

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 39
Febrero de 2003

El uso de la cláusula democrática y de derechos humanos en las relaciones exteriores de la Unión Europea

Ana Gómez Consarnau

Abstract

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (Espanya)

Introducción

Desde finales de los años 80, coincidiendo con el fin de la Guerra Fría, la UE se ha caracterizado por su decidido impulso en cuestiones referentes a los derechos humanos y los principios democráticos en el mundo. Este tipo de cuestiones se han convertido en un aspecto más de su política exterior, ámbito en el cual pretende conseguir un papel predominante y alternativo y, porqué no decirlo, distinto al llevado a cabo por los Estados Unidos.

Las cuestiones referentes a los derechos humanos han adquirido mucha importancia en la política comunitaria, como ha quedado reflejado en la creación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión o en la inclusión con el Tratado de Niza de nuevos artículos que establecen un vínculo más estrecho entre la UE y los derechos humanos.

Este aspecto interno encuentra también su reflejo en el aspecto externo, como la necesidad de cumplir unos mínimos estándares democráticos y en cuestiones referentes a los derechos humanos, por parte de los países que quieran acceder a la adhesión (en este sentido véase la Agenda 2000 o el no a Turquía por cuestiones de derechos humanos) o en las numerosas ayudas que se proporcionan destinadas a tareas de promoción y defensa de los derechos humanos y los valores democráticos en países terceros (de los que la UE es la principal donante en el mundo). En este mismo sentido desde finales de los 80 se produce un aumento significativo y rápido de los programas de asistencia financiados por la Unión y que incluyen medidas destinadas a la protección y promoción de dichos valores.

Sin embargo, este aspecto positivo de promoción encuentra su anverso en una serie de medidas que la UE introduce en sus acuerdos con terceros y que permiten, en caso de que se produzcan violaciones en este campo que la Unión pueda dar por terminado, o bien suspender, el acuerdo en cuestión.

Este tipo de medidas son las llamadas cláusulas de condicionalidad democrática o de condicionalidad negativa, objeto de estudio del presente working paper. Dichas cláusulas establecen que los derechos humanos y los principios democráticos se consideren elementos esenciales en la relación con la Unión, lo que permite que en caso de incumplimiento se pueda llegar a la terminación del acuerdo.

Si bien inicialmente los criterios que se tenían en cuenta para condicionar créditos o ayudas eran los económicos, con el tiempo vemos como crece la importancia que van adquiriendo los derechos humanos y la democracia como requisitos indispensables en base a los cuales se condicionan las ayudas económicas o la celebración de acuerdos internacionales, y un medio en manos de la UE para mostrar su disconformidad ante determinadas situaciones, y para presionar a los gobiernos infractores y que deseen establecer relaciones con la comunidad.

En el presente working paper se analizará el origen y la posterior consolidación como práctica habitual en las relaciones con la UE. Asimismo, se dará un repaso a la tipología utilizada en el clausulado de los Tratados con países terceros.

Pese a estar ante un importante medio en manos de la UE para presionar sobre el cumplimiento de unos mínimos estándares de protección en cuestiones referentes a los derechos humanos y los principios democráticos, la utilización de este tipo de cláusulas se ha visto sujeta a numerosas críticas, la mayoría coincidentes en la falta de objetividad y coherencia en su actuación, lo que ha llevado a que se hable de prácticas de doble rasero, cosa que también se analizará en el presente artículo.

I. Las cláusulas de condicionalidad democrática. Origen y evolución

El término *condicionalidad* alude al hecho de someter la percepción de determinados beneficios al cumplimiento de una serie de condiciones. Ésta es la lógica que subyace en la utilización,

por parte de la UE, de las cláusulas democráticas y de derechos humanos, es decir, condicionar ayudas, principalmente económicas, al cumplimiento de unos determinados estándares de protección de los derechos humanos y los principios democráticos.

Inicialmente la utilización de la condicionalidad iba destinada a propiciar cambios en el sector económico de los países receptores las ayudas y, con el tiempo, la condicionalidad política se convierte en un prerrequisito indispensable para que las políticas de desarrollo, ámbito en el que principalmente se ha desarrollado esta acción comunitaria, tengan éxito.

La vinculación expresa que se hace del desarrollo y los derechos humanos¹, y el establecimiento como nivel de orientación política del respeto y la protección de los derechos humanos, declarándolo como fundamento de la cooperación llevada a cabo por la Comunidades y de las relaciones de ésta con países terceros², nos indican la importancia que adquiere esta cuestión en las relaciones exteriores de la UE, en las que la utilización de las cláusulas de derechos humanos son vistas como un instrumento útil para su promoción.

De esta forma, el uso de la condicionalidad se convierte en un medio para conseguir que países terceros no violen los derechos humanos y principios democráticos so pena de perder una serie de ayudas o beneficios económicos que la UE les proporciona.

Ya en los años setenta las instituciones comunitarias habían efectuado numerosas declaraciones en las que se comprometían a la defensa de los derechos humanos y los valores democráticos, y no se dudaba en realizar condenas públicas ante situaciones de violaciones graves de dichos principios³, pero lo cierto es que no se respondía de forma efectiva a estas situaciones con medidas como la suspensión de las ayudas recibidas por parte de los países infractores.

