene como finalidad la erradicación de las trabas administrativas que obstaculizan el comercio, estrechando así la capacidad

¹⁶¹ European Neighbourhood and Partnership Instrument Arab Republic of Egypt National Indicative Programme 2011-2013, p. 13.

¹⁶² *Ibid.* p. 18.

exportadora de Egipto hacia la Unión. Pretende liberalizar el sector de los servicios facilitando el comercio de productos industriales y comerciales, así como la participación en acuerdos comerciales regionales. El ENPI de Túnez alude asimismo a los avances alcanzados en la creación del área de libre comercio, si bien manifiesta que es preciso reformar el marco regulatorio de los servicios en aras a facilitar su acceso al mercado único, por lo que la armonización legislativa se asevera imprescindible.

Ámbito social

Del ENPI egipcio se desprende que el desarrollo sostenible de la región exige que las medidas sociales, económicas y medioambientales adoptadas sean eficaces y que los recursos estén bien gestionados. En el período que nos ocupa, la UE pretende impulsar las reformas del sistema educativo y la preparación del profesorado. Esta iniciativa fue lanzada ya en 2007 para mejorar la calidad y el acceso a la educación preuniversitaria. En efecto, el Plan Estratégico Nacional para la Reforma de la Educación, cuenta con la cooperación de organismos internacionales como la UNESCO, UNICEF, USAID o CIDA. La Unión pretende dar un nuevo impulso a esta dinámica, mediante la dotación de mayores recursos económicos y humanos y aumentando la participación de ciudadana en programas educativos. Trata asimismo de estrechar los vínculos entre educación y empleo, contribuyendo a dinamizar el mercado laboral. En Túnez, en cambio, el sistema educativo, especialmente, la educación secundaria y superior, ha experimentado una mejora notable.

Esto no obstante, como se desprende del ENPI, es preciso vincular la educación con el mercado laboral, en aras a aumentar la demanda de trabajadores cualificados. La igualdad de género y el impulso del I+D son otros de los ámbitos que requieren mayores esfuerzos e inversiones¹⁶³. La estrategia tunecina hace referencia a las carencias y al coste creciente del sistema de sanidad. A este efecto estima que la reforma del sistema sanitario es una cuestión de primerísima urgencia.

Finalmente y en otro orden de cosas, la Unión aboga por reformar el sistema hídrico e impulsar el desarrollo de las comunidades locales, como medio irremediable para erradicar la pobreza. Recuerda que Egipto es un estado altamente dependiente de los recursos hidrográficos que ofrece el Nilo, sin embargo carece de un marco regulatorio del sector y la calidad del agua es bastante deficiente. Actualmente existen

¹⁶³ *Ibid.* p. 21.

programas que garantizan el suministro de agua limpia “Egypt’s National Water Resources Plan” y el “Governorate-Based National Master Plan for Water Supply and Sanitation” que incluyen una mejor planificación económica, mayor implicación del sector privado y descentralización. Mejor gestión de la producción y distribución de los recursos hídricos, coordinación accionistas. Iniciativa basada en un enfoque local que permita identificar rápidamente la necesidades de cada comunidad aportando soluciones eficaces, empoderando las agencias públicas y actores no estatales, con lo que generar empleo y mejorar las condiciones de vida de la población. El ENPI tunecino alude igualmente a cuestiones medioambientales y en particular al diseño de una hoja de ruta que permita erradicar la contaminación del mar Mediterráneo en 2020. Aboga por la combinación de estrategias nacionales y regionales que permitan combatir la totalidad de los factores contaminantes, a saber, las emisiones industriales, los acuíferos urbanos... fomentando la financiación de proyectos y el establecimiento de regulaciones proteccionistas.¹⁶⁴

Al margen de los objetivos e iniciativas descritos, el ENPI prevé cuantiosas asignaciones económicas para la implementación de los acuerdos bilaterales que acabamos de analizar. El ENPI previsto para Egipto contempla una dotación económica de 11,9 billones de euros para el período comprendido entre 2007-2013. Esta cuantía ha sido ampliada por el “National Indicative Programme” con 449,29 millones de euros adicionales entre 2011-2013, a razón de 149,76 millones al año, lo que corresponde un aumento del 5.4% respecto los programas previos. En Túnez, el ENPI la cuantía inicialmente por el ENPI se fijó igualmente en 11,9 billones de euros por el mismo período de tiempo, si bien se ha visto ampliada por el NIP en 300 millones de euros.¹⁶⁵

2.- Revoluciones en el mundo árabe: hechos comunes en Egipto y Túnez

En el presente apartado y como apuntábamos en el capítulo precedente, analizaremos los factores comunes que han marcado las revueltas en Egipto y Túnez. Articularemos nuestro análisis en tres variables (política, económica y social), que contribuyeron todas ellas a gestar la indignación social que acabó el régimen político en el poder.

¹⁶⁴ *Ibid.* 23.

¹⁶⁵ Web Comisión Europea- DG Comercio: http://ec.europa.eu/trade/creatingopportunities/bilateralrelations/countries/tunisia/index_en.htm (consultado el 20 de julio de 2011).

2.1.-Factor político

Los ya derrocados dirigentes políticos de Túnez y Egipto se han perpetuado en el poder durante prácticamente tres décadas. Hosni Mubarak¹⁶⁶ alcanzó la presidencia de Egipto en octubre de 1981 tras el asesinato de Anwar el-Sadat el 6 de octubre del mismo año, en manos de islamistas radicales. Tras 30 años de gobierno y ante las protestas multitudinarias de la sociedad civil, renunció a su cargo el 11 de febrero de 2011. El presidente de la República Tunecina, Zine El Abidine Ben Ali¹⁶⁷, por su parte, accedió al poder tras ganar las elecciones presidenciales de 1989 con el voto favorable de una amplia mayoría de los electores. Obtuvo resultados igualmente abrumadores en los sufragios de 1994 y, posteriormente, tras la reforma constitucional de 2002, prolongó su poder hasta el pasado 14 de enero de 2011, cuando ante el fervor de las protestas civiles pidiendo su dimisión, abandonó el país, cediendo su cargo al ejército.

Sus mandatos se han caracterizado, especialmente en los últimos años, por la falta de legitimidad: la ausencia de democracia, las escasas reformas político-sociales y la vulneración de derechos y libertades fundamentales. Éstas han pasado de ser las características de un régimen político que garantizaba el orden, la estabilidad y el crecimiento económico, para convertirse en los factores de vulnerabilidad que han precipitado su salida del poder. La autocracia y lo que la doctrina ha venido en denominar la “arrogancia del poder”¹⁶⁸ constituyen otros de los denominadores comunes de ambos regímenes. En otros términos, el crecimiento económico impulsado por ambos dirigentes no se traducían en un aumento de la calidad de vida de la sociedad, sino en el enriquecimiento exacerbado de una reducida oligarquía y en el consiguiente aumento de la corrupción. Además, la nula participación de la sociedad civil en el *policy-making* del estado, y la ausencia total de mecanismos de canalización de las negociaciones han favorecido su poder omnímodo durante todo este tiempo. De la magnitud del autoritarismo tunecino se hizo igualmente eco Wikileaks¹⁶⁹ en cuyas publicaciones se revelaban las artimañas político-económicas del exlíder tunecino y su clan, contribuyendo así a crispar los ánimos de la población. En efecto, en los

¹⁶⁶ Biografías de líderes políticos: Hosni Mubarak- CIDOB, p. 2.

¹⁶⁷ Biografías de líderes políticos: Ben Ali - CIDOB, p. 13.

¹⁶⁸ FLORENSA, S. (2011), « Tunisia, l' hora de la democràcia », *Observatory of Euro-mediterranean Policies* p. 2 <http://www.iemed.org/activitats/2010/Observatori/c_obs.php#florensa> (consultado el 23 de julio de 2011).

¹⁶⁹ LE MONDE FR (2011, 15 de enero): “Wikileaks: Corruption en Tunisie: ce qui est à vous est à moi”, <http://www.lemonde.fr/documents-wikileaks/article/2011/01/15/wikileaks-corruption-en-tunisie-ce-qui-est-a-vous-est-a-moi_1465990_1446239.html> (consultado el 29 de julio de 2011).

documentos filtrados, de 23 de julio de 2008, titulados “Corrupción en Túnez: lo tuyo es mío”, el embajador de EEUU, Robert Godec, calificaba la familia de Ben Ali de “cuasi mafia”.

Otro factor en común y en este sentido radica en el hecho de que ambos ex-dirigentes habían ideado, en mayor o menor medida, su sucesión en la figura de familiares próximos. Mubarak, de 82 años y con un estado de salud muy deteriorado, apostaba por su hijo Gamal Mubarak de 47 años como sucesor. Gamal había ascendido sorprendentemente en el Partido Democrático Nacional hasta ostentar recientemente y antes de su encarcelamiento, el puesto de vicesecretario general. Asimismo, las reformas constitucionales de 2005-2007 ampliaron las condiciones para los candidatos presidenciales, con el fin de limitar el número de aspirantes, favoreciendo así al candidato delfín¹⁷⁰. En Túnez, si bien Ben Ali no reveló públicamente el nombre de su sucesor, los expertos¹⁷¹ sugieren que, con anterioridad al derrocamiento del gobierno, existía una pugna entre clanes cercanos al presidente con el fin de alcanzar el poder. Entre los nombres que se barajaban como posibles aspirantes al poder figuraba, Leila Trabelsi Ben Ali, segunda esposa del presidente, y el yerno de éste, Ben Ali, Sakhr El Materi. Ambos intentaron, en los últimos tiempos, ir posicionándose y ganar influencia pública. A pesar de que, *a priori*, las revoluciones en el mundo árabe han puesto fin a los planes sucesorios de los ex presidentes, el cambio político sigue suscitando controversias entre la doctrina. Así pues, Kausch¹⁷² sugiere que “un cambio real de poder es prácticamente imposible, pues las estructuras del poder autoritario están demasiado afianzadas, la oposición es demasiado débil y está demasiado dividida, y las presiones desde el exterior son demasiado significativas”. Además, Egipto siempre ha sido considerado un socio clave para garantizar la seguridad de Occidente, por lo que la situación interna del país mantiene en guardia a los dirigentes europeos, que ven peligrar la seguridad de sus fronteras.

Por otra parte, el ejército ha tenido un papel clave en el derrocamiento de ambos regímenes. En el caso de Egipto, Mubarak encargó la formación de un nuevo gobierno a Ahmed Shafiq, alto cargo de las Fuerzas Aéreas¹⁷³. Esto no obstante, el nombramiento no acabó con los manifestantes, más bien al contrario, las tropas desplegadas a pie de

¹⁷⁰ KAUSCH, K. (2010), “Sucesiones orquestadas y estabilidad en el mundo árabe”, *FRIDE, Documento de Trabajo*, Nº 104, p. 14 <<http://www.fride.org/publicacion/837/sucesiones-orquestadas-y-estabilidad-en-el-mundo-arabe>> (consultado el 20 de agosto de 2011).

¹⁷¹ *Ibid.* p. 17.

¹⁷² KAUSCH, K. (2010).; “Por qué Occidente debe renunciar a Mubarak”; *Fride; Policy Brief* Nº 36.

¹⁷³ Biografías de líderes políticos: Hosni Mubarak- CIDOB, p. 20.

calle se mostraban transigentes con los manifestantes, denotando así su voluntad de mantenerse neutrales. En Túnez, las fuerzas armadas fueron decisivas para la caída del régimen de Ben Ali, mostraron una actitud claramente favorable a los revolucionarios. En efecto, el general Rashid Ammar, jefe del Estado Mayor de Tierra, llegó a dimitir por negarse a cumplir las órdenes de aplacar a los manifestantes, con lo que se puso de manifiesto la empatía de la milicia con éstos y su causa¹⁷⁴. Amirah¹⁷⁵ interpreta el dilema al que se enfrentaron las fuerzas del orden en ambos países y constata que, ante la posibilidad de acatar órdenes presidenciales, acabando con la vida de centenares de personas; o bien contribuir a la muerte política de unos líderes enquistados al poder y detestados por la población, en ambos casos optaron por la segunda opción, ganándose así el apoyo y clamor popular.

2.2.- Factor económico

La crisis económica que azota la economía mundial no ha tenido sino un impacto sostenido e indirecto en los mercados tunecino y egipcio. Esto no obstante, el crecimiento económico de ambos países ha sufrido un retroceso notable, pasando en el caso de Túnez del 6,6% en 2007, al 3,4% en 2010¹⁷⁶. En Egipto, en cambio, la regresión se ha manifestado tardíamente, y el PIB alcanzó el 7.1% en 2007 y 7.2% en 2008, y no fue hasta el 2010 cuando descendió drásticamente hasta el 5,1¹⁷⁷. Si partimos de los datos relativos al período 2001-2005, en que el crecimiento económico se situaba alrededor del 3%, constatamos que los últimos años se experimentó un crecimiento sin precedentes. Los expertos¹⁷⁸ atribuyen estos resultados al aumento de la construcción y el turismo, así como a factores externos que escapan del control estatal, como las transferencias de capital por parte de ciudadanos egipcios al extranjero, cuyas rentas dependen fuertemente de la coyuntura internacional. Durante los primeros años, las reformas resultantes de la aplicación del Plan de Acción ideado por la Unión conllevaron la transformación del sistema financiero y comercial, así como una tímida liberalización de la economía, que justificaron los buenos resultados y el efecto

¹⁷⁴ Biografías de líderes políticos: Ben Ali - CIDOB, p. 11.

¹⁷⁵ AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (2011) "La caída de Ben Ali: ¿hecho aislado o cambio de paradigma en el mundo árabe?", *Real Instituto Elcano*, www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_e/ari14-2011 (consultado el 23 de julio de 2011).

¹⁷⁶ CIA- The World Factbook- Túnez.

¹⁷⁷ CIA- The World Factbook- Egipto.

¹⁷⁸ YOUSSEF, H. (2011), "Défis économiques et sociaux per l'Égypte postrévolutionnaires: quel rôle por l'Europe?", *European Institute for Security Studies*, ISS Opinion, p. 1.

mitigador de la crisis. Como tendremos ocasión de ver en el apartado siguiente, el optimismo de estos valores no se reflejó en la creación de empleo ni en mejoras sociales, como evidencia el Índice de Desarrollo Humano de la UNDP, que sitúa a Túnez en el puesto 81º y a Egipto, con un IDH medio, en el 101º¹⁷⁹

Asimismo, ambas economías son altamente dependientes de la Unión Europea. En efecto, la Unión Europea representa el primer socio comercial tanto para Egipto como para Túnez, con el 33,1% y 70,1% de la balanza comercial, respectivamente. Por otra parte, Egipto ocupa el 28ª puesto en el ranking de los socios comerciales de la UE paralelamente a Túnez, que desciende tres puestos, hasta el número 31º. El comercio bilateral de mercancías entre la UE y Egipto alcanzó su máximo histórico en 2010 con un total de 22billones de euros de beneficio, 14,8billones de los cuales corresponden a los productos europeos exportados a Egipto, mientras que los 7.2 billones restantes responden a los bienes importados de éste país. La energía con el 53,1% de las exportaciones, seguida de los productos químicos (10,9%) y los textiles (10,4%) constituyen los principales bienes exportados de Egipto. Entre las exportaciones tunecinas destacan los productos manufacturados con el 35.2% de las exportaciones, y la maquinaria de transporte (31.7), seguida de los combustibles minerales con el 15.1%.¹⁸⁰ Por otra parte, entre los productos europeos exportados a Egipto destacan la maquinaria con el 39.1% y los productos químicos, que representan el 10.7% de las exportaciones. En Túnez, asimismo, la maquinaria y los transportes ocupan el primer puesto en el ránking de productos importados de la Unión (36%), si bien difiere de Egipto en los dos productos que le siguen, a saber los productos manufacturados (26.1%).¹⁸¹ En este caso, las exportaciones europeas generan unos beneficios de 11 billones de euros, que sumados a los 9,5 billones correspondientes a las importaciones superan los 20billones de euros, cifra elevada pero sensiblemente inferior al volumen comercial egipcio. En Egipto, el comercio de servicios genera un beneficio total de 8,5billones de euros. El sector de los negocios y los transportes, con 968 y 668 millones de euros respectivamente se erigen como los servicios europeos exportados a Egipto, mientras que los servicios vacacionales y de viajes con un 3.56 billones de euros representan los servicios importados de Egipto. Si bien no disponemos de datos

¹⁷⁹ Índice de Desarrollo Humano UNDP < <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/>> (consultado el 23 de julio de 2011).

