

# La denominada *cláusula democrática* como modalidad de condicionamiento en los Programas de Ayuda al Desarrollo de la Unión Europea

---

Humberto Cordero Galdós

123

El presente artículo presenta en forma sucinta la denominada *cláusula democrática*, mecanismo paradigmático de condicionamiento político de la ayuda al desarrollo concebido y llevado adelante por la Unión Europea.

En primer lugar, se tratará el asunto relativo a su origen e incorporación normativa en los acuerdos de cooperación internacional. En segundo lugar, se tratarán las modalidades o enfoques que ha tenido dicha cláusula desde su origen y las diversas variantes que ha presentado en su evolución. Finalmente, se tratarán los principales cuestionamientos que puede hacerse a dicho mecanismo en la práctica internacional en atención a sus objetivos explícitos.

## **1.1. Origen y contexto de su incorporación normativa convencional**

El origen de la denominada *cláusula democrática* como mecanismo de presión y condicionamiento contenido en los acuerdos internacionales de cooperación firmados por la Unión Europea con los demás países, en especial, con los denominados países en vías de desarrollo, es manifestación práctica de la creciente conciencia de la imbricación necesaria entre la protección de los derechos humanos, la promoción del régimen democrático de gobierno y el desarrollo.

Así, desde el final de la denominada Guerra Fría, ocurrida en los últimos años de la década de los ochenta, y con cada vez mayor intensidad desde entonces, se concibe a los derechos humanos y la democracia como inherentes a todo proceso de desarrollo. A partir del reconocimiento de la interdependencia y complementariedad entre estos tres ámbitos se considera que sin una protección eficaz de los derechos humanos y de los principios democráticos no es posible el desarrollo, en tanto tarea en la que se involucran los intereses de cada Estado individualmente considerado y los intereses de la comunidad internacional en su conjunto.

Resulta paradigmático, en este sentido, el hecho de que la protección de los derechos humanos y la institucionalidad democrática se hayan, de alguna manera, *constitucionalizado* con su inclusión expresa en el Tratado de la Unión. Así, en su artículo 11, se establece como uno de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común: “el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.<sup>1</sup>

Este mismo objetivo se ha incorporado en el nuevo Título XXI referido a la Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países, introducido en el TCE por el Tratado de Niza. Concretamente, en el nuevo artículo 181 A, se establece que la política de la Comunidad en el ámbito de la Cooperación “contribuirá al objetivo general del desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el objetivo del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.<sup>2</sup>

124

La Unión Europea parte del reconocimiento de que las masivas violaciones de los derechos humanos y las graves perturbaciones de los regímenes democráticos constituyen un grave peligro para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y son la causa principal de la mayoría de conflictos y crisis humanitarias.

Así, en la Resolución del Consejo de Europa del 29 de junio de 1991 se establece claramente que:

[...] la democracia, el pluralismo, el respeto de los derechos humanos, de las instituciones inscritas en el marco constitucional y de los gobiernos responsables designados al

---

<sup>1</sup> Citado en ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción. “*Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos*”. Ponencia de Derecho Internacional Público. En: *XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales: “La Unión Europea ante el Siglo XXI: los retos de Niza”*. Santander, Septiembre de 2001, p. 11. Documento en Internet: [www.jornadas-aepdiri.com](http://www.jornadas-aepdiri.com)

<sup>2</sup> *Tratado de Niza por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos*. Celebrado el 26 de febrero de 2001. Diario oficial C 80 de 10 de marzo de 2001 (2001/C80/01). Documento completo en Internet: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/nice\\_treaty\\_es.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/nice_treaty_es.pdf)

término de elecciones periódicas y honestas, así como el reconocimiento de la importancia legítima del individuo en la sociedad, son elementos esenciales de un desarrollo económico y social sostenido.<sup>3</sup>

En noviembre del mismo año, el Consejo Europeo en su *Resolución sobre derechos humanos, democracia y desarrollo* subrayaba que:

Los derechos humanos y la democracia forman parte de un conjunto más amplio de requisitos para alcanzar un desarrollo equilibrado y duradero. En dicho contexto debe tenerse en cuenta el tema del buen gobierno, así como del gasto militar [...]. La Comunidad y sus Estados miembros harán constar de forma explícita la consideración de los derechos humanos como un elemento de sus relaciones con los países en desarrollo; se incluirán cláusulas en materia de derechos humanos en sus futuros acuerdos de cooperación.<sup>4</sup>