La propia Comisión estaba en contra de introducir cualquier tipo de condicionamiento político en la ayuda que concedía a los países en desarrollo, ya que predominaba la idea de que los derechos fundamentales no tenían cabida en tratados de carácter económico y comercial⁴.

A esto, cabía añadir el hecho de que los propios países receptores se oponían frontalmente a que hubiera condiciones políticas asociadas a las ayudas recibidas. Éstos, muchos de ellos recién llegados a la independencia, consideraban que condicionar la ayuda a la observancia de los derechos fundamentales era una actitud neocolonialista que suponía un atentado a su soberanía y un pretexto para inmiscuirse en sus asuntos internos.

Así que, ante la ausencia de previsiones expresas en el tratado de estas cuestiones, fue imposible justificar la suspensión de los programas de ayuda en caso de violaciones de derechos humanos. Consecuentemente, el objetivo principal va a ser conseguir que la condicionalidad aparezca de forma expresa en el clausulado de los tratados.

Hasta la firma de los tratados de Lomé IV⁵ (1989), en los que por fin se incluye la observancia de unos mínimos sobre estas cuestiones en su artículo 5, no se hace referencia de forma clara,

¹Resolución del Consejo y sus Estados Miembros sobre los Derechos humanos, Democracia y Desarrollo de 28 de noviembre de 1991, Bol. CE nº11-1991.

²Resolución del Consejo y sus Estados Miembros de junio de 1991, Declaración sobre los Derechos humanos, Anexo V, Bol. CE nº6-1991.

³Ejemplos los constituyen la Declaración de 21 de junio de 1977 por la que se condenaba la privación sistemática de los derechos fundamentales a los que estaba sometido el pueblo de Uganda, Bol. CE nº 6-1977, p.77-78. Declaraciones similares fueron adoptadas respecto a Zaire y el Imperio Centrafricano, respuestas a las preguntas 943/77 DOCE C 74 de 1977; 421/78 DOCE C 245 DE 1978; 1079/79 DOCE C 49 DE 1980.

⁴Forcada Barona, I., "El condicionamiento político de la ayuda oficial al desarrollo de la UE", Gaceta Jurídica de la UE, 1996, D-25, p. 302, nota 29.

⁵Acuerdos firmados con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), antiguas colonias europeas. En 1964 se iniciaron las relaciones con estos países, con los llamados Acuerdos de Yaoundé. Actualmente se denominan acuerdos o tratados de Cotonú, firmado en 2001.

y con la suficiente trascendencia jurídica, a la protección de los derechos humanos en el articulado de los acuerdos internacionales suscritos con países terceros.

Durante los años de vigencia de los acuerdos de Lomé I y Lomé II⁶, la Comisión, siguiendo un criterio estricto jurídicamente, se negó a suspender la ayuda a los países en desarrollo con los que mantenía lazos convencionales con la excusa de que, ante la ausencia de una cláusula del tratado que lo previera, era imposible suspender la ayuda por violaciones acaecidas en materia de derechos humanos.

Sin embargo, este criterio empezó a cambiar, y en Lomé III se introducen referencias a los derechos humanos en el tratado, aunque limitadas al preámbulo y al artículo cuarto y sin ninguna trascendencia jurídica, ya que se seguía defendiendo el carácter incondicional de la ayuda y viendo como inapropiadas las referencias a la democracia y demás a la ayuda comunitaria al desarrollo.

Pese a todo, suponía un indicio de la importancia que iba adquiriendo esta cuestión para la UE. Hechos como los escasos resultados obtenidos por las estrategias financiadas por la Comunidad y la necesidad de afrontar desde su raíz las causas del subdesarrollo⁷ fueron importantes para explicar dicho cambio, aunque lo más decisivo en la aceleración de la Comunidad de sus acciones en defensa de los derechos humanos fue la acción del Parlamento Europeo. Después de las elecciones directas de 1979 la actividad en el ámbito de los derechos humanos creció intensamente llegándose al consenso de que la institución se limitaba a manifestar en este campo una predisposición natural. En el ámbito parlamentario se imponía cada vez con más fuerza la idea de que un trabajo en el campo de los derechos humanos en terceros países por parte de la Comunidad era consecuencia lógica del marco comunitario y de las creencias políticas que condujeron a su establecimiento⁸.

Este cambio de actitud encuentra, por fin, su manifestación en el mencionado acuerdo de Lomé IV, en el que se establece, de forma inequívocamente clara, una relación entre desarrollo y derechos humanos, y la importancia de éstos últimos, que pasan a ser un elemento *fundamental*, que no *esencial*, como veremos posteriormente, del articulado del tratado.

La aparición de este tipo de cláusulas coincide en un momento en que la política de la Unión en materia de derechos humanos experimenta un desarrollo considerable.