¹⁸⁰ Web Comisión Europea- DG Comercio:

< http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/egypt/index_en.htm> (consultado el 20 de julio de 2011).

¹⁸¹ Web Comisión Europea -DG Comercio/ Estadísticas: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113375.pdf> (consultado el 20 de julio de 2011).

recientes relativos al comercio de servicios en Túnez, podemos constatar que en 2008, alcanzaban unos beneficios de 3,8 billones de euros. De las cifras transcritas se desprende que la situación económica en ambos países es muy vulnerable al empeoramiento de la situación financiera en Europa, que obviamente se traduce en una disminución de la demanda de bienes y servicios en los mercados europeos -productos que a su vez deben luchar contra la competitividad asiática-.

En otro orden de cosas, la inversión extranjera en Egipto aumento significativamente durante el período comprendido entre 2003 y 2007, pasando de los 210 millones de euros a 8.4billones de euros. Esto no obstante, la tendencia se reinvertió en 2008 hasta descender hasta los 4,8 billones en 2009¹⁸². En Túnez, la inversión extranjera ha experimentado igualmente un reflujo importante, hasta generar actualmente unos beneficios de 251billones de dólares. En este sentido, Rober Godec, en el cable filtrado por Wikileaks describía el estado de la inversión tunecina en los siguientes términos: “los inversores tunecinos, temerosos del largo brazo de ‘la Familia’, se abstienen de hacer nuevas inversiones, lo que mantiene las tasas de inversión interna bajas y el desempleo alto... alimentando así la frustración con el Gobierno”.

2.3.- Factor social

El suicidio, el pasado 17 de diciembre, de Mohammed Bouazizi, un joven de 26 años sin empleo, en protesta por la situación de crisis que afronta Túnez es un fiel reflejo de la crispación de la sociedad en general. En efecto, tanto Egipto como Túnez muestran unas elevadas tasas de desempleo, que han contribuido a gestar el descontento popular. En Egipto, si bien los índices en los últimos años reflejaban un descenso progresivo, pasando del 10,6% en 2006 al 8,7% en 2009, la tendencia parece haberse invertido en el último año. Actualmente el 9,4% de la población activa está desocupada. En Túnez, en cambio, los índices de desempleo durante el mismo período se han mantenido muy elevados con escasas oscilaciones (14.3% en 2006, y 14,2% en 2008). Con estas cifras, Túnez se erige como uno de los países del norte de África con uno de los valores de desempleo más elevados. Esto no obstante, aun resulta más preocupante que el 30% de los desempleados tunecinos sean jóvenes cualificados de entre 15 a 29 años, con conciencia social. El mercado laboral tunecino no puede dar respuesta a la

¹⁸² *Idem.*

población activa en búsqueda de empleo. Lachen Achy¹⁸³ identifica cuatro factores como causantes de la situación actual. En primer lugar, constata que el modelo de crecimiento económico tunecino adolece de una excesiva especialización y dependencia de la Unión Europea, la cual ante la situación de crisis global, no puede absorber la totalidad de la demanda de empleo. En este mismo sentido señala como segunda causa, la escasa calificación requerida en los principales sectores económicos del país, como los textiles y manufacturas o el turismo. En tercer lugar, alude al desequilibrio existente entre el alto nivel educativo y las ofertas de empleo. En el ámbito empresarial, denuncia la falta de proteccionismo a las PYME y a las iniciativas de jóvenes inversores, que atribuye a la ausencia de transparencia y del marco regulatorio apropiado. Asimismo, los criterios de atribución de ayudas son excesivamente restringidos, limitando así las cuantías y los potenciales beneficiarios.

Ambas sociedades se han visto afectadas por la crisis alimentaria global, que ha conllevado un aumento continuo de los precios de los alimentos, y el consiguiente empobrecimiento de la población. Según los datos publicados por Banco Mundial, el índice de precios de los alimentos ha aumentado un 15% entre octubre de 2010 y enero de 2011, superando en casi un 30% los valores del año anterior, y sólo 3% por debajo del máximo registrado en junio de 2008. Los expertos atribuyen el incremento al encarecimiento de productos básicos como el azúcar (20%), aceites y grasas (22%), el trigo (20%) y el maíz (12%)¹⁸⁴. Egipto es el mayor importador mundial de cereales con 10 millones de toneladas de trigo importadas entre julio de 2009 y junio de 2010¹⁸⁵. Aunque Túnez importó sólo 1,4 millones de toneladas, 47% de las cuales para consumo nacional, depende igualmente de la importación debido a las fluctuaciones de la producción nacional¹⁸⁶. El aumento del valor de los cereales importados, ha conllevado un incremento del 38% del precio del trigo en Egipto, paralelamente han aumentado los precios de los vegetales 52% en abril del año en curso y el arroz un 28.9%. Por consiguiente, se ha agravado la inflación que ha pasado de 10.3% en diciembre de 2011, al 11.5 % sólo cuatro meses después¹⁸⁷. Contrariamente, y a pesar de la dependencia tunecina, la tendencia alcista de los precios de los alimentos a escala internacional, no se

¹⁸³ ACHY, L. (2010) "Tunisia: Dependence on Europe Fuels Unemployment Crisis and Protests", *Los Angeles Times* el 27 de diciembre de 2010 <<http://carnegieeuropa.eu/publications/?fa=42206>> (consultado el 23 de julio de 2011).

¹⁸⁴ Food Price Watch- Febrero 2011.

¹⁸⁵ GIEWS Country Briefs- Egipto, 25 de mayo de 2011.

¹⁸⁶ GIEWS Country Briefs- Túnez, 25 de mayo de 2011.

¹⁸⁷ GIEWS Country Briefs- Egipto, 25 de mayo de 2011.

ha reflejado en los mercados nacionales, gracias a la intervención del gobierno, que ha favorecido que las tasas de inflación se mantuvieran estables en el 3% (abril 2011)¹⁸⁸.

Como apunta Amirah, si bien el aumento de los índices de desempleo y la crisis alimentaria propiciaron el malestar social, la causa coyuntural radica en lo que algunos autores han denominado “la crisis de falta de expectativas”. En efecto las manifestaciones agrupaban una extensa representación de la sociedad civil, personas de todas las edades y condición, que salían a la calle en protesta por la falta de justicia social, la violación de los derechos humanos y libertades fundamentales y la repulsa hacia la corrupción y autocracia de la clase política dirigente. Se gestaron al margen de cualquier ideología política o religiosa, bajo el lema de la “dignidad”, que si bien entronca con el ideal de la democracia, se diferencia de éste – de carácter occidental y devaluado- por ser la elección propia del Mundo árabe¹⁸⁹.

En la convocatoria de las manifestaciones influyeron tanto un factor demográfico como tecnológico. En efecto, la gente joven, que representa un porcentaje importante de la población en ambos países tuvieron un rol decisivo en la movilización popular, organizados en el Movimiento de la Juventud 6 de Abril, en Egipto y demás grupos activistas lograron, mediante el uso de internet y las redes sociales- facebook y twitter- lograr hacer llegar sus causas a una gran porcentaje de la población. A pesar de que aún no disponemos de estudios científicos relativos al impacto de las nuevas tecnologías en el ámbito político- social, los acontecimientos acaecidos en el Norte de África sugieren, como señala Kenna¹⁹⁰ “están modificando el escenario de la diplomacia, la gobernabilidad y las relaciones internacionales”. La misma autora reproduce un tweet, que sintetiza la utilización de estos nuevos canales de información y expresión, que han impulsado el activismo político y el ejercicio de libertades fundamentales, gracias a su accesibilidad y fácil utilización: @jaredcohen: *One Egyptian says, “Facebook used to set the date, twitter used to share logistics, YouTube to show the world, all to connect people” #jan25¹⁹¹*. En este sentido, Kenna¹⁹² aboga que la Unión Europea debería impulsar decisivamente el diálogo político mediante el

¹⁸⁸ GIEWS Country Briefs- Túnez, 25 de mayo de 2011.

¹⁸⁹ EMERSON, M. (2011), “Review of the Review- of the European Neighbourhood Policy”, *Center for European Policy Studies*, p. 1 <<http://shop.ceps.eu/book/review-review-%E2%80%93-european-neighbourhood-policy>> (consultado el 24 de julio de 2011).

¹⁹⁰ KENNA, M. (2011), “Social media: following EU public diplomacy and friending MENA”, *European Policy Centre, Policy Brief*, p.1.

¹⁹¹ *Ibid.* p. 2.

¹⁹² *Ibid.* p. 5.

uso de las redes sociales, como medio de acercamiento de la sociedad civil a la política europea. Al margen del uso de las redes sociales, precisar que, en Túnez, hackers informáticos del grupo *Anonymous* irrumpieron el sistema informático del gobierno, colapsando sus webs, a la web que movilizaban a los internautas tunecinos. Asimismo, es preciso no olvidar el rol de las mujeres que, como destaca Vasconcelos han tenido un rol muy activo en los acontecimientos acaecidos, que sugiere que las sociedades árabes se encuentran inmersas en un procesos de cambio irremediable¹⁹³.

3.- Régimen jurídico de las sanciones impuestas por la Unión Europea

Tras el análisis evolutivo y casuístico de las relaciones entre la Unión Europea y Egipto y Túnez, y la identificación de los factores comunes que han precipitado las revoluciones actuales, estamos en medida de evaluar cuál ha sido la reacción europea ante esta situación de crisis. En el primer apartado sintetizaremos la cronología de la intervención de las instituciones europeas en ambos países, valorando su adecuación. Proseguiremos a continuación con el estudio de la implementación de la política sancionadora de la Unión en ambos países, finalizando con la extracción de conclusiones.

3.1.- Respuesta de la Unión Europea a la crisis egipcia y tunecina

Como hemos tenido ocasión de ver, la crispación popular en Túnez y Egipto ha ido gestándose durante un prolongado período de tiempo, paralelamente al empeoramiento de las causas estructurales a ambas revoluciones que acabamos de analizar (aumento del desempleo juvenil, crisis económica...). Tan sólo la chispa que encendió las revueltas, a saber el suicidio de Mohammed Bouazizi el 17 de diciembre, o las inmolaciones el 17 y 18 de enero de jóvenes egipcios, resultaron de difícil previsión. Asimismo, era por todos conocido el carácter autoritario de sus dirigentes políticos, con quienes la Unión Europea había entablado relaciones económicas y comerciales. Ante este contexto, sorprende la respuesta de la Unión ante la crisis que procedemos a analizar a continuación y que, de antemano, podemos cualificar de tardía e inapropiada.

En efecto, el 29 de enero, tras un balance luctuoso de más de un centenar de víctimas en Egipto y transcurridos once días del inicio de los altercados, el Presidente

¹⁹³ VASCONSELOS, A. (2011), *Op. cit.* p.45.

del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, manifestaba en un comunicado¹⁹⁴ sus condolencias con las familias de las víctimas, y lamentaba la espiral de violencia que vulneraba derechos fundamentales, como la libertad de expresión, comunicación o reunión. Abogaba asimismo por el diálogo como alternativa al uso de la fuerza, y hacia un llamamiento al cese de la violencia y al inicio del proceso de reforma. Finalizaba sus declaraciones con el desiderátum de que “las promesas de apertura del Presidente Mubarak se tradujesen en acciones concretas”. Se trataba, en síntesis, de unas declaraciones meramente diplomáticas, y vacías de todo contenido político-reformista.

En el Consejo Europeo de 4 de febrero, ante la necesidad de dar una respuesta a la crisis en la región, se adoptó una “Declaración relativa a Egipto”, anexa a las Conclusiones de dicha reunión¹⁹⁵. El Consejo Europeo condenaba la violencia en Egipto, y calificaba de inaceptable la violación de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, en particular, el derecho de manifestación e información. Dirigiéndose a las autoridades egipcias, solicitaba que respondiesen a las peticiones populares “mediante reformas políticas y no con represión”, exigiendo el inicio inmediato del proceso de transición, basado en el diálogo, el respeto de los derechos y libertades fundamentales y la celebración de elecciones libres. Reafirmaba, una vez más, que las relaciones entre la UE-Egipto debían articularse de conformidad con los principios previstos en los Acuerdos de Asociación. Repetición innecesaria, teniendo en cuenta que dichos acuerdos se fundamentan en los principios transcritos. En este sentido, reiteraba su apoyo a la transición política hacia “la democracia, el pluralismo, las oportunidades para la prosperidad económica y la inclusión social, con que favorecer la estabilidad regional”. El Consejo Europeo prioriza, una vez más, el mantenimiento del *status quo* regional. En este sentido, el Consejo Europeo se compromete a establecer una nueva asociación más efectiva, en el marco de la PEV y de la UpM, con aquellos países que persiguiesen reformas político-económicas e invita a la Alta Representante a adoptar medidas reformistas en este contexto. Iniciativa poco ambiciosa, teniendo en cuenta la cuestionada eficacia de ambos mecanismos. Asimismo solicitaba a ésta última y a la Comisión, la adopción de los instrumentos necesarios para garantizar la ayuda humanitaria, y la formulación de proyectos de cooperación, intercambio e inversión, con

¹⁹⁴ Declaraciones del Presidente del Consejo Europeo, Herman VAN ROMPUY, sobre la situación en Egipto (PCE 020/11). Bruselas, 29 de enero de 2011.

¹⁹⁵ Conclusiones Consejo Europeo (EUCO 2/1/11REV 1), de 4 de febrero 2011. Bruselas, 8 de marzo de 2011.

el fin de promover el desarrollo económico, político y el estatuto avanzado de Túnez. Como vemos, pues, el Consejo Europeo apunta hacia una estrategia basada en incentivos recurrentes e intangibles.

Por otra parte, el 8 de marzo la Alta Representante y la Comisión adoptaron una Declaración Común¹⁹⁶, en virtud de la cual se constituía la “Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los países del Mediterráneo Meridional”, como respuesta a corto plazo a las revueltas de la Primavera Árabe. Calificando los acontecimientos en el Norte de África de “riesgos e incertidumbres” inherentes al camino hacia la democracia, estimaban que la Unión debe tener un rol activo en este proceso, en que los pueblos han reclamado el disfrute de sus derechos fundamentales. En este contexto, la Unión se erigía, pues, como un actor con conocimientos y experiencia en el apoyo a procesos democráticos, que permitirá el “salto cuantitativo de las relaciones de la Unión Europea con sus vecinos del Sur. A reglón seguido definían el mencionado cambio como “compromiso conjunto por los valores comunes”, con el que responder a las demandas sociales de la población, mediante “reformas políticas y económicas más ambiciosas y puestas en práctica con mayor rapidez”. Constatamos que la gran reforma propuesta con la que transformar las relaciones de vecindad pasa por la intensificación de la retórica habitual: reformas, valores comunes...

A fin de lograr los objetivos descritos, acordaban la constitución de una nueva Asociación, basada en un enfoque diferenciado. La nueva propuesta se articulaba en torno a tres ejes principales, a saber, la reforma institucional, constitucional y del sistema judicial; el aumento del apoyo de la sociedad civil, favoreciendo los intercambios interpersonales; y el desarrollo económico, mediante el impulso de las PYME. Propuestas, todas ellas que ya se incluían en los Acuerdos de Asociación entre las partes. Asimismo, como medidas de actuación más concretas, preveían una dotación de 30 millones de euros en concepto de ayudas humanitarias para atender a las personas desplazadas; la facilitación de la cooperación consular y la evacuación, a través del nuevo SEAE; la realización de operaciones conjuntas en el ámbito de Frontex en aras a la gestión de los flujos migratorios masivos; y, la organización de visitas de la Alta Representante a los países en cuestión. En el caso concreto de Túnez, destinaban un importe de 17 millones de euros al apoyo de la transición democrática, y la celebración

¹⁹⁶ COM(2011) 200 final, de 8 de marzo de 2011. Comunicación conjunta de la Comisión y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 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.

de elecciones. La Comunicación no se pronunciaba sobre las medidas aplicables a Egipto, por considerar que sería prematuro, sin la petición previa de asistencia de las autoridades de dicho país. A largo plazo, abogaban por la reforma de la PEV, el establecimiento de un estatuto avanzado en los Acuerdos de Asociación y el reforzamiento del diálogo político, la consolidación de la democracia en las instituciones, la mejora de la movilidad, el desarrollo económico, la cooperación sectorial, la implicación de entes regionales y subregionales, y la reorientación de la asistencia financiera. Una vez más, dichos titulares coinciden sustancialmente con los ámbitos de actuación que han guiado las relaciones bilaterales con Egipto y Túnez, desde 1966 y 1976, respectivamente.