A partir de las directrices antes citadas, los acuerdos de cooperación contienen referencias expresas tanto a la protección de los derechos humanos como a la protección de los principios democráticos de gobierno, sucediéndose, sin embargo, varios enfoques y variantes en la plasmación convencional normativa de tales propósitos. Verificamos así cómo se evoluciona en la práctica de la Comunidad desde una “inclusión asistemática y selectiva en ciertos acuerdos de asociación y comerciales a su inclusión sistemática a partir de 1992, para llegar finalmente, en virtud de la decisión del consejo de 1995, a su generalización y estandarización en todos los acuerdos internacionales celebrados con terceros Estados en los que la Comunidad preste algún tipo de ayuda, en especial los numerosos acuerdos adoptados en el marco de la política de cooperación al desarrollo”.<sup>5</sup>

125

Ahora bien, más allá de las declaraciones de principio y de los objetivos expresamente establecidos, resulta indispensable atender y cuestionar las flagrantes contradicciones que pueden verificarse en la práctica de la Unión Europea. En dicha práctica, la tríada derechos humanos, democracia y desarrollo, es utilizada muchas veces como un mero instrumento para afianzar a la Unión Europea como potencia económica mundial. Como sostiene acertadamente Dupret:

Una opción clara de la Unión Europea a favor de los derechos humanos, el desarrollo y la democracia pasa necesariamente por un cambio de posición frente a los organis-

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE EUROPA. *Resolución del Consejo de Europa del 29 de junio de 1991*. Citado en MAPPA, Sophia. “La prescripción democrática en las políticas europeas sobre el desarrollo”. En: *La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?* Bogotá: ILSA, 1996, p. 46.

<sup>4</sup> CONSEJO EUROPEO. *Resolución del Consejo Europeo y de los Estados miembros sobre derechos humanos, democracia y desarrollo de Noviembre 28 de 1991*. Citado en *La condicionalidad...*, op. cit., p. 283.

<sup>5</sup> ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción. *Op. cit.*, p. 12.

mos internacionales y los planes de reestructuración económica que golpean a las capas más pobres de la población [...]. Se habla cada vez más de derechos humanos y cada vez menos de la adopción de medidas para un comercio más justo, de la necesaria transformación del sistema financiero, de un manejo más equitativo de los recursos energéticos y de la implementación de políticas más simétricas y recíprocas entre el centro y la periferia en materia de información y comunicación.<sup>6</sup>

En este mismo sentido, el Informe de la Comisión de Desarrollo y Cooperación del Parlamento Europeo sobre derechos humanos, democracia y desarrollo, del 2 de julio de 1993, reconoce lúcidamente que:

[...] carecería de sentido fomentar el respeto de la democracia y los derechos humanos en los países en desarrollo, sin actuar simultáneamente a favor de una mayor justicia en las relaciones económicas y monetarias internacionales y de la instauración de principios democráticos en el gobierno de las relaciones económicas internacionales.

## **1.2. Modalidades de la denominada *cláusula democrática***

A continuación, se tratarán sucintamente los dos enfoques o modalidades de la denominada *cláusula democrática* y las diversas variantes que ha tenido en su evolución desde 1991 hasta la fecha.

126

### **1.2.1. Modalidad positiva o de promoción de la denominada *cláusula democrática***

La modalidad positiva o de promoción de la denominada *cláusula democrática* conlleva la posibilidad de aumentar la ayuda a aquellos países en los cuales se ha verificado una sensible mejoría en los ámbitos de la protección efectiva de los derechos humanos y del régimen democrático de gobierno.

Según el propio Consejo Europeo es esta la modalidad prioritaria que debe imperar en vistas de la promoción del respeto de los derechos humanos y de la consolidación de las instituciones democráticas. Así, en el punto 4 de su Resolución del 28 de Noviembre de 1991 se establece que:

La Comunidad y los Estados miembros concederán gran prioridad a un enfoque positivo que estimule el respeto de los derechos humanos y fomente la democracia. Un diálogo abierto y constructivo entre aquellos y los gobiernos de los países en desarrollo puede suponer una contribución de gran importancia a la promoción de los derechos humanos y de la democracia [...].

A petición de la Comisión o de uno de los países miembros se tendrá en cuenta la posibilidad de aumentar la ayuda a los países en desarrollo en los que se hayan producido

---

<sup>6</sup> DUPRET, Paul. "La condicionalidad en el centro de la diplomacia europea con los países de la periferia". En: *La condicionalidad...*, op. cit., p. 99-100.

cambios positivos de importancia en el ámbito de los derechos humanos y de la democracia.