Se adoptan numerosos textos que vienen a fijar la posición de los países comunitarios al respecto y a aparecer numerosas declaraciones en las que se vincula el respeto y la promoción de los derechos humanos a las relaciones exteriores comunitarias⁹, dándose el espaldarazo definitivo a la cuestión con la Resolución del Consejo de junio de 1991¹⁰, en las que las

⁶Durante las negociaciones del acuerdo de Lomé II, y ante las violaciones sufridas en Uganda, la Comisión propuso en un memorando que se incluyeran referencias a los derechos humanos en el preámbulo, y que se autorizase a la Comunidad a condenar públicamente las violaciones de derechos humanos, vinculando la ayuda a la observancia de los estándares internacionales en materia de legislación laboral. Los países ACP mostraron tal oposición que la propuesta nunca salió adelante. Memorandum of the linking of economic aid and human rights, COM(78) 47 final, p. 9-10.

⁷Nota 4, p.404-405.

⁸ Informe elaborado en nombre de la Comisión de Asuntos Políticos sobre los derechos humanos en el mundo y la política comunitaria en materia de derechos humanos en el año 1987-88, A2-329/88 de 16 de diciembre de 1988, p. 21.

⁹ A título de ejemplo mencionar las declaraciones de los Ministros de Asuntos Exteriores sobre Los derechos humanos de 21 de julio de 1986 y de diciembre de 1988; Las conclusiones de los Consejos Europeos de Dublín de junio de 1990 en relación con El buen gobierno y los derechos humanos en África, Bol. CE nº 6-1990, punto 1.11 y 35. La declaración del Consejo Europeo de Roma de diciembre de 1990, que incluye declaraciones sobre La promoción de los derechos humanos en las relaciones exteriores en relación con la política mediterránea renovada y la cooperación al desarrollo en Asia y América Latina, Bol. CE nº 12-1990, p. 7y ss.

¹⁰ .Ver nota 2.

medidas de condicionamiento son vistas como un importante medio para la promoción y protección de los derechos humanos. La aparición, finalmente, de la cuestión de los derechos humanos en el Tratado de la Unión Europea (TUE), en el que los derechos humanos pasan a ser un objetivo de la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y la inclusión en el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) de referencias expresas a éstos como objetivo de la cooperación al desarrollo, constituyeron el impulso definitivo para dichas cláusulas.

Como consecuencia de este desarrollo tenemos la incorporación de las cláusulas de derechos humanos en los acuerdos de cooperación al desarrollo celebrados con la Comunidad que, finalmente, se extendieron a todos los acuerdos con países terceros¹¹.

Sin embargo, la extensión y relevancia que adquieren este tipo de cláusulas en la última década del siglo no se entendería, y en esto coinciden la mayoría de analistas¹², sin tener en cuenta los cambios producidos en la Europa central y del este, consecuencia de la caída del bloque comunista, momento a partir del cual se realiza una apuesta más decidida por estas cuestiones. Así, se entienden las numerosas declaraciones sobre los derechos humanos y la democracia realizadas, condicionando la necesidad de articular unas relaciones políticas y económicas con estos países y responder a sus demandas de ayuda y adhesión al proceso de construcción europea, a los cambios políticos, cruciales para asegurar la estabilidad y seguridad a largo plazo en Europa. La UE no estaba dispuesta a aceptar en su seno a países con fuerte conflictividad interna derivada del funcionamiento de su sistema político, en el que el no se respetaban los derechos humanos en general, y sobre todo los de las minorías, y donde las garantías democráticas y del estado de derecho brillaban por su ausencia, por lo que el uso de la condicionalidad se convirtió en un importante instrumento para propiciar los cambios necesarios que asegurarían su estabilidad *a posteriori*.

La idea era, siguiendo la lógica de la condicionalidad, la de incentivar la realización de reformas políticas premiando a los países que más interés mostrasen, y penalizando a los que menos voluntad pusiesen. De esta forma, los países que estaban en cabeza en el proceso de reformas, como Hungría o Polonia, obtuvieron un trato más beneficioso. Y si, por el contrario, no se respetaba la cuestión de los derechos humanos, como sucedió con Bulgaria o Rumania, la Comunidad retrasaba la posibilidad de un acuerdo. Sin embargo, pese a estas cautelas, lo cierto es que la condicionalidad no se mencionó en los primeros reglamentos de ayuda comunitaria (programa PHARE) o en los propios acuerdos de asociación con estos países¹³.

En este sentido, los tres primeros acuerdos de asociación realizados en diciembre de 1991 con Checoslovaquia, Hungría y Polonia no incluían referencias a la condicionalidad, pese a que un año antes se había acordado supeditar la realización de acuerdos de asociación con los países del centro y este europeos a que cumpliesen condiciones tales como el Estado de Derecho, Derechos Humanos, sistema multipartidista, elecciones libres y economía de mercado.

Estábamos ante una situación en la que no se dispensaba el mismo trato a los países que mantuviesen relaciones con la UE, con lo que se incurría en tratamientos discriminatorios y no siempre todo lo objetivos que deseáramos. Éstas consideraciones siempre perseguirán la actuación de la UE en este ámbito, constituyendo uno de sus objetivos acabar con estas

¹¹ Decisión del Consejo de 29 de mayo de 1995, Bol. CE nº 5-1995, punto 1.2.3.