Un mes después, el 11 de marzo, el Consejo Europeo acordó una convocatoria extraordinaria con el objetivo de “trazar la dirección política y las prioridades en la actuación europea en la zona”¹⁹⁷, por lo que parecía especificar los objetivos biensonantes del Consejo anterior. En la sesión de apertura, el Presidente del Consejo Europeo manifestaba que la situación en las fronteras sureñas de la UE exigía una reacción rápida y conjunta, y solicitaba la adopción inmediata de “decisiones concretas y urgentes” que se diseñase una línea clara de actuación ante estos violentos eventos¹⁹⁸. En sus conclusiones, el Consejo Europeo calificaba la situación en el Norte de África de oportunidad “de construir un futuro basado en la democracia, el pluralismo, el estado de derecho, los derechos humanos y la justicia social”, y se felicitaba por la participación de la sociedad civil en este sentido. Proseguía con una valoración global de los principales estados concernidos. En relación con Túnez, se felicitaba por el anuncio de las elecciones de 24 de julio, y manifestaba su apoyo a las reformas político-sociales y al estatuto avanzado de dicho país. Asimismo, se mostraba dispuesto a apoyar la transición democrática en Egipto, y aplaudía las enmiendas a la Constitución, animando asimismo a las autoridades egipcias a continuar esta tendencia, incluso con el levantamiento del estado de emergencia. Con carácter general, apostaba por revisar los acuerdos de asociación y la asistencia técnica acordados con dichos países, con la finalidad de adecuarlos a las nuevas necesidades. Asimismo, en la misma línea apuntada en el Consejo Europeo de 4 de febrero, aplaudía la reformulación de los acuerdos de

¹⁹⁷ Conclusiones del Consejo Europeo (EUCO 7/1/11 REV 1), de 11 de marzo de 2011. Bruselas, 20 de abril de 2011, p.2.

¹⁹⁸ Conferencia de apertura del Consejo Europeo de 11 de marzo de 2011 del Presidente Herman VAN ROMPUY (PCE 063/11).

asociación regional, así como la propuesta del “Partenariado por la democracia y la prosperidad compartida” en el sur del mediterráneo.

En este sentido, estimaba que la modernización económica, y la creación de empleo favorecerían el comercio y la inversión extranjera, y permitirían revitalizar el turismo. Proponía igualmente reformar la Unión por el Mediterráneo, mediante propuestas y proyectos concretos, que garantizaran los derechos fundamentales y la existencia de instituciones democráticas. En esta ocasión, el Consejo recurre igualmente a los marcos de cooperación tradicionales y, a pesar de aludir a la necesidad de reformarlos y detallar los ámbitos de actuación, no aporta propuesta alguna a este efecto. Posteriormente, en el Consejo Europeo de 24 de marzo, la actuación europea se centraba en la situación libia, haciendo una breve referencia al referéndum constitucional realizado el 19 de marzo en Egipto, que tildaban de “paso hacia un sistema político más aperturista y democrático”¹⁹⁹. De conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo precedente, sugería la adopción inmediata de medidas tendientes a la configuración del nuevo partenariado, basado en la integración económica, el acceso al mercado y una mayor cooperación política (objetivos tradicionalmente enunciados que favorecen claramente la economía europea), articulados entorno al principio de diferenciación. En este sentido, apuntaba varias líneas de actuación: Ampliación de la asistencia humanitaria, desarrollo de los programas de actuación con países del Sud del Mediterráneo, ampliación de las dotaciones económicas del BIE en 1 billón de euros, la extensión de las actividades del BERD en la región, la adopción de medidas tendientes a la promoción del comercio y de la inversión extranjera a medio y largo plazo.

En este mismo sentido, de la Declaración Conjunta del Presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy y el Presidente de la Comisión, Barroso, la cimera del G8 en Deauville, de 27 de mayo, en lo relativo al apoyo de la transición democrática en el Norte de África, los presentes abogaban por “una respuesta concertada y global”. Sentencia no más breve que ambigua. Afirmaba acuerdos con líderes egipcios y tunecinos, y abogaba por la solidaridad económica como medio de actuación. Finalmente, en el Consejo Europeo de 23 y 24 de junio, se remitía a las Declaraciones previas que acabamos de comentar, y hacía un “llamamiento al rápido progreso en la

¹⁹⁹ Conclusiones Consejo Europeo (EUCO 10/1/11REV 1), de 24-25 de marzo de 2011. Bruselas, 20 de abril de 2011.

implementación de medidas concretas”²⁰⁰, que desde el inicio de las revueltas aun no han sido definidas con precisión.

3.2.-Aplicación de sanciones económicas por parte de la Unión

Las sanciones impuestas por la Unión Europea tanto en Egipto como en Túnez, se enmarcan en la tipología de sanciones autónomas, adoptadas por las instituciones europeas y fundamentadas en las bases jurídicas previstas en los Tratados, al margen de Resolución alguna del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En efecto y como ya hemos tenido ocasión de ver en el primer capítulo, las medidas restrictivas de carácter autónomo se fundamentan en una Decisión adoptada en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común. Recordar brevemente que, en virtud del artículo 26TUE, el Consejo Europeo objetivos concretos y estrategias generales en el ámbito de la PESC. Esto no obstante, incumbe al Consejo, de conformidad con el apartado segundo del mismo precepto, la elaboración de la Política Exterior y de Seguridad Común sobre la base de las orientaciones estratégicas definidas por el Consejo Europeo, adoptado las decisiones necesarias para la aplicación de dicha política. En este sentido, el artículo 29TUE reza que “El Consejo adoptará decisiones que definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático”. El mismo precepto añade que incumbirá a los Estados miembros velar por “la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones de la Unión”²⁰¹. Sobre la base de dicho precepto, el Consejo de la Unión Europea adoptó, el pasado 31 de enero, la *Decisión 2011/72/PESC relativa a las medidas restrictivas directamente aplicadas contra ciertas personas y entidades en relación con la situación en Túnez*. Reafirmando el apoyo europeo al pueblo tunecino y a su esfuerzo para consagrar la democracia, el estado de derecho, el pluralismo democrático y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales²⁰², el Consejo decidió adoptar medidas restrictivas contra personas responsables de la malversación de fondos públicos. Dos meses más tarde, el 21 de marzo y ante las latentes tensiones en Egipto, el Consejo adoptó la *Decisión 2011/172/PESC, relativa a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Egipto*. El Consejo

²⁰⁰ Declaración Conjunta del Presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, y el Presidente de la Comisión, Barroso, la cimera del G8 en Deauville (PCE 0131/11), de 27 de mayo de 2011, p.1.

²⁰¹ Artículo 29 TUE.

²⁰² Decisión del Consejo (2011/72/PESC), de 31 de enero de 2011, relativa a las medidas restrictivas directamente aplicadas contra ciertas personas y entidades en relación con la situación en Túnez, considerando 1º.

se mostraba dispuesto a “apoyar la transición pacífica y ordenada a un gobierno civil y democrático en Egipto”, basada en los principios y valores de la Unión enumerados también en la Decisión tunecina, a los que sumaba el apoyo al crecimiento económico y a la cohesión social del país.

En ambos supuestos se trata, en síntesis, de sanciones económicas y financieras, tendientes a la inmovilización de fondos y recursos económicos pertenecientes o controlados por las personas naturales o jurídicas, o entidades vinculadas a las primeras que se enumeran en el anexo de la propia decisión, y se identifican como responsables de malversación de fondos públicos²⁰³. En este sentido, las “Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE” dichas medidas selectivas “deben dirigirse a las personas señaladas como responsables de las políticas o acciones que hayan motivado la decisión de la UE de imponer medidas restrictivas”²⁰⁴. Constata asimismo que, en comparación con medidas indiscriminadas, medidas de esta índole minimizan las consecuencias adversas sufridas. A tenor del artículo 2 de sendas Decisiones, la lista que figura en el anexo es elaborada por el Consejo, a propuesta de un Estado miembro o de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Por consiguiente, las personas que figuren en el listado no podrán disponer ni directa ni indirectamente, ni beneficiarse de ningún tipo de capital o recurso económico. En efecto, de conformidad con el mencionado anexo²⁰⁵, las medidas en cuestión tienen como destinatarios, en el caso de Túnez, al ya ex presidente, el Sr. Zine el- Abidine Ben Hamda Ben Ali, y a su mujer, la Sr. Leila Bent Mohammed Trabelsi Ben Ali. Ambos se encuentran bajo investigación judicial por parte de las autoridades tunecinas competentes, imputados de un delito de malversación de propiedades reales y bienes muebles, y acusados asimismo de la apertura de cuentas bancarias y participación en activos financieros extranjeros, como parte de operaciones de blanqueo de dinero²⁰⁶. En Egipto la lista de personas incluidas se eleva hasta diecinueve, entre los que se incluye igualmente el exdirigente, el Sr. Mohamed Hosni Elsayed Mubarak y su esposa, Suzanne Saleh Thabet, además de sus hijos y nueras (Alaa y Gamal Mohamed Hosni Elsayed, y Heidy Mahmoud Magdy Hussein Rasekh y Khadiga Mahmoud El Gammal,

²⁰³ Ibid, artículo 1º y Decisión del Consejo (2011/172/PESC), de 21 de marzo, relativa a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Egipto, artículo 1º.

²⁰⁴ Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. Documento del Consejo de la Unión Europea (17464/09), *Op. cit.* par. 14.

²⁰⁵ Decisión del Consejo (2011/72/PESC), de 31 de enero de 2011, *Op. cit.* Anexo.

²⁰⁶ *Ibid.* anexo.

respectivamente). Entre las restantes personas alistadas se encuentran exministros egipcios como Ahmed Alaeldin AmiAbdelmaksoud Elmaghraby, Mohamed Zohir Mohamed Wahed Garrana o Habib Ibrahim Habib Eladli, imputados todos ellos por los delitos descritos en la Decisión tunecina.

El anexo enumera, al margen de los motivos de la inclusión, datos identificativos de los afectados, entre los que contamos en este caso con la fecha de nacimiento, el número de pasaporte y su fecha de expiración. Tales datos garantizan el carácter selectivo de las medidas y favorecen su aplicación por parte del sector privado, a tener del párrafo 22 de las “Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE”. Con el fin de aumentar su eficacia, es importante disponer del mayor número posible de datos de identificación específicos²⁰⁷. El documento “Las Mejores prácticas de la UE: aplicación efectiva de medidas financieras restrictivas” prevé recomendaciones para supuestas confusiones de identidad y el procedimiento a seguir. Las “Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE”, en la línea apuntada por el Asunto Kadi prevén que en la configuración de la listas de personas y entidades objeto de medidas restrictivas deben respetar los derechos fundamentales, en particular, las garantías procesales (derecho de defensa y principio de tutela judicial efectiva)²⁰⁸. Las personas afectadas, de conformidad con el artículo apartado 2, deberán conocer la decisión, y los motivos de inclusión en la lista, para que tengan la oportunidad de presentar alegaciones. Podrán ser informados directamente, si se conoce su domicilio, o mediante la publicación de un anuncio. Esto entronca con la previsión prevista en las “Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE”, en virtud de la cual la inclusión de personas y entidades en la lista descrita debe responder a “criterios claros adoptados a cada caso específico”, que deberán figurar igualmente en el instrumento jurídico de la PESC.

Esto no obstante, a tenor del artículo 1 apartado 3 de susodichas Decisiones, las autoridades competentes de los Estados miembros pueden exceptuar la sanción, y autorizar la liberalización de determinados fondos o recursos económicos inmovilizados, en cuatro supuestos claramente enumerados, a saber, para satisfacer las

²⁰⁷ Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. Documento del Consejo de la Unión Europea (17464/09), *Op.cit.* par. 22.

²⁰⁸ *Ibid.* par. 17.

necesidades básicas de los imputados o sus familiares dependientes; para sufragar los gastos derivados de la asistencia legal o del mantenimiento de los fondos congelados; así como por gastos extraordinarios, previa notificación de las autoridades competentes y la Comisión. Además, el apartado siguiente del mismo precepto enumera las condiciones que deben concurrir para que se dé curso favorable a la excepción. En primer lugar, es preciso que los fondos o recursos económicos sean sujetos a embargo judicial, administrativo o arbitral adoptado con anterioridad a la inclusión del sujeto o entidad en el anexo. Asimismo, dichos fondos deben utilizarse exclusivamente para satisfacer las obligaciones derivadas de tales embargos o previstas en dichas resoluciones. Al mismo tiempo, el embargo o la resolución, que no podrá ser contraria al orden público del Estado miembro de que se trate, no debe beneficiar a ninguna persona, entidad u organismo que figure en el anexo de la decisión. La Decisión, que entró en vigor el 31 de enero de 2011, fecha de su adopción, estará en vigor durante 12 meses. Paralelamente la Decisión egipcia en vigor desde el 21 de marzo de 2011 será aplicable hasta el 22 de marzo de 2012. Durante su vigencia en ambos casos podrán ser objeto de revisiones continuas, pudiendo ser prorrogadas o retiradas cuando se estime que ya no concurren los motivos que justificaron su adopción.

Volviendo a las disposiciones comunes relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común y a tenor del artículo 26.2TUE, los Estados miembros y la Alta Representante velarán por su ejecución, utilizando los medios nacionales y de los de la Unión. En efecto, la implementación uniforme de las mencionadas Decisiones por parte de los Estados Miembros y sus agentes económicos requiere la adopción de actos reglamentarios, adoptados sobre la base del artículo 215TFUE. El mencionado precepto prevé la adopción por mayoría cualificada del Consejo -a propuesta conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y de la Comisión- las medidas necesarias para la implementación de las decisiones PESC, informando posteriormente al Consejo. A este efecto, el Consejo adoptó el *Reglamento N° 101/2011 del Consejo, de 4 de febrero de 2011 relativo a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Túnez* y, paralelamente, el *Reglamento N°270/2011 del Consejo de 21 de marzo de 2011 relativo a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Egipto*.

Ambos reglamentos dedican el primer precepto de su articulado a la definición de conceptos clave utilizados en la Decisiones que implementan y reproducen fielmente el contenido de dichas Decisiones.

Consideraciones finales...

Las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Egipto y Túnez se remontan en el tiempo, si bien el eje vertebrador de ambas parece prácticamente no haber evolucionado a lo largo de este medio siglo. En efecto, el “establecimiento de una zona de estabilidad política, basada en el diálogo, la cooperación y el respeto de los derechos humanos” son constantes no sólo de los planes de acción y el en ENPI de ambos países, sino también de las recientes Decisiones del Consejo y Comunicaciones de la Comisión, en respuesta a las revoluciones en el Norte de África. Asimismo, la retórica biensonante de apoyar la transición política y la garantía de los derechos humanos, que ha erigido tradicionalmente a la Unión Europea como un impulsor de la democracia, se repite una vez más en el contexto de la Primavera Árabe, de forma paralela a como se reitera la falta de concreción de los medios para lograr dichos objetivos.

A partir del análisis de las causas coyunturales de las revoluciones en Túnez y Egipto, hemos podido identificar numerosos factores comunes que, directa o indirectamente, han contribuido a la crispación popular y que, a pesar de incubarse durante tiempo, no han sido apaciguados por parte de la Unión Europea, a pesar de disponer de mecanismos a este efecto. Si bien las revoluciones en el mundo árabe suponían una oportunidad única de revisar en profundidad las relaciones euro-mediterráneas, de las reacciones de las instituciones europeas se desprende que no han sabido aprovechar dicha ocasión. Por el contrario, han abogado nuevamente por recurrir a los marcos de cooperación tradicionales, enfatizando los ámbitos de actuación apuntados ya en los Acuerdos de Asociación, lo que viene a constatar las debilidades endémicas de la Unión en la gestión de conflictos a corto plazo²⁰⁹. El Servicio Europeo de Acción Exterior tampoco parece haber mejorado este extremo.

Finalmente, la aplicación de la política sancionadora europea en ambos países se aseverado igualmente inoperativa. Como hemos tenido ocasión de ver, si bien el proceso de adopción de medidas restrictivas autónomas por parte de la Unión ha respetado los procedimientos legales requeridos, su implementación ha sido a todas

²⁰⁹ BALFOUR, R. (2011), “The Arab Spring, the changing Mediterranean, and the EU: tools as a substitute for strategy?”, *European Policy Centre, Policy Brief*, p. 1.

luzes tardía, teniendo en cuenta que se acordó la congelación de fondos de los ex dirigentes políticos semanas después de que hubieran abandonado la presidencia de sus países. Por consiguiente, podemos concluir que, a pesar de la voluntad democratizante, la prolífica regulación en la materia, y de la variedad de mecanismos sancionadores de que dispone, la Unión ha contribuido más bien poco a la democratización de Túnez y Egipto.