Ahora bien, esta modalidad positiva de promoción calza perfectamente con los alcances de los programas de ayuda, en cuanto en estos casos, a diferencia de lo que sucede en la denominada modalidad negativa, “se encuentran todos los ingredientes de la cooperación propiamente dicha. En realidad lo político es “pensado” con los mismos esquemas que lo económico”.<sup>7</sup>

Respecto a los ámbitos concretos de actuación, el Consejo Europeo se encarga de precisar en el mismo punto 4 que las iniciativas podrán consistir en el apoyo activo de:

- aquellos países que estén haciendo un esfuerzo por instituir la democracia y mejorar su situación con respecto a los derechos humanos;
- la celebración de elecciones, el establecimiento de nuevas instituciones democráticas y el esfuerzo del Estado de derecho;
- el esfuerzo del sistema judicial, la administración de justicia, la prevención de la delincuencia y el trato a los delincuentes;
- la promoción del papel de las ONG y otras instituciones necesarias en una sociedad pluralista;
- la adopción de un enfoque descentralizado de la cooperación; y
- la garantía de igualdad de oportunidades para todos.

127

Entre estos ámbitos, existe una mayor disposición en el apoyo y consolidación de los denominados períodos de *transición democrática*, otorgándose en estos casos “sumas considerables para la compra de urnas, cartas electorales, boletines de voto y otros equipos de países que aceptan hacer elecciones; la asistencia técnica que en el marco de la cooperación económica busca la transferencia del know-how del capitalismo, consiste, en materia de democracia, en misiones para asegurar el buen desarrollo de las elecciones”.<sup>8</sup>

En atención a los resultados, en muchos casos prometedores, obtenidos con esta modalidad o enfoque positivo de la *cláusula democrática*, como los casos de apoyo a la democratización y al fin del apartheid en Sudáfrica; el proceso de consolidación democrática en Chile y en el Oriente Medio; y la colaboración pecuniaria para las elecciones presidenciales y legislativas en la República Centroafricana (en la cual, la UE desembolsó en 1993 la suma de 450000 ecus) resultaría muy deseable la intensificación cuantitativa y cualitativa de estos estímulos, cuyo papel resulta más que beneficioso en los países receptores de la ayuda.

---

<sup>7</sup> MAPPA, Sophia. *Op. cit.*, p. 48.

<sup>8</sup> *Id.*

Ahora bien, un mecanismo paradigmático de este enfoque positivo de naturaleza promocional, complementario al asociado directamente a la condicionalidad, lo constituye el establecimiento de líneas de financiación de programas de fomento y promoción de la democracia, y los derechos humanos en terceros países. Estas se han integrado y unificado “básicamente en la *Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos* que a partir de 1994 pretende sistematizar todas las líneas de financiación preexistentes. Dicho objetivo se ha ido alcanzado progresivamente, en especial a partir de 1999 con la adopción de los denominados *Reglamentos sobre Derechos Humanos* (Reglamentos CE 975/1999 y 976/1999, del Consejo, de 29 de abril de 1999), que constituyen la principal base legal de esta acción exterior de la Unión”.<sup>9</sup>

### 1.2.2. Modalidad negativa o de sanción de la denominada *cláusula democrática*

La modalidad negativa o de sanción de la denominada *cláusula democrática* conlleva la posibilidad de que la Comunidad y sus Estados miembros impongan sanciones, ajustadas a cada contexto concreto, como reacción frente a supuestos de violaciones masivas, graves y sistemáticas de los derechos humanos o en aquellos casos donde se verifican interrupciones de los procesos democráticos que, además de afectar el desarrollo, constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

128

El Consejo en la Resolución de 28 de Noviembre de 1991 precisa en su punto seis que:

Si bien, en general, debe darse prioridad a un enfoque positivo y constructivo, en caso de violaciones graves y persistentes de los derechos humanos o de interrupción seria de los procesos democráticos, la Comunidad y sus Estados miembros estudiarán respuestas adecuadas a la luz de las circunstancias, guiadas por *criterios objetivos y equitativos*.

El Consejo establece además que estas medidas deberán modularse o graduarse en atención de la particular situación y nivel de gravedad de cada caso concreto debiendo operar, por tanto, el principio de proporcionalidad. Entre las diversas medidas que pueden tomarse y atendiendo a una escala de gradación tenemos: a) la gestión confidencial o pública; b) la modificación del contenido de los programas de cooperación o de los canales utilizados; c) la reducción de los programas de cooperación cultural, científica y técnica; d) el aplazamiento de la reunión de la Comisión mixta; e) la suspensión de los contactos bilaterales a al más alto nivel; f) el aplazamiento de nuevos proyectos; g) la negativa a responder a las iniciativas del asociado; h) embargos comerciales; i) la suspensión de las ventas de armas, interrupción de la cooperación militar; y j) la suspensión de la cooperación.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> ESCOBAR, Concepción. *Op. cit.*, p. 15.