¹² A título de ejemplo ver Liñán Noguerras, D.J., "Los límites al discurso de la condicionalidad en la acción exterior de la UE", Mariño Menéndez, F.(cord.), Acción exterior de la UE y la Comunidad Internacional, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1998, p. 291-327. Smith, K.E., "The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: How effective?", European Foreign Affairs Review, 1998, nº3, p. 253-274. Crawford, G., "Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: hacia un trato justo e igualitario", Revista Española de Desarrollo y Cooperación, 1997, nº 1, p.63-101.

¹³ Reglamento nº 3906/89, DOCE L 375 de 1989, o en nº 2698/90, DOCE L 257 de 1990. Lo mismo sucedía con el programa de asistencia a las reformas en la antigua URSS (TACIS). A partir de 1996 se incluyen menciones a las acciones que se llevaran a cabo en caso de no respeto de los derechos humanos y principios democráticos, Reglamento nº 1279/96, DOCE L 165 de 1996.

suspicias y conseguir una actuación coherente y objetiva . De esta forma, en mayo de 1992 el Consejo decidió que todo acuerdo de cooperación y asociación celebrado con los países del centro y este europeo incluyera una cláusula que permitiese la suspensión de los acuerdos si los derechos humanos, los principios democráticos y los principios de la economía de mercado no eran respetados¹⁴. La extensión de estas cláusulas a los acuerdos con terceros no europeos¹⁵ y el establecimiento, a partir de 1995, como fórmula estandarizada de dichas cláusulas su consideración como elemento esencial de los tratados suscritos con la Unión, contribuyeron en buena medida a mejorar la coherencia y la igualdad de trato dispensada a los países que estableciesen relaciones con la UE.

Con la extensión de las cláusulas a todos los acuerdos de carácter general con terceros se normaliza la actuación comunitaria en este campo e indica la dimensión externa de la UE en la política de derechos humanos, que adquiere dimensiones más complejas que en el pasado. Formalmente la consecución de objetivos como la consistencia, transparencia e impacto de las políticas de la UE parece más real, junto con la mejor consideración de la UE en el mundo, gracias a la cual pretende crear una imagen alternativa y diferenciada del *occidente* representado por los Estados Unidos.

II. Tipología de las cláusulas de condicionalidad

Pese a que la inclusión de las cláusulas de condicionalidad la podemos ver reflejada en todos los acuerdos exteriores de carácter general, en los de cooperación al desarrollo e incluso en medidas unilaterales (como los programas de asistencia técnica regional) y en acuerdos comerciales (por ejemplo el suscrito con Armenia en 1997), el redactado de éstas no ha sido siempre el mismo, fiel reflejo de la evolución que ha sufrido la cuestión de los derechos humanos y la democracia en la actuación exterior comunitaria.

Hasta la actualidad, los tipos de cláusulas que se han utilizado han sido básicamente dos:

-*Cláusula de fundamento* o también llamada cláusula base, en la que todas las disposiciones del acuerdo se basan en el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos, que inspiran las políticas internas e internacionales de las partes.

-*Cláusula de elemento esencial*, mediante la cual los principios democráticos y los derechos humanos son los inspiradores de las políticas internas e internacionales de las partes, constituyendo éste un elemento *esencial* del acuerdo.

La utilización de ambas cláusulas ha sufrido, sin embargo, destinos diferentes. La cláusula de fundamento suponía inconvenientes en cuanto a su eficacia real, ya que no dejaba claro qué debía entenderse por derechos humanos o principios democráticos, dejando esta interpretación en manos de las partes, lo que la hacía ambigua y arbitraria, además de no constituir una base jurídica lo bastante clara para proceder a la suspensión o denuncia de los acuerdos en cuestión en caso de violaciones graves de los derechos humanos o de una interrupción de un proceso democrático. Fue utilizada por primera vez en los acuerdos de Lomé IV (1989), aunque sin mucha trascendencia, ya que no suponía un fundamento jurídico lo bastante claro para proceder a la suspensión del mismo.

Así que, para evitar estas situaciones de ambigüedad y poca objetividad se empieza a utilizar a partir de 1992 la cláusula de elemento esencial, que permite que se suspenda o se de por terminado el acuerdo cuando alguna de las partes considere que la otra ha violado derechos humanos o ha infringido un revés al proceso democrático.

¹⁴ Bol. CE nº 5-1992, punto 1.1.12.

¹⁵ Los terceros no europeos comparten los requisitos mencionados antes excepto el del cumplimiento de los principios de la economía de mercado, que sólo se pide a los europeos no comunitarios.

Si bien los estándares de protección no son claros y están en manos de las partes, se establecen una serie de cláusulas interpretativas que permiten definir de forma más o menos clara cuando se producen violaciones sustanciales de los acuerdos y cuales son las referencias a los derechos humanos y principios democráticos a tener en cuenta para su adecuada interpretación¹⁶.

La principal innovación, sin embargo es la de proporcionar el suficiente fundamento jurídico para realizar la suspensión o terminación del acuerdo en cuestión. Esto se permite gracias a la inserción de la cláusula en el ámbito del artículo 60.1 del Tratado de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que permite que en caso de incumplimiento de un elemento considerado esencial del acuerdo (en este caso, la violación de los derechos humanos y los principios democráticos) se pueda dar por terminado o bien suspender el acuerdo total o parcialmente, por haberse producido una violación grave del mismo.