CAPÍTULO IV: Sanciones impuestas por la Unión Europea a Libia

1.- Relaciones bilaterales UE- Libia

1.1.- Antecedentes y evolución de las relaciones UE-Libia

Las sanciones internacionales contra Libia

Las relaciones entre la UE y Libia han estado marcadas históricamente por su singularidad y por la imposición recurrente de sanciones internacionales, que se remontan ya a la década de los ochenta. En efecto, el 27 de enero de 1986, los gobiernos de los países miembros de la entonces CEE, como respuesta a una serie de atentados perpetrados contra intereses estadounidenses en Europa, acordaron el embargo de armas y de cualquier material militar hacia Libia. El 14 de abril de 1986, el atentado en una discoteca de Berlín desató la tensión internacional. En este contexto y con el fin de alcanzar una solución a la crisis, los Ministros de Exteriores de la Cooperación Política Europea aprobaron una Declaración el 27 de enero de 1987, en la que se establecían sanciones contra el cuerpo diplomático libio y se obstaculizaba la concesión de visados. Paralelamente, los Estados Unidos empezaron a bombardear Trípoli y Bengasi. Si bien los Estados miembros parecían querer mantenerse al margen de la contienda, el atentado en Lockerbie (Reino Unido) contra un avión de la compañía americana PanAm, y contra una aeronave comercial francesa en Níger atribuidos al gobierno libio provocaron un giro drástico en la política comunitaria.

Ante esta situación de crisis internacional, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la conocida Resolución 731 (1992), en virtud de la cual se reclamaba la entrega de los responsables del atentado, y a la que siguió la Resolución 748, con la que se establecía el embargo aéreo y el comercio de armas contra Libia. En cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en materia de Política Comercial Común, la Comunidad Europea aprobó el *Reglamento 945/92 de 14 de abril, por el que se impide el suministro de determinados productos y servicios a Libia*, que establecía el embargo al tráfico aéreo entre los Estados miembros y Libia, y prohibía la prestación de asistencia técnica en materia de navegación aérea. El año siguiente, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas amplió las sanciones contra Libia mediante la adopción de la Resolución 883 (1993), en virtud de la cual se procedía a la congelación de los fondos libios en bancos extranjeros, y se establecía un embargo de productos industriales libios. Paralelamente, el Consejo de la UE aprobó, el 22 de

noviembre de 1993, la *Decisión n°63/614/PESC, relativa a la posición común definida sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea referente a la reducción de las relaciones económicas con Libia*, y ejecutada mediante los *Reglamentos CE 3274/93 y 3275/93*. Con las nuevas medidas, la Unión aporta unidad a las medidas sancionadora contra Libia iniciadas en 1986, incorporando asimismo la prohibición de venta de equipos para el refinado y transporte de petróleo.

Tras la entrega de los sospechosos reclamados en el caso Lockerbie en abril de 1999, que serían posteriormente juzgados por las autoridades judiciales libias, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la Resolución 1992 (1998), en virtud de la cual las sanciones adoptadas en 1992 y 1993 quedaban suspendidas. Por consiguiente, la Unión adoptó la Posición Común del Consejo 1999/614/PESC, el 16 de abril de 1999, por la que se procedía al levantamiento del embargo comercial establecido en 1993, y ejecutada mediante el *Reglamento (CE) n. °836/1999 del Consejo de 20 de abril de 1999 sobre la suspensión de la aplicación del Reglamento (CE) n. ° 3274/93 que prohíbe el suministro de ciertos bienes y servicios a Libia*.

El levantamiento de las sanciones prosiguió con la adopción, el 13 de septiembre, de la Posición Común del Consejo 1999/611/PESC, con la que se puso fin a las sanciones diplomáticas impuestas en 1986, manteniendo no obstante el embargo de armas. Posteriormente, la aceptación de la responsabilidad civil libia en los atentados descritos y el compromiso de indemnización de las víctimas enunciados en agosto de 2003 propiciaron la aprobación de la Resolución 1506 (2003) por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en virtud de la cual se levantaban todas las sanciones impuestas contra Libia. Por consiguiente, la Unión adoptó la Posición Común 2004/698/PESC relativa a la suspensión de las medidas restrictivas contra Libia y a la que siguió el Reglamento del Consejo n°1786/2004, de 14 de octubre de 2004, medidas todas ellas que impulsaban el restablecimiento de las relaciones entre Libia y la Unión Europea²¹⁰.

Restablecimiento de las relaciones bilaterales

Como apunta Uruburu²¹¹, el restablecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y Libia requería un marco jurídico de cooperación y, a este efecto, la Unión contaba con mecanismos alternativos tales como el Proceso de Barcelona o la Política

²¹⁰ URUBURU COLSA, J.M. (2008), “Las relaciones entre la Unión Europea y Libia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n°30, pp. 419- 450.

²¹¹ *Ibid.* p. 427.

Europea de Vecindad, o bien la Unión por el Mediterráneo. Libia no se integró en el marco multilateral de la Conferencia Euromediterránea de 1995, que daría lugar al conocido Proceso de Barcelona, por encontrarse en una situación de aislamiento internacional propiciada por la imposición de sanciones internacionales contra dicho país. Esto no obstante, sí participó en la Tercera Conferencia ministerial Euromediterránea celebrada el 15 y 16 de abril de 1999 en Stuttgart, en calidad de observadora. Asimismo, este país no accederá a la Asociación Euromediterránea por subordinar su entrada a la exclusión del Proceso de Barcelona de Israel. Dicha condición contravenía la obligación general de respetar la totalidad del acervo del Proceso de Barcelona, lo que justificaba el estatuto de observador del que dispone y su participación en calidad de invitado en conferencias ulteriores. Esta participación limitada no ha sido óbice para que Libia haya desarrollado una intensa actividad diplomática y comercial, así como fructíferas relaciones bilaterales con países con intereses comunes tales como Italia.

Si bien el levantamiento total de las sanciones en 2004 propició *a priori* un mayor acercamiento político entre Libia y la Unión Europea, la actitud libia denotaba una falta de interés por la integración en el Proceso de Barcelona. Es en este contexto de ausencia de cooperación cuando se gesta la Política Europea de Vecindad. La Comisión Europea incluye Libia entre los países elegibles, pero condiciona una vez más la adopción de un Plan de Acción con este país a la aceptación del acervo de Barcelona y a la indemnización de las víctimas del atentado de Berlín. Esto no obstante, la doctrina²¹² coincide en justificar la negativa del gobierno libia a la integración por la falta de incentivos que el nuevo marco de cooperación europeo podía reportar a una Libia ya libre de sanciones. Asimismo, en el ámbito estrictamente económico, Libia ya se beneficia de una zona de libre comercio con la UE en materia energética. En efecto, las exportaciones petrolíferas están exentas de aranceles, por lo que algunos autores²¹³ sugieren que Libia podría interpretar la integración negativamente por el hecho de que de ella derivaría la obligación de abrir su economía a las importaciones europeas. Asimismo, la aceptación del acervo de Barcelona suponía la puesta en marcha de unas reformas políticas tendientes a la consagración de la democracia y a la garantía de los derechos humanos, que el gobierno libio no estaba dispuesto a emprender. Además, el

²¹² ANGLÈS, J. (2009), "UE- Libia: del restablecimiento de relaciones a un futuro acuerdo marco", *Observatorio euromediterráneo* <<http://www.afkar-ideas.com/wp-content/uploads/files/3-21-17.pdf>> (consultado el 6 de agosto de 2011).

²¹³ URUBURU COLSA, J.M. (2008), *Op. cit.* p. 432.

nuevo marco de cooperación incluye a Israel, país con el que el coronel Gadafi se mostraba reticente a negociar, y que justificaría también su negativa a la integración. Finalmente, el dirigente libio parecía más partidario de la cooperación euroafricana, como se desprende de una declaraciones realizadas en Lisboa en diciembre de 2007, en las que afirmaba que "... la llamada "nuestra vecindad significa seleccionar un número de Estados africanos y el "Proceso de Barcelona significa anexionar parte de África a Europa"²¹⁴.

La Unión Europea, por su parte, si bien ha seguido manteniendo su voluntad de integrar a Libia en el Proceso de Barcelona y en la PEV, ante la negativa a acceder a los imperativos libios -que podrían condicionar la coherencia del sistema-, ha apostado por la cooperación bilateral, que se han materializado en el Memorándum de 25 de julio de 2007 y la negociación de un Acuerdo Marco Bilateral. Con el Memorándum de entendimiento entre Libia y la UE se pone fin a un caso de contagio del virus VIH en el hospital de Bengasi por parte de cuatro enfermeras búlgaras y un médico palestino, acordando la indemnización de las víctimas y la asistencia técnica y financiera en materia de prevención.

Asimismo, el mencionado documento sienta las bases del futuro Acuerdo marco entre las partes – que tendremos ocasión de analizar a continuación- y que pasa, en esencia y de conformidad con el artículo 5, por facilitar el acceso de las exportaciones libias al mercado europeo y viceversa; proporcionar ayuda técnica y financiera en el ámbito de la arqueología y la restauración, combatir la inmigración clandestina, y promocionar la formación de estudiantes libios en universidades europeas y la expedición visados.

1.2.- Estado de las relaciones bilaterales entre la UE y Libia

Tradicionalmente, la sanidad y en particular la prevención del VIH y la lucha contra la inmigración ilegal han centrado la cooperación entre la UE y Libia, al margen de otros ámbitos sectoriales de interés común como la energía, los transportes o los derechos humanos, que han ocupado negociaciones de perfil más bajo. En lo relativo a la cooperación en materia de inmigración ilegal, el informe «Technical mission to Libya on illegal immigration, 27 nov – 6 dec 2004 Report»²¹⁵, elaborado por una Comisión de

²¹⁴ ANGLÈS, J. (2009), *Op. cit.* p. 64.

²¹⁵ European Commission Report, COM 7753/05, Technical mission to Libya on illegal immigration, 27 nov – 6 dec 2004.

expertos desplazados a Libia, constató la necesidad de impulsar la cooperación bilateral en esta materia, mejorando la gestión de los controles fronterizos y vinculando la repatriación de inmigrantes ilegales al respeto de los derechos humanos, materializándose posteriormente iniciativas como el encuentro interparlamentario PE/Libia, o la integración de Libia en los programas ARGO y AENEAS²¹⁶. En este sentido, la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX) reforzó su misión en Libia en 2007, con el fin de supervisar los controles fronterizos y mejorar su gestión. La inmigración ilegal por vía marítima sería controlada a través del patrullaje en las costas Libias de autoridades de este país y otras de italianas, establecido en virtud de un acuerdo bilateral adoptado el 29 de diciembre de 2007.

La cooperación en materia sanitaria vino impulsada por el caso de contagio en 1999 del virus del VIH a que aludíamos anteriormente y que fue conocido como Asunto Bengasi. Tras la sentencia del Tribunal Penal de Libia de 6 de mayo de 2004, en la que condenaba a muerte a los acusados, y que hacía peligrar las relaciones entre la UE y Libia, la primera se implicó decisivamente en la materia. La primera medida consistía en acordar, entre las autoridades de ambas partes, un “Plan de acción contra el VIH-SIDA en Bengasi”, a partir del cual se proporcionaba asistencia financiera y técnica para la prevención y tratamiento de la enfermedad. Posteriormente, el 21 de enero de 2006, se creó el Fondo Internacional de ayuda a las familias de los menores libios contagiados por el sida, con el que se pretendía sufragar las infraestructuras necesarias para combatir esta enfermedad²¹⁷.

A modo de síntesis, podemos considerar que la asistencia financiera, técnica y científica proporcionada por la Unión Europea a Libia se ha incrementado considerablemente paralelamente al desarrollo del Proceso de Bengasi, acordado cuantiosas dotaciones económicas, como moneda de cambio por la conmutación de la pena de los acusados por parte del Consejo Judicial Supremo de Libia, el 18 de julio de 2007.

Al margen de los ámbitos de cooperación descritos, la Comisión Europea y Libia ratificaron, en el marco del ENPI y en el contexto de ampliación europea, un programa de cooperación financiera y técnica, cuya implementación requirió la preparación de una Estrategia estatal y un Programa Indicativo Nacional. Es preciso constatar que este proceso que suponía un avance notable en las relaciones euro libias fue suspendido el

²¹⁶ URUBURU COLSA, J.M. (2008), *Op. cit.* p. 441.

²¹⁷ *Ibid.* p. 444.

pasado mes de febrero debido a la situación actual en Libia, que ocupará el apartado siguiente de nuestro estudio. Esbozar simplemente que, de conformidad con el considerando primero de la mencionada Estrategia nacional, prevista por el período 2011-2013, ésta se engloba el ámbito de la Política Exterior de la Unión, cuyos principales cometidos se centran, una vez más, en el desarrollo de la democracia y el estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Las prioridades en el ámbito de la cooperación bilateral propuestas por la Unión Europea se fundamentan en el desarrollo de capital humano, mediante la asistencia técnica y financiera a organizaciones sanitarias; la promoción de la sostenibilidad económica y el desarrollo social, apoyando la entrada de Libia a la OMC; el aumento de la capacidad administrativa con el fin de mejorar la gestión económica; la cooperación en materia de inmigración ilegal, y el desarrollo del legado cultural, fomentando así el turismo en la zona²¹⁸.

Esto no obstante y como hemos tenido ocasión de ver, a diferencia de Egipto y Túnez, las relaciones bilaterales entre Libia y la Unión Europea se enmarcan en un diálogo informal, que se inició en 2004 tras el levantamiento de las sanciones impuestas a dicho país. El 15 de octubre de 2007, el Consejo de Relaciones exteriores de la UE estableció la necesidad de acordar un acuerdo marco con Libia²¹⁹, con la intención de establecer un marco bilateral “a largo plazo apropiado y coherente en que se incluyan los intereses de ambas partes. A este fin la Comisión presentó una propuesta de mandato²²⁰, que incluía como acuerdos fundamentales el establecimiento de una zona de libre comercio, y el apoyo a la entrada de Libia en la OMC, además del diálogo político y la cooperación en áreas de interés común, así como en sectores específicos. Como señala Uruburu²²¹, se trata de una propuesta ambiciosa, que posibilita la confluencia de los intereses de ambas partes, y supone la superación de la estrategia del Proceso de Barcelona. El inicio de las negociaciones se produjo entre el 12 y 13 de diciembre de 2008 y desde esta fecha se han mantenido diferentes rondas de negociaciones – la última en febrero de 2011-, en aras a la o de un Acuerdo marco, que se ha quedado en *stand by* tras la situación actual en Libia²²².

²¹⁸ Concept Note Libya Country Strategy Paper and National Indicative Programme 2011-2013, p. 4.

²¹⁹ Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa C/07/227. Luxemburgo, 15 y 16 de octubre de 2007, <www.consilium.europa.eu/Newsroom> (consultado 18 de agosto de 2011).

²²⁰ Comisión Europea. Comunicado de Prensa Nº IP/08/308. Bruselas, 27 de Febrero de 2008. «La Comisión presenta el mandato de negociación de un Acuerdo Marco con Libia», <www.europa.eu/rapid>

²²¹ URUBURU COLSA, J.M. (2008), *Op. cit.* p. 437.

²²² European Neighbourhood and Partnership Instrument Lybia, Strategy Paper and National Indicative Programme

En el ínterin se gesta un nuevo marco de cooperación multilateral, la Unión por el Mediterráneo, ideada por el presidente francés Nicolás Sarkozy, con el fin de revitalizar el Proceso de Barcelona, y en la que una vez más la Unión quedará al margen. A pesar de que en un primer momento, Libia pareció adoptar una actitud receptiva ante el nuevo proyecto- más flexible, aparentemente desvinculado de la PEV y sin demasiadas exigencias político-económicas-, rechazó la propuesta europea, primero, en un intento de liderar una posición árabe unitaria ante los líderes políticos árabes; y, posteriormente y en público, el 10 de julio de 2008 ante las autoridades mediterráneas. En esta misma línea, acudió a la Cumbre de París de 13 de julio del mismo año en calidad de observador. Entre los motivos aducidos por el dirigente libio a la negativa de participación destacan²²³ las reticencias a la inclusión en el proceso de los países del Oriente Medio, el desequilibrio por la participación de la totalidad de los países europeos cohesionados y con una política exterior común, frente una minoría de estados árabes carentes integración alguna. Consideraba asimismo que la integración de los países del Norte de África en el nuevo proceso perjudicaría los sistemas de integración regional africanos, a saber la Unión Africana y la Liga Árabe, acabando igualmente con la diversidad cultural y religiosa existente entre ambas orillas del Mediterráneo. Esto no obstante, la doctrina ha interpretado que la actuación Libia lejos justificarse por los motivos alegados por su ambiguo dirigente, responde a una estrategia diseñada en materia de política exterior, que favorece claramente los intereses políticos de dicho país²²⁴.