Este establecimiento de los derechos humanos como un elemento esencial del acuerdo supone elevar a categoría de obligación real y no de simple declaración de buena voluntad a estas cuestiones, dándoles una trascendencia que hasta ese momento nadie le había otorgado, convirtiendo a este tipo de clausulado en un importante instrumento en manos de la UE para demandar una adecuada protección de los derechos humanos y principios democráticos a los países terceros.

Además de las cláusulas interpretativas que pueden acompañar a estas cláusulas, se establecen dos cláusulas supletorias alternativas, que insertan el mecanismo de suspensión:

-Cláusula de suspensión explícita, o también llamada *cláusula báltica*, utilizada por primera vez en los acuerdos con los Estados Bálticos a finales de 1992, y que capacita a cualquiera de las partes a suspender de forma inmediata el acuerdo de forma total o parcial, si se ha infringido la disposición inicial.

-Cláusula general de no ejecución, conocida como *cláusula búlgara*, que se viene utilizando desde 1993 y que aparece por primera vez en los acuerdos con Bulgaria y otros países centroeuropeos, así como en los suscritos con ex repúblicas rusas. Prevé con mayor detalle los procedimientos que deben seguirse en caso de incumplimiento de las partes, con arreglo a un procedimiento de consultas previas.

Ambas cláusulas permiten saltarse el procedimiento previsto en el artículo 65 del Tratado de Viena que establece una serie de condiciones procedimentales a seguir en caso de querer la suspensión o la terminación del acuerdo. Dicho artículo establece que debe de respetarse un plazo de tres meses como mínimo, salvo en casos de especial urgencia, entre la notificación y la suspensión propiamente dicha, así como un plazo suplementario en caso de búsqueda de una solución amistosa.

Dado lo largo que podría resultar el procedimiento, y la poca efectividad que conllevaría a la práctica el cumplimiento de estos plazos, en 1992 se empiezan a incluir estas cláusulas complementarias que permiten desconectarse del procedimiento establecido en el artículo 65 del Tratado de Viena y poder reaccionar de forma inmediata. Sin embargo, teniendo en cuenta los efectos negativos que podría tener la suspensión o terminación de un acuerdo en la población receptora de los beneficios de los mismos, la UE prefirió la utilización de las cláusulas búlgaras, ya que no son tan drásticas como la primera y permiten, en la medida de los posible, el funcionamiento del acuerdo en cuestión, así como la posibilidad de que se produzca una conciliación *ex post*, junto con una gama de medidas que permiten reaccionar de forma ponderada a las situaciones que se puedan producir¹⁷.

¹⁶ Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y los derechos humanos entre la Comunidad y los países terceros, COM(95) 216 final de 23 de mayo de 1995, p. 21.

¹⁷ op. cit., Anexo 2, p. 17.

Casi desde el principio fue esta fórmula la que predominó, dejando de utilizarse la cláusula báltica en el mismo 1992, convirtiéndose la cláusula búlgara en fórmula estándar para todos los acuerdos¹⁸.

III. La aplicación de las cláusulas de condicionalidad democrática: problemas y eficacia

Para entender el problema de la eficacia de este tipo de medidas tenemos que partir del hecho de que, por parte de la Unión, se prefieren las acciones positivas a las negativas, lo que implica que las sanciones, incluida la suspensión y terminación del propio tratado, se imponen como último recurso. En este sentido la propia Comisión ha declarado que sólo se utilizarán en el caso de que todos los demás medios fallen¹⁹.

Las medidas negativas son criticadas por el peligro que entraña su aplicación de antagonizar a los Estados, perjudicar a la población o causar más apoyo al gobierno infractor, ya que son vistas como actitudes neocolonialistas e imperialistas y una forma de inmiscuirse en los asuntos internos de estos países. Pero lo cierto es que en determinados casos las medidas positivas son inadecuadas, ya que no suponen un adecuado medio de respuesta ante graves violaciones de derechos humanos o ante claros reveses a los principios democráticos. Cuando las medidas positivas fallan y, por lo tanto, no se han podido establecer las medidas bajo las que los principios democráticos y los derechos humanos puedan desarrollarse plenamente, la UE ha de poder reaccionar y mostrar su disgusto ante este tipo de situaciones, dejando claro que gracias a ella no se financiaran gobiernos claramente infractores. Es en estos casos en que las cláusulas deben de actuar, de forma que a todo el mundo le quede claro el compromiso de la UE con los derechos humanos. Sin embargo, a la práctica vemos que esta determinación no existe y que la suspensión de acuerdos bajo las cláusulas de condicionalidad democrática apenas ha sido utilizada, lo que supone una merma en la credibilidad de la actuación comunitaria en este campo.

Ante la violación de los derechos humanos y de los principios democráticos la UE ha establecido una serie de medidas de respuesta que van desde el cambio de contenido de los programas de cooperación a la propia suspensión del acuerdo²⁰:

- Cambiar el contenido de los programas de cooperación o los canales usados
- diferir firmas o decisiones necesarias para implementar la cooperación
- reducción de los programas de cooperación cultural, científica o técnica
- suspender los contactos bilaterales a alto nivel
- posponer proyectos nuevos
- negarse a participar en iniciativas del asociado
- embargos comerciales
- suspensión de la venta de armas y la cooperación militar
- suspensión de la cooperación.