2. Revoluciones en el mundo árabe: Libia.

Paralelamente al análisis de los factores desencadenantes de las revoluciones en Egipto y Libia, procedemos en este capítulo a identificar las causas políticas, económicas y sociales que han marcado la crisis libia, subrayando asimismo las principales diferencias respecto de las citadas revoluciones.

2011-2013, p.6.

²²³ URUBURU COLSA, J.M. (2010), "Libia ante la Unión por el Mediterráneo: realidades y perspectivas", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* nº 27 <<http://www.ucm.es/info/nomadas/27/jmuruburu.pdf>> (consultado el 7 de agosto de 2011).

²²⁴ *Idem.* p. 11.

2.1.- Factor político

El líder libio, Muamar al-Gadafi, supera cuarenta años al frente de Libia, y representa el jefe de Estado con el mandato en el poder más largo del mundo, tras el retiro político de Fidel Castro. El 1 de setiembre de 1969 participó en el golpe de Estado que derrocó al régimen monárquico del rey Idris. Tras liderar el Consejo del Mando de la Revolución (CMR), proclamó la República Árabe Libia, nombrándose comandante supremo de las fuerzas armadas. Durante los años siguientes al derrocamiento del régimen, Gaddafi propulsó no sólo reformas económicas, sino también la supresión de libertades que conduciría, en 1977, a la proclamación de la “jamahiriya”, dictadura *sui generis*, basada en lo que denominaba “socialismo natural”, de inspiración socialista y basada en la democracia directa y de naturaleza miliar²²⁵. Asimismo, paralelamente a las sucesiones de los ex dirigentes egipcios y tunecino, la sucesión del líder libio pasaba por uno de sus propios hijos. La principal diferencia respecto de los mencionados procesos radica en que los candidatos a la sucesión han jugado un rol más activo en la crisis libia, posiblemente atribuido a su prolongación en el tiempo. La ideología política de sus siete hijos parece *a priori* contrapuesta. Khamis y Mutuassim, ambos con formación militar, se muestran partícipes de mantener la línea dura iniciada por su padre mientras Seif al-Islam el-Qaddafi, diplomático y oficial libio se presenta como posible sucesor de su padre, abogando por el giro de la política libia hacia la transición democrática.²²⁶ Esto no obstante, la situación actual en el país, debería achacar las ansias sucesorias del clan Gaddafi.

El papel de las fuerzas armadas en el desarrollo de las revueltas libias no ha sido tan clave para el futuro del país y el inicio de la transición política. En primer lugar, no ha conseguido acabar con el régimen si bien, cuando se escriben estas líneas, los analistas auguran un desenlace inminente al conflicto después de siete meses de cruda guerra civil y encontrándose su líder en paradero desconocido. En segundo lugar, desde el inicio del conflicto, las fuerzas armadas se han mantenido fieles al régimen, acatando las órdenes de su dirigente, reprimiendo, en un primer momento, las manifestaciones; y bombardeando indiscriminadamente poblaciones libias, posteriormente. Esto no obstante, en paralelo al desarrollo de la ofensiva, aumentaba el número de desertores, que mostraban su apoyo a los rebeldes. Por consiguiente, la principal diferencia en este

²²⁵ Bibliografía líderes políticos, Muamar al-Gaddafi –CIDOB, p.3-4.

²²⁶ CHIVERS, C.J. (2011, 3 abril), “2 Qaddafi Sons Are Said to Offer Plan to Push Father Out” *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2011/04/04/world/africa/04libya.html?pagewanted=2& r=2&hp> (consultado el 20 de agosto).

punto radica en la posición inicial de las fuerzas armadas, claramente favorables a su comandante supremo. En este sentido, otra de las disparidades básicas entre las revoluciones en Egipto y Túnez y la guerra civil libia radica, al margen de la prolongación temporal y de la intervención de la comunidad internacional y, en particular, de la Alianza Atlántica, en el carácter pacífico y masivo de las exitosas manifestaciones en Egipto y Túnez, en contraposición con la sangrienta represión dictatorial que ha tenido de soportar el pueblo libio. Entroncando con este punto, el futuro democrático de Libia resulta más incierto que en los mencionados países, debido a la ausencia de un liderazgo civil, por lo que la situación actual brinda una oportunidad única a la comunidad internacional y notablemente a la Unión Europea, para democratizar la zona, competencia de la que hace gala frecuentemente²²⁷.

2.2.- Factor económico

La vulnerabilidad de la economía libia pasa por el alto nivel de dependencia del sector energético. En efecto, la economía en Libia está estrechamente condicionada por la evolución de los precios de los hidrocarburos, los cuales representan el 95% de las exportaciones y el 25% del PIB²²⁸. En este sentido, la caída de los precios de los hidrocarburos en 2009 supuso una reducción del crecimiento económico en Libia. Por consiguiente, Libia se erige como uno de los países con una menor diversificación económica. Esto no obstante y según sugieren los analistas²²⁹, la candidatura como miembro de la OMC, los procesos de privatización o la expansión del sector de la construcción a la producción de aluminio, acero o productos petro-químicos denotan la voluntad libia de avanzar hacia una economía de mercado. Por otra parte, la inversión extranjera en Libia se ha visto condicionada por la imposición de sanciones por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que han mantenido este país aislado de la escena internacional. Esto no obstante, tras el levantamiento total de las sanciones en 2006, el sector energético atrajo los inversores extranjeros. En sector secundario constituye el 62,9% del PIB, seguido de los servicios (34,6%), mientras que la agricultura representa un escaso 2,6%.

²²⁷Editorial EL PAIS (2011, 23 de agosto), “La hora de Libia”, *El País*, <http://www.elpais.com/articulo/opinion/hora/Libia/elpepiopi/20110823elpepiopi_2/Tes> (consultado el 23 de agosto de 2011).

²²⁸ CIA- World Factbook- Lybia.

²²⁹ *Idem*.

En el análisis de la economía tunecina y egipcia subrayábamos la elevada dependencia de la Unión Europea. Característica que, como tendremos ocasión de analizar, debe ser matizada en el caso libio, debido al importante volumen de las exportaciones energéticas hacia Europa. En efecto, de igual modo que en Egipto y Túnez, Europa se erige como el principal socio comercial para Libia, con el 65,5% de los flujos comerciales, porcentaje, a medio camino entre Túnez (70%) y Egipto (65%). Esto no obstante, Libia ocupa el 19ª puesto en el ranking de principales socios comerciales europeos, once posiciones por encima de Egipto, y a trece de Túnez, lo que se justifica por la elevadas exportaciones. En efecto, Libia es el principal socio importador de la Unión Europea en el Norte del Mediterráneo, y el onceavo a nivel mundial, con el 1,9% de las importaciones²³⁰. Resulta relevante que el 98,5% de los productos importados de Libia sean petróleo, lubricantes y productos relacionados con el sector energético. En este sentido, los países europeos constituyen los principales destinatarios de las exportaciones libias: Italia ocupa el primer lugar, con el 37,6% de las exportaciones, seguida de Alemania con 10,4 %, Francia 8,4, sólo en cuarto lugar encontramos a China 8,3%. En cambio, la maquinaria y los transportes con el 42,2%, en este punto coinciden con las exportaciones a Egipto y Túnez, sorprende sin embargo que los alimentos y animales vivos ocupen el cuarto sitio en el ranking, con el 9,3% por detrás de las exportaciones, seguido de los lubricantes (18,8%) los productos manufacturados (10,3%). El balance de las relaciones comerciales entre la Unión Europea y Libia tiene signo negativo, puesto que mientras el total de las importaciones de Libia se cifran en 28.770, 9 millones de euros, las exportaciones europeas generan 6.754,3 millones de euros, por lo que la diferencia supera los 22 millones de euros. En este punto, constatamos pues una diferencia respecto al caso de estudio precedente, puesto que la dependencia europea de la Unión Europea en materia energética es notable.

2.3.- Factor social

Como apuntábamos en el capítulo precedente, la gravedad de la situación económica y la elevada tasa de desempleo –particularmente juvenil-, unidas a la corrupción política y a la vulneración de las libertades fundamentales constituían las principales causas coyunturales de las revueltas en Egipto y en Túnez. Estos dos últimos

²³⁰Comisión Europea-DG Comercio/Estadísticas: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113414.pdf> (consultado el 20 de agosto de 2011).

factores son los dos únicamente coincidentes en el caso de Libia. Debido a la falta de transparencia del régimen libio, los últimos datos relativos a las tasas de desempleo de que disponemos datan de 2004, por lo que no podemos realizar un análisis comparativo en relación con estos países. En cuanto a la situación económica, si bien el PIB per cápita es notoriamente elevado –Libia ocupa el 89º puesto en el ranking mundial en este ámbito-²³¹, estas cifras no se traducen en poder económico ni en el bienestar de la población. Por el contrario, son el resultado de dos variables confluyentes: la población total en Libia supera los 6,5 millones de personas, por lo que podemos considerar que no es una cifra muy elevada; y los beneficios del sector energético son notables. Asimismo y paralelamente al caso tunecino y egipcio, la corrupción política de la cúpula política dirigente en Libia obstaculiza el beneficio de esta riqueza potencial por parte de la población civil. La falta de legitimidad democrática y la vulneración de libertades fundamentales, como la libertad de expresión han sido denunciadas reiteradamente por defensores de los derechos humanos. A los factores descritos se suma además, en el caso libio, las denuncias por las demoras en la entrega de viviendas de protección oficial, subvencionadas por el gobierno libio²³².

Por otra parte, la crisis alimentaria global y el consiguiente aumento de los precios de los alimentos básicos en numerosos países, como Egipto y Túnez, se manifiesta con una crueldad particular en el caso de Libia. Como acabamos de precisar, el sector primario ocupa un porcentaje muy bajo de la población, debido a la pobreza del subsuelo y a la adversidad de las condiciones climáticas. Por consiguiente, Libia es altamente dependiente de las importaciones de alimentos, que constituyen el 86% de los productos domésticos consumidos. Si, por una parte, la situación alimentaria ha contribuido a gestar el descontento popular, por la otra, la crisis libia y la prolongación de la violencia, hace peligrar la seguridad alimentaria. En este sentido, las previsiones apuntan a un aumento del IPC, que podría pasar del 2,5% en 2010 al 6,8% en 2011. Organizaciones internacionales tratan de atender la necesidad de más de 20.000 beneficiarios.

De igual modo que en Túnez y Egipto, internet fue el canal utilizado por grupos de jóvenes para convocar las manifestaciones, bajo el lema “Revolución del 17 de febrero: Día de la ira en Libia”. El extraordinario poder de convocatoria de las redes sociales, como Facebook, que Gadafi tildaba de “conspiración imperialista”, favorecieron la

²³¹ CIA- World Factbook- Lybia.

²³² ABDEL-BAKY (2011, 16 de enero), “Libya protest over housing enters its third day”, *Ahram Online*, <<http://english.ahram.org.eg/News/4032.aspx>> (consultado el 19 de agosto de 2011).

movilización masiva de la población civil. Si en Túnez la muerte del joven Mohammed Bouazizi actuó como detonante de la revolución popular, en Libia la causa que precipitó las revueltas fue la detención, el día 15 de febrero en Bengasi, de Fethi Tarbel –abogado defensor de presos de conciencia, acusado de "haber propagado el rumor de que la cárcel [de Abu Salim, donde se concentran los prisioneros políticos] ardía"²³³. Asimismo, es preciso destacar el efecto *spill over* del triunfo de las revoluciones previas en Túnez y Egipto.

3.- La política sancionadora en Libia: Sanciones económicas, embargo de armas, restricciones de admisión y prohibiciones de suministro de servicios

Paralelamente al capítulo anterior en el que analizábamos la respuesta europea a la crisis egipcia y tunecina, procedemos en este apartado a esbozar, sinónimo de exhaustividad, la cronología de la intervención de las instituciones europeas en Libia, con el fin de evaluar su impacto. A continuación, estudiaremos el proceso de adopción e implementación por parte de la Unión Europea de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en este país. Finalmente, trataremos, a partir de este análisis, de subrayar las diferencias de la política sancionadora europea en la adopción de medidas autónomas, y en el cumplimiento de las Resoluciones de la ONU.

3.1.- Respuesta de la Unión Europea a la crisis libia

El 20 de febrero, la Alta Representante, en nombre de la Unión Europea, manifestaba²³⁴ su preocupación por el estallido de violencia en Libia, que había acabado con la vida de un elevado número de personas y, tras rechazar firmemente la violencia, expresaba sus condolencias a los familiares de las víctimas. Urgía a las autoridades libias el cese del bloqueo de internet, por entender que vulneraba libertades fundamentales. Concluía ofreciéndose a cooperar con las autoridades libias en la protección de los derechos fundamentales. Tres días después, la Alta Representante reiteraba su condena a la violencia y al uso de la fuerza contra la población civil y calificaban de inaceptable la situación de “violación masiva y brutal de los derechos

²³³ CEMBRERO, I. (2011, 15 de febrero), “La protesta estalla en Libia”, *El País*, http://www.elpais.com/articulo/internacional/protستا/estalla/Libia/elpepuint/20110216elpepuint_8/Tes (consultado el 20 de agosto de 2011).

²³⁴ Declaración de la Alta Representante, Catherine Ashton, en nombre de la Unión Europea sobre Libia (6966/1/11 REV 1 PRESSE 36). Bruselas, 23 de febrero de 2011, p.1.

humanos”. Exigía de nuevo su cese y solicitaba a las autoridades libias que atendiesen a las peticiones legítimas de los manifestantes. Finalizaba su declaración solicitando el acceso inmediato de agencias de protección de los derechos humanos, y se manifestaba dispuesta a suministrar ayuda humanitaria²³⁵. Por consiguiente, en su primeras manifestaciones, la líder de la diplomacia europea, hacia un llamamiento a la protección de los derechos humanos y al cese de la violencia. No es hasta el 23 de febrero, ocho días después del inicio de los disturbios y con un índice de víctimas mortales destacable, cuando la Unión Europea ofrece ayuda humanitaria a Libia.

Como se desprende de las Declaraciones del Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, en la conferencia de prensa posterior al Consejo Europeo Extraordinario de 11 de marzo de 2011, en la mencionada reunión afloraron las inquietudes de los Estados miembros ante la situación libia. En otros términos, en el Consejo de 11 de marzo refleja la dicotomía de intereses de los Estados miembros. Por una parte, conscientes de la sangrienta crisis internacional en Libia, incidían en el cese de la violencia, anunciaban la cooperación con otras organizaciones como la Liga Árabe o la Unión Africana, y amenazando finalmente que “los responsables deberían afrontar graves consecuencias”, sin aportar ulteriores detalles. Por otra parte, abogaban por la solidaridad como medio de control de los flujos migratorios masivos de población civil libia que se desplazaba hacia Europa. Con carácter general reiteraban, una vez más, el apoyo europeo a la reformas y a la transición política, sobre la base del principio de condicionalidad política. El Presidente concluía su intervención con las siguientes palabras “We must not miss this golden opportunity for manking and for our southern neighbours”, que como hemos tenido ocasión de ver en el capítulo II, parece limitarse a mera palabrería²³⁶.

El 17 de marzo, en una Comunicación conjunta del Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, la Alta Representante, Catherine Ashton, ensalzaban la importancia de la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas²³⁷. Manifestaban que dicha resolución constituía la base legal necesaria para la intervención de la comunidad internacional en la protección de la población civil

²³⁵ Declaración de la Alta Representante, Catherine Ashton, en nombre de la Unión Europea, sobre los acontecimientos en Libia (6795/1/11 REV 1 PRESSE 33). Bruselas, 25 de febrero de 2011.