Este listado de medidas permite reaccionar de forma ponderada y apropiada a las circunstancias, con lo que se consigue, aparentemente, una mejora en la actuación comunitaria. Siguiendo estos objetivos, se establecen una serie de principios que serán los que decidirán qué medidas tomar en cada caso²¹:

- guiadas por criterio objetivos y equitativos
- apropiadas a las circunstancias y proporcional a la gravedad del caso

¹⁸ ver nota 16.

¹⁹ Comisión Europea sobre La implementación en 1993 de la Resolución del Consejo y los Estados Miembros sobre los derechos humanos, democracia y desarrollo de 28 de noviembre de 1991, COM(94) 42 final.

²⁰ ver nota 17.

²¹ Comunicación de la Comisión, Informe sobre la puesta en práctica de la resolución del Consejo y los Estados Miembros sobre los derechos humanos, democracia y desarrollo de 28 de noviembre de 1991, SEC(92) 1915 final de 21 de octubre de 1992.

-no constituir una penalización de la población, particularmente de los más pobres, cancelando la cooperación pero canalizándola a la población.

Sin embargo, estos principios no son muy precisos y no suponen una guía real de cuáles deben ser los niveles más apropiados de respuesta que deben darse a una determinada situación, lo que tiene como consecuencia que la UE trate de forma distinta a los Estados, con el peligro de que esta distinción no sea siempre bajo consideraciones de derechos humanos y principios democráticos.

El periodo a partir de 1995, momento en el que se estandariza la utilización de las cláusulas y aparece en todos los acuerdos de carácter general, tiende a sugerir que la UE realizó una demanda general a todos los países que quisiesen intensificar sus relaciones con ella, de que la inclusión de las cláusulas democráticas en dichos acuerdos era un prerequisite esencial, que ponía de relieve al importancia que había adquirido para la política exterior de la UE la cuestión de los derechos humanos. Sin embargo la realidad ha sido otra. Mientras se han realizado declaraciones de condena por el comportamiento de un determinado Estado, las concesiones comerciales y los flujos de ayuda han permanecido inafectados; ejemplificadores pueden ser los casos de Indonesia, a la que se le mantuvo las ayudas pese a las vulneraciones de derechos humanos que se producían en Timor Oriental, o con Israel ante los hechos acaecidos en agosto de 2001 en Haifa.

La inclusión de las cláusulas de condicionalidad se hace de forma generalizada en los acuerdos de carácter general, pero dicha exigencia no se produce de forma sistemática en los acuerdos sectoriales, lo que supone que las relaciones entre la UE y países terceros estructuradas en una base *ad hoc* sean inmunes a peticiones sobre el cumplimiento de determinados estándares sobre derechos humanos²². Así que, si la relación no se sustenta en acuerdos de asociación o en el marco de la cooperación, la UE, por regla general, no hace peticiones sobre la cuestión.

Esto supone que el nivel de exigencia sea distinto según el tipo de acuerdo alcanzado y según el país. La aproximación sector a sector que se realiza con determinados países como, los asiáticos o los desarrollados, y el hecho de ver a países como Estados Unidos, Canadá o Australia como iguales y “compañeros”²³ en la tarea de promoción de los derechos humanos en el mundo, hace que las cláusulas democráticas y de derechos humanos no aparezcan, y a la práctica sólo se incluyan en los acuerdos con aquellos países de “especial” proximidad (geográfica o histórica) y en los económicamente más débiles, por lo que más dependientes y con menor capacidad de negociación²⁴. El trato que se da a los grupos vulnerables en los países desarrollados aparece de forma marginal en el diálogo con estos países, si es que aparece.

Hasta la fecha ningún acuerdo ha sido suspendido basándose explícitamente en las cláusulas democráticas y de derechos humanos. La prioridad ha sido que los acuerdos sean lo más operativos posibles y el procedimiento de consulta es seguido de forma escrupulosa antes de tomar cualquier acción.

²² Ward, A., “Frameworks for cooperation between the European Union and third states: a viable matrix for uniform human rights standards?” , *European Foreign Affairs Review*, 1998, nº3, p. 514.

²³ En este sentido, entre la UE y los Estados Unidos funciona desde 1995 un Plan de acción Conjunta, que entre otras cosas, incluye como tarea común la de promover la paz, estabilidad, la democracia, el desarrollo y, por supuesto los derechos humanos, en el mundo.
www.europa.eu.int/comm/external_relations/us/action_plan/1_promoting_peace_stability.htm

²⁴ En este sentido Australia se negó a firmar un acuerdo en el que apareciese una cláusula de condicionalidad democrática y de derechos humanos. Finalmente el asunto se solucionó con una declaración común en la que tanto la UE como el gobierno australiano profesaban su respeto por los derechos humanos y la democracia. Bol. CE nº 6-1997, punto 1.4.103. Idénticas pretensiones manifestaron la República Checa y el gobierno mexicano, aunque con menor éxito, ya que finalmente la aceptaron.