²³⁶ Declaraciones del Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy en la conferencia de prensa posterior al Consejo Europeo Extraordinario relativo a la Vecindad en el Sur de Europa y Libia (PCE 065/11). Bruselas, 11 de marzo de 2011.

²³⁷ Joint statement by President of the European Council Herman Van Rompuy, and EU High Representative Catherine Ashton on UN Security Council resolution on Libya (PCE 072/11).Brussels , 17 March 2011

Concluían haciendo alusión a las manifestaciones del Consejo Europeo de 11 de marzo, en particular en lo relativo a la cooperación con la ONU, la Liga Árabe y la Unión Africana. De la mencionada comunicación podría entenderse que la protección civil queda subordinada a la existencia de un instrumento jurídico de la ONU, nada más lejos de la realidad si tenemos en cuenta la variedad de instrumentos europeos y su potencial a este efecto. Esto no obstante, entre líneas podríamos entender que, bajo este subterfugio, justificaría la Unión Europea su criticable intervención.

Dos días más tarde, el 19 de marzo, en la Conferencia de París, el Presidente del Consejo Europeo apoyaba las aspiraciones democráticas del pueblo libio y constataba que el régimen de Gadafi había perdido la legitimidad política. Consideraba asimismo que confluían los requisitos necesarios para la protección de la sociedad civil libia: la necesidad de actuar manifestada por la crisis humanitaria en el país, la base legal prevista en la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de acciones y el apoyo regional. Dichas manifestaciones se enmarcan en la línea apuntada anteriormente. Además, exigía la pronta implementación de la mencionada resolución y el inicio inmediato de la transición política. Destacar que en su pronunciamiento, el Presidente recordaba que “From the beginning of the crisis the European Union was at the forefront, imposing tough sanctions, which go even further than those of the UN Security Council (..)”. Manifestación claramente contestable, si tenemos en cuenta que de las medidas anteriores se limitaban a meros desiderata, y que, en declaraciones anteriores, supeditaba la protección civil a la existencia de mandatos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El 27 de junio²³⁸, tras más de tres meses de violencia, la Alta Representante repetía su discurso. Con un tono quizá más contundente, reiteraba su firme condena a la violencia perpetrada por el régimen de Gadafi contra la población civil libia, solicitaba el cese de la violencia y el acceso inmediato de la ayuda humanitaria. Mostraba, además su indignación por el uso de bombas de racimo contra la población civil y a este efecto, abogaba por “tomar las medidas necesarias para evitar consecuencias sobre la población civil”. Como apuntamos, a pesar de las consecuencias humanitarias de la prolongación y crueldad del conflicto, las declaraciones de la Alta representante apuestan por las medidas señaladas ya desde su inicio, sin mayores novedades. En la reunión del

²³⁸ Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the EU on the reported use of cluster munitions in Libya (2011 9544/1/11 REV 1 PRESSE 118). Bruselas, 19 de abril de 2011.

COREPER de 23 de mayo de 2011, dicho organismo aprobó el *Proyecto de conclusiones del Consejo, Consejo de Asuntos Exteriores, sobre Libia*. Al margen de las alusiones a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y tras reiterar la voluntad de cooperar y suministrar ayuda humanitaria en Libia, prevé la puesta en marcha de una operación PCSD "EUFOR Libia", de ayuda humanitaria a la zona, pero sólo a petición la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH). Establece asimismo que adoptará las medidas necesarias para impedir que el régimen de Gaddafi disponga de arsenal militar y recluta mercenarios. Elogia el papel del Consejo Nacional de Transición como interlocutor político, y prevé el Mecanismo Financiero Temporal (MFT) como "vía transparente de apoyo financiero". El Consejo reconoce además la necesidad de explorar las posibilidades jurídicas de utilizar los bienes inmovilizados libios para hacer frente a las necesidades humanitarias de la población libia, en el marco de las Resoluciones del CSNU. Finalmente prevé, a propuesta de la Alta Representante, la apertura de una oficina técnica de la UE en Bengasi, con el fin de fomentar la asistencia técnica y la apertura de una delegación y la aplicación del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, para apoyar al pueblo libio. Sin duda, éste constituye el documento europeo más concreto, el primero en que se enumeran medios de actuación específicos.

Posteriormente, el 27 de junio, la Alta Representante, en nombre la Unión manifestaba aplaudía y apoyaba la Decisión del Tribunal Internacional de Justicia de juzgar al Muammar Abu Minya Gaddafi, Saif Al Islam Gaddafi and Abdullah Al Sanousi, por crímenes contra la humanidad contra la población libia, tras recordar la encomendable tarea de la Corte en la protección de los derechos humanos y de la importancia de no dejar impunes a los responsables de tales crímenes ofrece la cooperación a dicha institución²³⁹. El discurso parece no haberse modificado sustancialmente, como demuestran las recientes declaraciones de 22 de agosto, en las que vaticinaba el final de la era Gaddafi y hacía un llamamiento al Consejo Nacional de Transición para que garantizaran los derechos fundamentales de la población libia.

²³⁹ Declaration by the High Representative on behalf of the European Union following the ICC decision concerning the arrest warrants for Muammar Abu Minya Gaddafi, Saif Al Islam Gaddafi and Abdullah Al Sanousi (12166/2/11 REV 2 PRESSE 206). Brussels, 27 June 2011.

3.2.- La política sancionadora europea en Libia

La aplicación de la política sancionadora en Libia, se diferencia de la implementación de sanciones analizada en Túnez o Egipto, por la intervención del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, cuyas resoluciones tienen carácter vinculante para los Estados miembros. En este sentido y como precisamos en el capítulo I, la implementación de dichas resoluciones exige la adopción de una Decisión PESC, así como, en algunos casos, la aprobación de un Reglamento de aplicación. Procedemos, a continuación, a analizar si la Unión Europea ha seguido el proceso correspondiente.

El 28 de febrero, el Consejo de la UE adoptó la *Decisión 2011/137/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia*, sobre la base del artículo 29 del TFUE y partiendo de la Resolución 1970 (2011), adoptada el 26 de febrero por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en virtud de la cual se adoptaban medidas restrictivas contra personas y entidades vinculadas con la violación de los derechos humanos en Libia. Es en este último punto donde radica la principal diferencia respecto de las medidas restrictivas impuestas a Túnez y Egipto, adoptadas con carácter autónomo por la Unión Europea. Tras la adopción de la Resolución 1970 y ante la gravedad de la situación en Libia, la Unión Europea consideró necesaria la adopción de medidas restrictivas adicionales, que justificaron la Decisión que a continuación procedemos a analizar.

En efecto, mediante la Decisión 2011/137/PESC la Unión prevé la implementación de medidas restrictivas de variada naturaleza, con las que erradicar las violaciones de los derechos humanos y del derechos internacional cometidos en Libia. En este sentido, el artículo primero prohíbe la venta, el suministro o la transferencia directa o indirecta de armamento y equipamiento militar o paramilitar que pueda ser utilizado con fines represivos contra la población libia por parte de nacionales de los estados miembros. Impide, igualmente, en el apartado segundo, la facilitación directa o indirecta de asistencia técnica, formativa o financiera en relación con dicho material, así como la participación intencionada en actividades, que tengan como objeto o efecto la elusión de las prohibiciones anteriores. En este mismo sentido y de conformidad con el artículo 3 de la Decisión, será vetada la contratación de los artículos enumerados por nacionales de los Estados miembros o mediante buques o aeronaves con pabellón en ellos. Esto no obstante, el embargo del equipamiento enumerado podrá ser exencionado cuando esté destinado a usos humanitarios y de protección. Serán asimismo

exceptuados el avituallamiento, la venta o transferencia de chalecos antibalas, y cascos militares exportados a Libia para el personal de Naciones Unidas, de la UE o sus estados miembros, así como para los representantes de los media o de asociaciones humanitarias para su uso estrictamente personal. (Medidas, todas ellas, que coinciden con las previstas en las Decisiones relativas a Túnez y Egipto).

Por otra parte, en aras a su efectiva implementación, el artículo cuarto obliga a los Estados Miembros a inspeccionar las cargas con origen y destino en Libia, cuando de la información de que dispongan se deriven razones fundadas de que dicho contenido puede contravenir las prohibiciones de la presente resolución. Dicho material será confiscado por las autoridades competentes de los Estados Miembros, las cuales deberán proceder a su eliminación. El mismo precepto extiende la obligación de las aeronaves y buques con destino o procedencia de Libia de aportar información adicional sobre los cargamentos transportados.

Al margen de las sanciones comerciales que acabamos de describir, la Unión consagra el artículo 5 de la Decisión a la prohibición de entrada y tránsito en territorio de los Estados miembros de las personas enumeradas en el Anexo I de la UNSCR 1970, y aquellas designadas por el Consejo de Seguridad o el Comité. A tenor del apartado 2 del mismo precepto, no se aplicará la prohibición cuando pueda justificarse por motivos de necesidad humanitaria; para el desarrollo de un proceso judicial, o por objetivos pacifistas o en aras a la estabilidad regional. En este último caso, la decisión será adoptada unilateralmente por el Estado Miembro en cuestión, notificándolo en las cuarenta y ocho horas siguientes al Comité. Asimismo, será vetada la entrada de las personas que, sin estar alistadas en el Anexo 1 de la Resolución, sean responsables o partícipes de los abusos de los derechos humanos y de las violaciones del derecho internacional perpetrados en Libia. El apartado quinto del mencionado precepto enumera las exenciones que, en síntesis, responderán a obligaciones internacionales. Cuando por motivos humanitarios o por asistencia a reuniones. Las exenciones serán aplicables, salvo por objeción por escrito de alguno de los miembros del Consejo en los dos días hábiles posteriores a la notificación. En este caso, el Consejo se pronunciará, por mayoría cualificada de los votos, acerca de la concesión de la excepción²⁴⁰.

El artículo 6 introduce sanciones económicas, en particular, la congelación de todos los activos financieros y los recursos económicos que pertenezcan o sean

²⁴⁰ 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 (DOUE L 58, 3.3.2011, p. 53), Artículo 5 apartado 9.

controlados directa o indirectamente por las personas y entidades enumeradas en la Resolución 1970 (2011) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, además de las que sean designadas por el Consejo de Seguridad y el Comité, y aquellas que actúen bajo su dirección o control, alistadas en el Anexo III. Asimismo, serán congelados los fondos de las personas y entidades, que a pesar de no aparecer en los anexos precedentes, estén implicadas directamente o en calidad de cómplices en los casos de violación de los derechos humanos y ataques contra la población e instalaciones civiles perpetrados en Libia, así como las personas que actúen bajo su dirección o entidades que les pertenezcan. Dichas sanciones podrán ser exceptuadas igualmente cuando concurran las condiciones enumeradas en el caso de Egipto y Túnez. Las medidas previstas en los dos artículos precedentes serán revisadas periódicamente, y como mínimo cada doce meses, y podrán modificadas o inaplicadas cuando dejen de concurrir los motivos que justificaron su aplicación.

Como ya hemos tenido ocasión de ver, las personas incluidas en lista deberán ser informadas de tal situación y de las razones que la motivaron por correo ordinario, si se conoce su dirección, o bien mediante su publicación, la finalidad última de que el interesado tenga la oportunidad de presentar alegaciones. El Consejo puede reconsiderar su decisión cuando en caso de que las alegaciones presentadas sean aceptadas o se aporten nuevas pruebas sustanciales, en cuyo caso deberá informar igualmente a la persona interesada. En los anexos figurará, de conformidad con el artículo 10 los motivos de inclusión en la lista y la identificación de las personas o entidades incluidas. El mismo precepto enumera las formas de identificación a este efecto. La presente decisión entró en vigor el día de su adopción, a saber el 28 de febrero, a tenor del artículo 13.

Esto no obstante, tras la adopción el 17 de marzo de una nueva Resolución del Consejo de Naciones Unidas (RCSNU 1973 (2011)), con la que se ampliaba el ámbito de aplicación de la Resolución 1970 (2011), la Unión Europea se vio obligada a modificarla consiguientemente, mediante la adopción de una nueva Decisión 2011/178/PESC del Consejo, de 23 de marzo. Las principales novedades incorporadas radican en la inclusión en el artículo 3 bis de la prohibición de las aeronaves bajo jurisdicción de los Estados miembros de sobrevolar el espacio aéreo libio, salvo cuando sea preciso por razones humanitarias o se actué mediante autorización conforme a la RCSNU 1973 (2011) y en beneficio del pueblo libio. En este mismo sentido, se incorpora un nuevo precepto, en virtud del cual será denegado el despegue, aterrizaje y

sobrevuelo en territorio de los Estados miembros de aeronaves matriculadas en Libia, propiedad o operadas por nacionales o empresas libias²⁴¹, salvo autorización previa o en caso de aterrizaje de emergencia. En relación con el artículo 4 de la RCSNU 1970 (2011) se amplían las inspecciones a alta mar. Con el fin de adecuar la nueva decisión a la RCSNU 1973 (2011), se extiende las prohibiciones de entrada a las personas y entidades que figuren en el anexo en ella previsto. En lo relativo a las sanciones económicas, el apartado 1 del artículo 6 de la RCSNU 1970 prevé la congelación de fondos, activos financieros y recursos económicos con carácter preventivo pertenecientes a las personas y entidades ya enumerados, además de las que figuran en la reciente RCSNU 1973 /2011). Asimismo, entre las excepciones previstas a éste precepto, se añaden los recursos necesarios para la evacuación de Libia de nacionales extranjeros y se amplía el concepto de ayuda humanitaria. Finalmente se adiciona el artículo 6 bis, cuyo articulado prevé la exigencia por parte de los Estados miembros de un deber de vigilancia a sus nacionales, personas y sociedades sujetas a su jurisdicción en la llevanza de sus negocios en Libia. Como su artículo reza, esta medida tiene como finalidad, evitar que dichos negocios contribuyan a fomentar la violencia y el uso de la fuerza contra civiles. Posteriormente, la gravedad de la ya conocida como guerra civil libia condujo a la Unión a extender las sanciones económicas a las autoridades portuarias, mediante su incorporación al Anexo IV de la Decisión 2011/137/PESC. Dicha medida, implementada por la Decisión 2011/236/PESC, no obstaculizará, sin embargo, la ejecución de los contratos concluidos con anterioridad a la entrada en vigor de la decisión en cuestión, salvo los relativos al petróleo, gas y productos refinados, como estipula el nuevo apartado 2bis del artículo 6.

La Unión Europea exige, en el artículo 31 TUE, la unanimidad para la adopción de decisiones PESC, si bien, el apartado segundo del mencionado precepto, establece que podrán ser adoptadas por mayoría cualificada, en cuatro casos concretos, entre los que figura, aquella “decisión que establezca una acción o una posición de la Unión a partir de una propuesta presentada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en respuesta a una petición específica que el Consejo Europeo le haya dirigido bien por propia iniciativa, bien por iniciativa del Alto Representante”. Sobre las base del mencionado artículo, el 23 de mayo de 2011²⁴², el

²⁴¹ *Ibid.* Artículo 4 bis.

²⁴² DECISIÓN DE EJECUCIÓN 2011/300/PESC DEL CONSEJO, de 23 de mayo de 2011, por la que se aplica la Decisión 2011/137/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia (DOUE L 136, 24.5.2011, p. 85).

Consejo amplió el listado de personas y entidades sujetas a medidas restrictivas previstas en la Decisión 2011/137. Posteriormente, el 16 de junio, se procede a una nueva ampliación de las personas alistadas en el anexo, de conformidad con la Decisión 2011/345/PESC, y ulteriormente, el 10 de agosto, se hizo lo propio, mediante la Decisión 2011/500/PESC.

Como hemos tenido ocasión de ver, a la implementación europea de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas puede requerir, en función de la tipología de medidas, la adopción de un Reglamento de aplicación, de conformidad con el artículo 215TFUE y a propuesta conjunta de la Alta Represente y la Comisión. En efecto, a este fin el Consejo aprobó el Reglamento nº204/2011, de 3 de marzo, en virtud del cual se acuerda el embargo de equipo que pueda ser utilizado con fines represivos contra la población civil²⁴³, la prohibición de suministrar, directa o indirectamente asistencia técnica y financiera relativa a ciertos servicios y mercancías (tecnológicos, manufacturados...)²⁴⁴, requiriendo asimismo la información del contenido de las importaciones. El artículo 4 prevé asimismo la necesidad de informar sobre el contenido de las cargas procedentes o con destino a Libia. El Reglamento regula igualmente la congelación de fondos y de recursos económicos de las personas incluidas en la lista anexa, con las excepciones reiteradas.²⁴⁵ Como novedad respecto de las medidas anteriores, prohíbe la presentación de demandas relativas a las medidas restrictivas adoptadas por el Consejo de Seguridad o la Unión Europea ante las autoridades libias. Posteriormente, mediante el ulterior Reglamento nº296/2001, de 26 de marzo, y sobre la base de los fundamentos jurídicos enumerados, el Consejo procede a enmendar y exceptuar las prohibiciones relativas a los servicios enumerados en el Reglamento precedente. Asimismo incorpora la prohibición de las aeronaves sobrevolar el espacio aéreo libio, y viceversa²⁴⁶, salvo excepciones de carácter humanitario o de conformidad con el mandato de la ONU. Finalmente amplía las excepciones a la congelación de fondos. Mediante la Decisión 360/2011, el Consejo procede a la ampliación y actualización del listado de personas y entidades previsto en la Decisión201/2011. Dicha decisión es posteriormente enmendada por la Decisión 502/2011, la Decisión 572/2011 y la 573/2011.

²⁴³ Artículo 2.

²⁴⁴ Artículos 3-4.

²⁴⁵ Artículos 6-7-8.

²⁴⁶ Artículo 4b)

Consideraciones finales...

Las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Libia se han visto extremadamente condicionadas por la imposición de sanciones internacionales, por lo que el análisis de instrumentos jurídicos es limitado en este punto. Esto no obstante, las propuestas europeas, una vez más, tienen un corte marcadamente europeizante, lo que ha podido justificar las reticencias a la participación del dirigente libio quien, en los foros multilaterales, no ha dado su brazo a torcer.

En cuanto a la revolución libia y los factores determinantes de su irrupción, apreciamos numerosas causas comunes respecto de Egipto y Túnez, en particular en lo relativo al carácter autocrático de sus dirigentes y a la consiguiente vulneración de los derechos fundamentales y de las libertades básicas. Asimismo, la respuesta europea ante la crisis libia ha sido igualmente inadecuada, y exenta de medidas concretas y eficaces, a pesar de que la Unión dispone de gran variedad de instrumentos a este efecto. Entroncando con esta cuestión, la aplicación de la política sancionadora europea en Libia ha quedado excesivamente supeditada a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, eludiendo la complementariedad que frecuentemente les ha sido atribuida.

CONCLUSIONES

1.- Las nuevas bases jurídicas incorporadas en el Tratado de Lisboa, a saber los artículos 75TFUE y 215TFUE constituyen un paso más en el proceso evolutivo de la política sancionadora europea.

La implementación de medidas restrictivas por parte de la Unión Europea es una práctica que se remonta a los años ochenta. Sin embargo, el contexto internacional cambiante y las ulteriores modificaciones de los tratados constitutivos, han impulsado su drástica evolución. Si bien las primeras medidas restrictivas fueron implementadas individualmente por los Estados miembros, la necesidad de minimizar las divergencias en su aplicación por parte de los Estados miembros, requirió su implementación conjunta en el ámbito comunitario. En este proceso, la creación de la PESC supuso un avance notable, por lo que en este punto la doctrina marca el nacimiento de la política sancionadora europea como la conocemos hoy en día. Tras una década en que el recurso a las medidas restrictivas se convirtió en un instrumento de uso frecuente por parte de la Unión, la lucha antiterrorista y, en particular, el asunto Kadi aportó una nueva dimensión en la materia, la protección de los derechos y libertades fundamentales de los destinatarios de tales medidas. Podemos considerar que el Tratado de Lisboa adopta este legado. Pero ésta no es la única innovación del Tratado, si no que es preciso subrayar especialmente la incorporación de nuevas bases jurídicas, con lo que superan las dificultades inherentes a la estructura *interpilares*.

2.- Las orientaciones relativas a la implementación de medidas restrictivas se caracterizan por tener un contenido meramente técnico, que no responde a su razón de ser.

A priori, resulta significativo que las primeras guías programáticas diseñadas por la Unión Europea en aras a facilitar la implementación de medidas restrictivas apareciesen en 2003, tras más de dos décadas de desarrollo de la práctica sancionadora europea. Si bien dicho lapso temporal es justificado desde la óptica europea por la voluntad de recopilar toda la experiencia adquirida en la materia, su contenido no refleja tal aprendizaje. Los Principios Básicos se limitan a la enumeración de los titulares básicos, mientras que las ulteriores Orientaciones, actualizadas periódicamente, detallan exhaustivamente el contenido de las decisiones PESC, mediante la incorporación de

modelos de redacción, pero sin hacer referencia alguna a su ulterior aplicación práctica, contraviniendo así su propia denominación.

3.- Las políticas europeas en el Mediterráneo, a pesar de sus periódicas reformulaciones, responden a los intereses geoestratégicos europeos.

A partir del análisis de los instrumentos jurídicos de lo que se ha servido la Unión Europea para enmarcar las relaciones euro-mediterráneas, estamos en medida de constatar su carácter reiterativo y poco novedoso. En efecto, la promoción de la democracia y de los valores fundamentales de la Unión, y la estabilidad del Mediterráneo se erigen como los ejes vertebradores tanto del Proceso de Barcelona, como de la PEV – en todas sus reformulaciones-. Asimismo, los ámbitos de actuación descritos en dichos marcos de cooperación coinciden en todos ellos, si bien divergen en el enfoque (bilateral, multilateral) o en los instrumentos de implementación. Sin ánimo de exhaustividad destacar, por ejemplo, la integración económica o el establecimiento de una zona de libre comercio. Medias de carácter económico, que garanticen la salida de los productos europeos y las exportaciones de materias deficitarias en Europa. La cooperación transfronteriza es otro de los factores comunes a todos los instrumentos enumerados, con el que la Unión pretende controlar los flujos migratorios masivos o las inmigraciones ilegales. A este diseño de corte europeizante, se suman la falta de incentivos que compelan los Estados contratantes a su firma y aplicación, y que provocan irremediablemente la deslegitimación de dichos instrumentos.

4.- La Unión Europea no ha sabido aprovechar “la oportunidad de oro” – en palabras del Presidente del Consejo, Herman Van Rompuy- que las revoluciones en el Norte de África le brindaban para la transformación de las políticas europeas en la zona.

El relanzamiento de la PEV, presentado el pasado 25 de mayo por la Alta Representante, en respuesta a los acontecimientos acaecidos en la rivera sud del Mediterráneo no augura un cambio de paradigma en las relaciones euro-mediterráneas, sino más bien lo contrario. La enfatización de la democracia “profunda”, el impulso del crecimiento económico y sostenible reiteran objetivos enumerados ya en el Proceso de Barcelona. Las medidas enunciadas para la consecución de dichos objetivos, tales como el aumento de la financiación o la modificación de los planes de acción, pueden calificarse de obsoletas. Por el contrario, los nuevos instrumentos europeos deberían

cabida a las necesidades y a los cambios sociopolíticos manifestados durante la Primavera Árabe. Esto no obstante, la reciente Comunicación europea relativa a la PEV viene a corroborar la apuesta europea por la estabilidad de sus fronteras, relegando las transformaciones políticas y las aspiraciones populares en un segundo término... o en declaraciones de intenciones biensonantes.

5.-La Unión Europea, como actor global promotor de la democracia, dispone de una gran variedad de instrumentos jurídicos a este efecto, cuya aplicación práctica ha sido prácticamente inexistente.

Las alusiones a la promoción de los valores fundamentales de la Unión Europea, son una constante tanto en los tratados constitutivos, como en el ámbito de la PESC. En efecto, la inclusión de la denominada “cláusula de derechos humanos” en todos y cada uno de los Acuerdos de Asociación Europeos, o la previsión del principio de condicionalidad política son un buen ejemplo de los instrumentos de que dispone la Unión Europea para garantizar el rol democratizante del que hace gala. Esto no obstante, su deliberada falta de aplicación deslegitima su potencial ante los demás estados contratantes.

6.- El prolífico marco regulatorio de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y sus socios mediterráneos no han contribuido a mitigar las causas coyunturales de la primavera árabe.

A pesar de que las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Túnez y Egipto se han prolongado en el tiempo y abarcan ámbitos de actuación interdisciplinares, podemos cuestionar su eficacia en la prevención de los factores estructurales de las revoluciones en el Norte de África. Si bien es cierto, que la Unión no puede erradicar dichas causas, la razón de ser de los instrumentos de cooperación bilaterales debería ser o, al menos de sus considerandos previos así se desprende, la contribución al crecimiento económico, al desarrollo regional, la asistencia técnica en la promoción del sistema educativo... Contrasta, pues, que entre los factores identificados como causantes de las revueltas figuren las altas tasas de desempleo, en particular de gente joven, la vulneración de las libertades fundamentales, como la libertad de expresión, o la crisis alimentaria... Tal incoherencia nos permite poner en entredicho no sólo la voluntad reformista de la Unión, sino también la eficacia de sus instrumentos jurídicos. Precisar brevemente que este extremo no puede generalizarse en su totalidad

en el caso de Libia, debido a que las relaciones bilaterales con este país, se han visto fuertemente condicionadas por la imposición de sanciones internacionales.

7.- La respuesta europea a las crisis en el Norte de África ha sido tardía e inapropiada.

A pesar de la falta de exhaustividad del análisis cronológico de la respuesta europea a las crisis en el Norte de África -tanto en Túnez y Egipto, como en Libia-, no escapa a nadie, que la Unión ha intervenido tardíamente. Válganos como ejemplo y entroncando con nuestro ámbito de estudio, la implementación de medidas restrictivas a los ex dirigentes, Ben Ali y Mubarak, se produjo con posterioridad a su salida del gobierno. Al margen de esta cuestión clarividente, las declaraciones de la Alta Representante y del Presidente del Consejo se han caracterizado, a lo largo de todo el proceso, por su abstracción, exento de medidas concretas y eficaces, y por un tono que podríamos calificar de populista. Las reuniones del Consejo Europeo parecen haber adolecido de las mismas debilidades, por la falta de concreción de sus propuestas, que se limitaban a meros titulares.

8.- La política sancionadora ha tenido un rol imperceptible en la democratización del Norte de África.

El estudio de caso de la aplicación de la política sancionadora en Túnez y Egipto, por un lado, y en Libia, por el otro, nos permitió comparar dos modelos divergentes de implementación de medidas restrictivas. En ambos casos constatamos, sin embargo, el correcto seguimiento de la Unión Europea del proceso de adopción de medidas restrictivas previsto en las guías programáticas diseñadas a tal efecto.

Señalar, *a priori*, que la consecución de los objetivos de la PESC, en la que se insiere la política sancionadora europea, no pasan ineludiblemente por la implementación de sanciones, sino que en muchos casos podrían alcanzarse recurriendo a los instrumentos europeos de protección de los derechos humanos, o bien mediante una correcta gestión de los conflictos. Entrando a analizar las sanciones impuestas en el Norte de África en función de su tipología, constatamos que la aplicación de medidas restrictivas de carácter autónomo ofrecen gozan de un gran potencial sancionador por lo que, su pronta y adecuada implementación, podría erigirlas como un complemento exitoso a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que, incluso podrían, como apuntaba el Presidente del Consejo Europeo, ir más allá de dichas

resoluciones. Por otra parte, en lo relativo a las medidas restrictivas adoptas en cumplimiento de Naciones Unidas, la actitud de las instituciones europeas parece no sólo acatar dichos mandatos, sino refugiarse en ellos para justificar sus actuaciones, muchas veces, reprochables.

BIBLIOGRAFÍA

I. TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA

- Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en La Haya el 28 de febrero de 1986 (DO L 169 de 29.06.1987), p. 1-29.
- Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, (DOCE C83/47, de 30.3.2010), p. 1-389.

II. ACTOS Y DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

- COM (2011) 303, Bruselas 25 de mayo de 2011. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, Consejo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones. Una nueva respuesta a la cambiante Vecindad.
- COM (2003) 104 final, de 11 de marzo de 2003. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.
- COM (2006) 726 final, de 4 de diciembre de 2006. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al fortalecimiento de la Política Europea de Vecindad.
- COM (2011) 200 final, de 8 de marzo de 2011, Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida con los Países del Mediterráneo Meridional.
- Comisión Europea. Comunicado de Prensa N° IP/08/308. Bruselas, 27 de Febrero de 2008. «La Comisión presenta el mandato de negociación de un Acuerdo Marco con Libia», <www.europa.eu/rapid>
- Concept Note Libya Country Strategy Paper and National Indicative Programme 2011-2013.

- Conclusiones del Consejo Europeo (EUCO 2/1/11REV 1), de 4 de febrero 2011. Bruselas, 8 de marzo de 2011.
- Conclusiones del Consejo Europeo (EUCO 7/1/11 REV 1), de 11 de marzo de 2011. Bruselas, 20 de abril de 2011.
- Conclusiones del Consejo Europeo (EUCO 10/1/11REV 1), de 24-25 de marzo de 2011. Bruselas, 20 de abril de 2011.
- Conferencia de apertura del Consejo Europeo de 11 de marzo de 2011 del Presidente Herman VAN ROMPUY (PCE 063/11).
- Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa C/07/227. Luxemburgo, 15 y 16 de octubre de 2007, <www.consilium.europa.eu/Newsroom>.
- DECISIÓN 2011/72/PESC DEL CONSEJO, de 31 de enero de 2011, relativa a medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Túnez (DOUE L 28, 2.2.2011, p. 62).
- 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 (DOUE L 58, 3.3.2011, p. 53).
- DECISIÓN 2011/172/PESC DEL CONSEJO, de 21 de marzo de 2011, relativa a las medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Egipto (DOUE L 76, 22.3.2011, p. 63).
- 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 (DOUE L 78 24.3. 2011, p. 24).

- DECISIÓN 2011/332/PESC DEL CONSEJO, de 7 de junio de 2011, por la que se modifica la Decisión 2011/137/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia (DOUE L 149, 8.6.2011, p. 10).
- DECISIÓN DE EJECUCIÓN 2011/300/PESC DEL CONSEJO, de 23 de mayo de 2011, por la que se aplica la Decisión 2011/137/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia (DOUE L 136, 24.5.2011, p. 85).
- DECISIÓN DE EJECUCIÓN 2011/345/PESC DEL CONSEJO, de 16 de junio de 2011, por la que se aplica la Decisión 2011/137/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia (DOUE L 159, 17.6.2011, p. 93).
- DECISIÓN DE EJECUCIÓN 2011/500/PESC DEL CONSEJO, de 10 de agosto de 2011, por la que se aplica la Decisión 2011/137/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas en vista de la situación existente en Libia (DOUE L 206, 11.8.2011, p. 53).
- Declaración Conjunta de la Cumbre de París por el Mediterráneo, de 13 de julio de 2008, EURO'MED 1/08. Bruselas, 15 de julio de 2008 (24.07) <http://www20.gencat.cat/docs/sue/Continguts/Temes/2008_Dossier_UpM/0807_13_Declaraci%C3%B3n%20de%20Par%C3%ADs_ES.pdf>
- Declaración Conjunta del Presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, y el Presidente de la Comisión, Barroso, la cimera del G8 en Deauville (PCE 0131/11), de 27 de mayo de 2011.
- Declaración de Barcelona, adoptada en la Conferencia Euro-mediterránea de 27-28 de noviembre de 1995, <http://www.ces.es/TRESMED/docum/dec_Barcelona_1995_es.pdf>

- Declaración de la Alta Representante Catherine Ashton, en nombre de la Unión Europea, sobre Libia (6966/1/11 REV 1 PRESSE 36). Bruselas, 23 de febrero de 2011).
- Declaración de la Alta Representante Catherine Ashton, en nombre de la Unión Europea, sobre los acontecimientos en Libia (6795/1/11 REV 1 PRESSE 33). Bruselas, 25 de febrero de 2011.
- Declaraciones del Presidente del Consejo Europeo, Herman VAN ROMPUY, sobre la situación en Egipto (PCE 020/11). Bruselas, 29 de enero de 2011.
- Declaraciones del Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy , en la conferencia de prensa posterior al Consejo Europeo Extraordinario relativo a la Vecindad en el Sur de Europa y Libia (PCE 065/11). Bruselas, 11 de marzo de 2011.
- Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the EU on the reported use of cluster munitions in Libya (2011 9544/1/11 REV 1 PRESSE 118). Brussels, 29 April 2011).
- Declaration by the High Representative on behalf of the European Union following the ICC decision concerning the arrest warrants for Muammar Abu Minya Gaddafi, Saif Al Islam Gaddafi and Abdullah Al Sanousi (12166/2/11 REV 2 PRESSE 206). Brussels, 27 June 2011.
- European Neighbourhood and Partnership Instrument Arab Republic of Egypt, National Indicative Programme 2011-2013.
- European Neighbourhood and Partnership Instrument Libya, Strategy Paper and National Indicative Programme 2011-2013.