Cuando se ha ejercido la suspensión raramente ésta ha sido completa y mayoritariamente se ha realizado en países débiles; en otros de mayor entidad o en los que los Estados Miembros tienen intereses sólo se han realizado declaraciones de condena, como sucedió en el caso de Camerún, que gracias a Francia no sufrió las sanciones que se le querían imponer por violaciones de los principios democráticos en el país.

Mayoritariamente las sanciones se han producido en países del África subsahariana, donde los Estados de la UE tienen poco que perder. Países como Guinea Ecuatorial, Gambia, Kenia, Sierra Leona, Níger, Sudán, Togo o Zaire ha visto en algún momento suspendidas las ayudas recibidas en la década de los noventa. Fuera de estos países, sólo Bielorrusia, Haití o Myanmar lo han padecido²⁵.

La habitual falta de correlación entre el grado de las violaciones de los derechos humanos y el nivel de sanción nos indica el fracaso en la implementación de las políticas de derechos humanos sobre la base de criterios objetivos. Países como Turquía, Nigeria o China²⁶ son ejemplos de medidas sin contenidos y parciales, tomadas en el contexto de graves abusos a los derechos humanos y reveses a los procesos democráticos; sin embargo, en otros casos, como las persistentes violaciones de derechos humanos en países como Argelia, Egipto, Colombia o Rusia las sanciones han brillado por su ausencia.

Pese a las presiones provenientes del Parlamento Europeo y el favor de la opinión pública hacia la aplicación de las cláusulas democráticas, no se asegura el uso consistente de las mismas cuando otras consideraciones, estratégicas o comerciales son más importantes.

La inexistencia de una política exterior global ha redundado en la incoherencia de la utilización de la condicionalidad. La división de la acción exterior en pilares, junto con los distintos ámbitos competenciales existentes entre los Estados y la Comunidad ha limitado en gran medida que se realice un discurso coherente y efectivo de la condicionalidad democrática.

Los procedimientos de toma de decisiones en muchos casos explican porqué a determinados países se les sanciona y a otros no.

Partiendo de la especial idiosincrasia de la UE vemos como existen distintos procedimientos a seguir para poner en práctica algún tipo de sanción.

Bajo el Tratado de Maastrich la imposición de sanciones económicas necesita en primer lugar una posición común en el marco de la PESC, que debe de alcanzarse con la unanimidad de los Estados Miembros y, en segundo lugar, una decisión implementadora bajo la política comercial común. Si se tratan de sanciones diplomáticas, éstas son decididas por unanimidad en el marco de la PESC.

Los acuerdos de carácter mixto se podrán alterar por decisión de todos los Estados Miembros y la Comunidad, cada uno en el ejercicio de sus competencias, o bien de forma conjunta si se trata de la suspensión total del acuerdo. En este último caso, el Consejo toma la decisión después de recibir una propuesta de la Comisión a tal efecto, pero sin la asistencia del Parlamento, que si será necesario en caso de cancelación de un acuerdo.

²⁵ Actualmente países como Zimbabwe, Haití o Costa de Marfil padecen o han padecido recientemente suspensiones parciales en las ayudas recibidas. Posición Común del Consejo sobre medidas restrictivas contra Zimbabwe, DOCE L 50 de 21 de febrero de 2002; Regulación del Consejo (CE) nº 310/2002 sobre ciertas medidas restrictivas a Zimbabwe, DOCE L 50 de 21 de febrero de 2002. Decisión 131/2001/CE del Consejo sobre la suspensión parcial de ayudas a Haití, de 29 de enero de 2001, DOCE L 48 de 17 de febrero de 2001. Decisión 334/2001/CE del Consejo sobre la suspensión y/o reorientación de las ayudas a la República de las Islas Fiyi, DOCE L 120 de 28 de abril de 2001.

²⁶ Con China sólo existe diálogo constructivo sobre los derechos humanos. En 1997 éste se vio interrumpido porque Dinamarca y 9 países miembros de la UE más presentaron una resolución crítica en una sesión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Puede suceder también que se proceda a la suspensión parcial de concesiones comerciales o de programas de cooperación, caso en que la Comisión puede decidirlo de forma autónoma.

Tanta variedad en los procedimientos, y en los participantes de los mismos, pone de relieve la inexistencia de un procedimiento unitario para la aplicación práctica de la cláusula, junto con la incertidumbre en los resultados, que dependerá de las instituciones que intervengan, lo que pone de relieve la variabilidad e inconsistencia de la utilización de estas cláusulas. La propia presencia de la PESC supone un elemento distorsionador en el proceso de toma de decisiones ya que permite a los Estados Miembros bloquear las medidas negativas de mayor calibre y que vayan en contra de sus intereses estratégicos en la zona, gracias a la unanimidad requerida para tomar decisiones en este ámbito y la distribución competencial existente en materia exterior, en buena parte en manos de los Estados.

Otros problemas pueden derivar de las referencias utilizadas en los acuerdos para legitimar esta política y delimitar los marcos de apreciación, cuestión importante en la medida en que estas medidas pueden provocar cuanto menos susceptibilidades, por considerarlas agresiones imperialistas, interesadas o eurocentristas.