- European Neighbourhood and Partnership Instrument Tunisia, Strategy Paper 2007-2013.
- Joint statement by President of the European Council Herman Van Rompuy, and EU High Representative Catherine Ashton on UN Security Council resolution on Libya (PCE 072/11). Brussels , 17 March 2011.
- Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la política exterior y de seguridad común de la UE. Documento del Consejo de la Unión Europea (15579/03). Bruselas, 3 de diciembre de 2003.
- Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. Documento del Consejo de la Unión Europea (15114/05). Bruselas, 2 de diciembre de 2005.
- Orientaciones sobre la aplicación y evaluación de las medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. Documento del Consejo de la Unión Europea (17464/09). Bruselas, 15 de diciembre de 2009.
- Medidas restrictivas (sanciones): Actualización de las prácticas recomendadas de la UE para la aplicación eficaz de medidas restrictivas. Documento del Consejo de la Unión Europea (8666/1/08). Bruselas, 24 de abril de 2008.
- Principios Básicos sobre la Aplicación de Medidas Restrictivas (sanciones). Documento del Consejo de la Unión Europea de 7 junio de 2004 (10198/1/04 REV1), Bruselas, 4 de junio de 2004.
- 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 (DOUE L58, 3.3.2011, p.1).

- 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 (DOUE L 80, 26.3.2011, p.2).
- REGLAMENTO (UE) N° 572/2011 DEL CONSEJO, de 16 de junio 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 (DOUE L 159, 17.6.2011).
- REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N°360/2011 DEL CONSEJO, de 12 de abril de 2011, por el que se aplica el artículo 16, apartados 1 y 2, del Reglamento (UE) n°204/2011, relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia (DOUE L 100, 14.4.2011, p. 12).
- REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N°502/2011 DEL CONSEJO, de 23 de mayo de 2011, por el que se aplica el Reglamento (UE) n°204/2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia (DOUE L 136, 24.5.2011, p. 24).
- REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N°573/2011 DEL CONSEJO, de 16 de junio de 2011, por el que se aplica el artículo 16, apartado 2, del Reglamento (UE) n°204/2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia (DOUE L 159, 17.6.2011, p. 5).
- REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) N°804/2011 DEL CONSEJO, de 10 de agosto de 2011, por el que se aplica el Reglamento (UE) n°204/2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Libia (DOUE L 206, 11.8.2011, p. 19).
- “Una Política Europea de Vecindad nueva y ambiciosa”, Documento de Prensa IP/11/643. Bruselas, 25 de mayo de 2011.
- Report on European Political Cooperation (London, 13 October 1981), in Bulletin of the European Communities 1981, Supplement N°3.

III. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat Foundation contra Consejo de la Unión Europea*, C-402/05 P y C-415/05 P.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 6 de noviembre de 2008, *Comisión contra Parlamento y Consejo*, C-155/07.

IV. DOCUMENTOS DE OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

- Carta de Naciones Unidas <<http://www.un.org/es/documents/charter>>.
- Doc. A/CN.4/152. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1963, vol. II, anexo 1, p. 265 ss. <[http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(s\)/ILC_1963_v2_s.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(s)/ILC_1963_v2_s.pdf)> (consultado el 3 de julio de 2011).
- Doc. A/CN.4/318. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1979, vol. II, p.38 ss. <[http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes\(s\)/ILC_1979_v2_p1_s.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/Ybkvolumes(s)/ILC_1979_v2_p1_s.pdf)> (consultado el 3 de julio de 2011).

V. WEBS CONSULTADAS

- Web Central Intelligence Agency < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>
- Web CIDOB < <http://www.cidob.org/>>
- Web Servicio Europeo de Acción Exterior, (2009) <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm>

- Web Comisión Europea- DG Comercio: <http://ec.europa.eu/trade/creatingopportunities/bilateralrelations/countries/tunisia/index_en.htm>
- Web Comisión Europea –DG Comercio/ Estadísticas: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113375.pdf>
- Food Price Watch- Febrero 2011 <http://www.worldbank.org/foodcrisis/food_price_watch_report_feb2011.html>
- GIEWS Country Briefs < <http://www.fao.org/giews/countrybrief/>>
- Índice de Desarrollo Humano UNDP <<http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/>>

VI. DOCTRINA

- ABDEL-BAKY (2011, 16 de enero), “Libya protest over housing enters its third day”, *Ahram Online*, <<http://english.ahram.org.eg/News/4032.aspx>> (consultado el 19 de agosto de 2011).
- ACHY, L. (2010) “Tunisia: Dependence on Europe Fuels Unemployment Crisis and Protests”, publicado en *Los Angeles Times* el 27 de diciembre de 2010. <<http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=42206>> (consultado el 23 de julio de 2011).
- ALBIONI, R. y SAAF, A. (2010), “Human security: a new perspective for EuroMediterranean cooperation”, *EU Institute for Security Studies y European Institute for the Mediterranean IEMED, 10 Papers for Barcelona 2010* <<http://www.iemed.org/publicacions/10papers3.pdf>> (consultado el 29 de julio de 2011).
- ANGLÈS, J. (2009), “UE- Libia: del restablecimiento de relaciones a un futuro acuerdo marco”, *Observatorio euromediterráneo* <<http://www.afkar->

- ideas.com/wp-content/uploads/files/3-21-17.pdf> (consultado el 6 de agosto de 2011).
- AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (2011) “La caída de Ben Ali: ¿hecho aislado o cambio de paradigma en el mundo árabe?”, *Real Instituto Elcano* <www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari14-2011> (consultado el 23 de julio de 2011).
 - ATTINÀ, F (2011), “The Complementary Role of the ENP and UfM Projects in Building a Security Partnership in the Mediterranean”, *Observatory of Euro-mediterranean Policies* <<http://www.iemed.org/activitats/2010/Observatori/27-Attina.pdf>> (consultado el 13 de julio de 2011).
 - BALFOUR, R. (2011), “The Arab Spring, the changing Mediterranean, and the EU: tools as a substitute for strategy?”, *European Policy Centre, policy Brief*, p. 1-4.
 - BECHEV, D, NICOLAÏDIS, K (2010), “From Policy to Pollity: Can the EU’s Special Relations with its’ Neighbourhood’ be Decentred?”, *Journal of Common Market Studies*. Volume 48, Issue 3, p. 475-500.
 - BEHR, T (2011) “Europe and the Arab World: Towards a Principled Partnership” *Center for Applied Policy Research*, n° 2, <<http://www.cap.lmu.de/download/2011/CAPerspectives-2011-02.pdf> > (consultado el 15 de Julio de 2011).
 - CARRILLO SALCEDO, J.A. (2005): “La exigencia del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la Unión Europea. Mecanismos de prevención de la observancia de los valores comunes de la Unión Europea y de sanción en caso de incumplimiento de los mismos en un Estado miembro”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n° 15, pp. 115-124.

- CAROTHERS, T. y YOUNGS, R. (2011), “LOOKING FOR HELP Will Rising Democracies Become International Democracy Supporters?”, *Democracy and Rule of Law, The Carnegie Papers*, pp. 1-5.
- DEL SARTO, R y SCHUMACHER, T. (2005), “From EMP to ENP: What’s Stake with de European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean”, *European Foreign Affairs Review* N° 10, pp. 17-38.
- DRULÁKOVÁ, R, ROLENC, J.M, TRÁVNÍCOVÁ, Z. Y ZEMANOVÁ, S. (2010), “Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy”, *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol. 4, Issue 1, p. 101-122.
- EMERSON, M (2011), “Review of the Review- of the European Neighbourhood Policy”, *Center for European Policy Studies* <<http://shop.ceps.eu/book/review-review-%E2%80%93-european-neighbourhood-policy>> (consultado el 10 de julio de 2011).
- EMERSON, M. y NOUTCHEVA, G. (2005), “From Barcelona Process to Neighbourhood Policy, Assesments and Open Issue”, *CEPS Working Documents*, p. 1-27.
- FISCHER, S. (2011) “The ENP Strategic Review: the EU and its neighbourhood at a crossroads”, *European Union Institute for Security Stduies*”, <<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-enp-strategic-review-the-eu-and-its-neighbourhood-at-a-crossroads/>> (consultado el 13 de julio de 2011).
- FLORENSA, S. (2011), « Tunísia, l’hora de la democràcia », *Observatory of Euro-mediterranean Policies* <http://www.iemed.org/activitats/2010/Observatori/c_obs.php#florensa> (consultado el 23 de julio de 2011)

- GARRIDO MUÑOZ, A. (2010), “La jurisprudencia post-Kadi en materia de “sanciones selectivas” en la Unión Europea: misma función, distinto guión”, *Revista General de Derecho Europeo* nº22, pp. 1-24.
- GRANT, C. (2011), “A new Neighbourhood Policy for the EU”, *Center for European Reform PolicyBrief*, <http://www.cer.org.uk/pdf/pb_grant_neighbourhood_11march11.pdf> (consultado el 13 de julio de 2011).
- KAUSCH, K. (2010), “Por qué Occidente debe renunciar a Mubarak”, *FRIDE, Policy Brief* Nº 36.
- KAUSCH, K. (2010), “Sucesiones orquestadas y estabilidad en el mundo árabe”, *FRIDE, Documento de Trabajo*, Nº 104, <<http://www.fride.org/publicacion/837/sucesiones-orquestadas-y-estabilidad-en-el-mundo-arabe>> (consultado el 13 de julio de 2011).
- KELSEN, H. (1999), *Teoría pura del Derecho*, 2ª Edición, <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1039/9.pdf>> (consultado el 3 de julio de 2011).
- KENNA, M. (2011), “Social media: following EU public diplomacy and friending MENA”, *European Policy Centre, Policy Brief*, pp. 1-4.
- KREUTZ, J. (2005), “Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981-2004”, *Bonn International Center for Conversion*, Paper 45, <<http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/papers/paper45/paper45.pdf>>, (consultado el 31 de mayo de 2011).
- LASO PÉREZ, J.J. (2001), “La intervención democrática en la Unión Europea después del asunto austríaco y la reforma del Tratado de Niza”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, nº 7-8, pp. 45-59.

- MORAND, CH. A. (1990), “La sancion”, *Facilté de Droit Université de Genève*, Travaux CETEL N°36 <<http://www.unige.ch/droit/cetel/publications/travauxCETEL36.pdf>> (consultado el 3 de julio de 2011).

- MORILLAS, P. (2011), “Europa y la democratización del mundo árabe”, *Observatory of Euro-mediterranean Policy* <<http://www.iemed.org/activitats/2010/Observatori/36-Morillas.pdf>> (consultado el 13 de julio de 2011).

- MURIEL, A. Y SALEM, P. (eds.) (2009), “No Euro-Mediterranean Community without Peace”, *EU Institute for Security Studies y European Institute for the Mediterranean IEMED, 10 Papers for Barcelona 2010* <http://www.iemed.org/publicacions/10papers2010_1.pdf> (consultado el 30 de Julio de 2011),

- NIEDRIST, G. (2011), “La clàusula de Derechos humanos en los Tratados de Libre Comercio de la Unión Europea”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI, pp. 463-485..

- PHILIPPART, E. (2003), “The Euro-Mediterranean Partnership: Unique features, first results and forthcoming challenges”, *CEPS Middle East Working Paper* N°. 10, pp. 1-35.

- PORTELA, C. (2005), “Where and why does the EU impose sanctions?”, *Politique européenne* n°3, pp. 83-111.

- RIPOL CARULLA, S. (2003), *El desarrollo de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Contribución al estudio del concepto de sanción internacional)*, Primera edición, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública (Herri-Ardulararitzaen Euskal Erakundea), pp. 15-58.

- SANTOS VARA, J. (2009), “El control judicial de las sanciones contra Al-Qaeda y los talibanes en la Unión Europea: ¿Un desafío a los poderes del Consejo de Seguridad?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n°32, pp. 91-

120.

- SCHIMMELFENNING, F. (2007), “EU Democracy Promotion in the European Neighborhood: Conditionality, Economic Development, and Linkage”. *Paper for EUSA Biennial Conference, Montreal Hanno Scholtz, University of Zurich*, p.<aei.pitt.edu/8021/1/schimmelfennig-f-12b.pdf> (consultado el 12 de agosto de 2011).
- SOLER LECHA, E. (2008), “Trece años de Proceso de Barcelona: un proyecto que resiste”, <http://www.fhimades.org/upload/pdf_libros/50.pdf> (consultado el 18 de agosto de 2011).
- SOLER, E Y VIILUP, E (2011), “ REVIEWING THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY: a weak response to fast changing realities” *Notes internacionales CIDOB* <http://www.cidob.org/es/publicaciones/notes_internacionales_cidob/n1_36>(consultado el 22 de julio de 2011).
- TOCCI, N (2011), “The European Unión and the Arab Spring: A (Missed?) Opportunity to Revamp the European Neighbourhood Policy” *Observatory of Euro-Mediterranean Policies*, <<http://www.iemed.org/activitats/2010/Observatori/44-Tocci.pdf>> (consultado el 15 de julio de 2011).
- URUBURU COLSA, J.M. (2010), “Libia ante la Unión por el Mediterráneo: realidades y perspectivas”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* nº 27 <<http://www.ucm.es/info/nomadas/27/jmuruburu.pdf>> (consultado el 7 de agosto de 2011).
- URUBURU COLSA, J.M. (2008), “Las relaciones entre la Unión Europea y Libia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº30, pp. 419- 450.

- VAN ELSUWEGE, P. (2010), “EU external action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency”, *Common Market Law Review* nº47, pp. 987-1019.
- VASCONSELOS, A (2011), “The Arab democratic wave: How he EU can seize de moment?”, *European Union Institute for Security Studies*, Report nº9, <[http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_Arab_Democratic_Wave - how the EU can seize the moment.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/The_Arab_Democratic_Wave_-_how_the_EU_can_seize_the_moment.pdf)> (consultado el 13 de julio de 2011).
- WOOD, S. (2009), “The European Union: A Normative or Normal Power?”, *European Foreign Affairs Review* nº 14, pp. 113-128.
- YOUNGS, R. (2010), “The end of democratic conditionality: good riddance?”, *FRIDE- Working Paper* Nº 102.
- YOUSSEF , H (2011), “Défis économiques et sociaux per l’Égypte postrévolutionnaires: quel rôle por l’Europe?”, *European Institute for Security Estudios*, ISS Opinion.

VII. ENTREVISTA Y ARTICULOS DE PRENSA

- CEMBRERO, I. (2011, 15 de febrero), “La protesta estalla en Libia”, *El País*, <http://www.elpais.com/articulo/internacional/protesta/estalla/Libia/elpepuint/20110216elpepuint_8/Tes> (consultado el 20 de agosto de 2011).
- CHIVERS, C.J. (2011, 3 abril), “2 Qaddafi Sons Are Said to Offer Plan to Push Father Out”, *The New York Times*, <<http://www.nytimes.com/2011/04/04/world/africa/04libya.html?pagewanted=2&r=2&hp>> (consultado el 20 de agosto).
- Editorial EL PAIS (2011, 23 de agosto), “La hora de Libia”, *El País*, <http://www.elpais.com/articulo/opinion/hora/Libia/elpepiopi/20110823elpepiopi_2/Tes> (consultado el 23 de agosto de 2011).

- Editorial LE MONDE FR (2011, 15 de enero), “Wikileaks: Corruption en Tunisie: ce que est à vous est à moi”, *Le Monde*, <http://www.lemonde.fr/documents-wikileaks/article/2011/01/15/wikileaks-corruption-en-tunisie-ce-qui-est-a-vous-est-a-moi_1465990_1446239.html> (consultado el 29 de julio de 2011).
- Entrevista con Roberto Albioni y Bruno Ramos (2011), “Europe should adjust its own policies to support the demands of the Arab revolutions”, <http://www.iemed.org/activitats/2010/Observatori/c_obs.php#aliboni> (consultado el 13 de Julio de 2011).



Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E1
08193 Bellaterra (Barcelona) Espanya
Tel. 93 581 20 16
Fax 93 581 30 63
web: www.iuee.eu
correu electrònic: iuee@uab.cat