En muchas ocasiones se utilizan instrumentos regionales, como pueda ser la Acta Final de Helsinki, la Carta de París para una Nueva Europa o bien el Convenio Europeo de Derechos Humanos y libertades fundamentales, y no se menciona a los de carácter universal como pueda ser la Carta de Naciones Unidas, lo que se la ha criticado por ser contrario al principio de universalidad al que la UE se ha adherido en numerosas declaraciones. Al no dejarse claros cuáles son los referentes y valores normativos que se tienen en cuenta se incurre en una actuación ambigua y dentro de la discrecionalidad. Con el término democracia surgen más problemas, ya que no existen instrumentos internacionales que definan qué es y qué no, con lo que el peligro de arbitrariedad y desigualdad crece.

Por otra parte la referencia a la economía de mercado en los acuerdos firmados con los países de la zona OSCE abre una perspectiva distinta, que no está relacionada directamente con el campo de los derechos humanos, lo cual puede ir en detrimento de la coherencia del enfoque que se persigue.

IV. Conclusiones

Nadie duda de la importancia que tienen las cuestiones referentes a los derechos humanos y los valores democráticos para la UE. Desde las dos últimas décadas del siglo se ha dedicado con encomiable empeño a las tareas de promoción y defensa de estas cuestiones por todo el mundo, con la intención de crear, a partir de ello, una imagen diferenciada y alternativa a la de la otra gran potencia de occidente, Estados Unidos. Para la creación de esta imagen en el sistema internacional ha enarbolado la bandera de los derechos humanos y la democracia, queriéndose mostrar como un actor justo y benévolo, para lo que ha invertido grandes cantidades de euros en concepto de ayudas a los países en desarrollo, siendo la principal donante del mundo.

La inclusión de las cláusulas de condicionalidad democrática ha sido importante en este sentido. En primer lugar, para mostrar el compromiso de la UE por estas cuestiones, yendo más allá de las simples declaraciones de intenciones. En segundo lugar, por proporcionar a los derechos humanos una importancia que hasta ese momento nadie le había otorgado. Han pasado de ser meras declaraciones sin virtualidad práctica, a constituir un elemento *esencial* en los acuerdos suscritos con otros Estados, elevándolos a obligación de carácter jurídico.

La importancia de estas medidas reside en el hecho de que permiten que cuando las medidas positivas de promoción de estos valores fallen, la UE pueda reaccionar, mostrando su disgusto ante estas situaciones y, gracias a su aplicación, dejando claro que mediante su presupuesto no se financiaran Estados violadores de los derechos humanos.

Sin embargo, la aplicación práctica de estas medidas no ha sido todo lo satisfactoria que se desearía, ya que en demasiadas ocasiones otros intereses, distintos de los derechos humanos, han sido los que han decidido cuándo se aplicaba la cláusula. Los propios procedimientos de toma de decisiones están viciados por la actuación estatal, que gracias a la regla de la unanimidad, permite bloquear aquellas decisiones que vayan en contra de sus intereses estratégicos y económicos en la zona.

Estas cláusulas poseen un gran potencial teórico que desgraciadamente contrasta con su puesta en práctica. La no inclusión de estas cláusulas en acuerdos sectoriales, por ejemplo, resta eficacia a las mismas, ya que implica el trato desigual entre los Estados que mantengan relaciones con la UE.

Tan solo si existiera la suficiente voluntad política y un verdadero interés por la cuestión de los derechos humanos, se dispondría de un importante medio en manos de la UE para presionar sobre el cumplimiento de unos determinados estándares de protección y para mostrar su desacuerdo ante determinadas situaciones.

De ello depende la imagen que la UE pretende conseguir en el escenario internacional y su credibilidad.

Bibliografía

- Crawford, G., "Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: hacia un trato justo e igualitario", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1997, nº 1, p. 63-101.
- Forcada Barona, I., "El condicionamiento jurídico de la ayuda oficial al desarrollo de la UE", *Gaceta Jurídica de la UE*, 1996, D-25, p.291-327.
- Liñán Nogueras, D.J., "Los límites del discurso de la condicionalidad en la acción exterior de la Unión Europea", Mariño Menéndez, F. (cord.) *Acción exterior de la UE y la Comunidad Internacional*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1998, p. 413-438.
- Pi, Montserrat, "Los derechos humanos en la acción exterior de la UE", Barbé, E. (cord.) *Política exterior europea*, Barcelona, Ariel, p. 83-106.
- Riedel, E.; Will, M., "Human Rights Clauses in External Agreements of the EC", Alston, P., Bustelo, M., Heenan, J. (eds.) *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, p. 723.
- Smith, K.E., "The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How effective?", *European Foreign Affairs Review*, 1998, nº 3, p. 253-274.
- Uvin, P., "Do as I Say, Not as I do: The Limits of Political Conditionality", Sorensen, G. (ed.) *Political Conditionality*, 1993, Frank Cass, p.63.
- Ward, A., "Frameworks for Cooperation between the European Union and Third States: a Viable Matrix for uniform Human Rights Standards?", *European Foreign Affairs Review*, 1998, nº 3, p. 505-536.
- Ana Gómez Consarnau es licenciada en Derecho por la Universidad Autònoma de Barcelona y doctorando en Relaciones Internacionales (UAB).