<sup>10</sup> MORENO FERNÁNDEZ, Almudena. *La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea. Análisis de las relaciones entre la Política de Cooperación al Desarrollo y la PESC en la activación de la cláusula democrática*. (Documento completo en internet: <http://ww.ucm.es/info/iudc/publica.htm>) p. 14.

Uno de los aspectos de interés en la evolución de esta denominada *cláusula democrática* ha sido el referente a su conformidad o compatibilidad con los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas, en especial con el TCE y su tratamiento respecto a las competencias. Planteado en el asunto de Portugal c. Consejo,<sup>11</sup> se resolvió, en la sentencia de 3 de diciembre de 1996, a favor de su compatibilidad con los referidos Tratados, estableciéndose “un modelo de condicionalidad expreso que somete cualquier acción comunitaria —incluida la de dimensión internacional— al necesario respeto de los derechos humanos [...] un modelo jerárquico de relación entre la cooperación (actividad ordinaria de la Comunidad definida conforme al principio de atribución) y los derechos humanos (principio inspirador y base de toda la acción de la Unión y de la Comunidad), que no puede resolverse sino a favor de los derechos humanos por su propia naturaleza de principios del sistema”.<sup>12</sup>

Ahora bien, ninguna de las medidas antes mencionadas deberá afectar a las poblaciones menos favorecidas de los países receptores, las cuales, por la implementación de las mismas, podrían sufrir graves perjuicios incluso en la satisfacción de sus necesidades básicas. Tampoco podrán afectarse los programas de ayuda humanitaria y de emergencia existentes o por implementarse. En este sentido, en el punto 7, el Consejo claramente precisa que:

La respuesta de la Comunidad a las violaciones de los derechos humanos evitará penalizar a la población por las medidas del Gobierno. En vez de limitarse a interrumpir la cooperación para el desarrollo, la Comunidad y los Estados miembros podrán ajustar las actividades de cooperación para asegurarse de que la ayuda al desarrollo beneficie de forma más directa a los sectores menos favorecidos de la población de un país [...] en todos los casos se continuará prestando la ayuda humanitaria y de emergencia que beneficie directamente a las poblaciones vulnerables.

129

Sin embargo, la eficacia de estas medidas dista mucho de ser alentadora, verificándose en muchas de las ocasiones en que esta modalidad se ha implementado una manipulación y desnaturalización, en ocasiones descarada, de su verdadera razón de ser en función de intereses económicos o políticos. Así, en muchos casos “la defensa de los valores democráticos y de derechos humanos queda relegada por cuestiones comerciales como las exportaciones petroleras o el número de empresas radicadas en el país”.<sup>13</sup> Los casos de Rusia y Chechenia o de Indonesia y Timor Oriental resultan paradigmáticos.<sup>14</sup>

La severidad con que estas medidas se han implementado, llegándose incluso a la suspensión de los acuerdos, tampoco ha tenido mayor eficacia como en los casos de Angola, Liberia, Nigeria o Zaire.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Asunto Portugal c. Consejo (C-268/94) Citado en ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción. *Op. cit.*, p. 13.

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> MORENO FERNÁNDEZ, Almudena. *Op. cit.*, p. 25.

<sup>14</sup> *Ib.*, p. 17.

<sup>15</sup> *Ib.*, p. 18.

Ante este conjunto de evidencias se hace patente la necesidad de evaluar, cuestionar y replantear, en muchos casos, la forma, los alcances y las reales motivaciones que han inspirado estas medidas hasta el momento, requiriéndose para ello un particular esfuerzo por alcanzar la coherencia entre los fines manifiestos que se pretenden con estas medidas y las motivaciones que en la práctica las activan en cada caso concreto.

### **1.3. Variantes de la denominada *cláusula democrática* en su evolución normativa convencional**

Desde su impreciso origen en 1989, en el ámbito del IV Convenio de Lomé, hasta el presente, se han configurado algunas variantes de la denominada *cláusula democrática*, cuya inclusión en los diversos tratados de cooperación responde tanto al tipo de relaciones que se desea mantener con los países receptores (en función muchas veces de intereses económicos o políticos), como al nivel o grado de recepción que estas cláusulas tengan en los países contratantes.

En forma sucinta podemos mencionar las siguientes variantes:

#### **a) La *cláusula inicial* o *cláusula fundamento***

130

Constituye la primera formulación, en la práctica, de la *cláusula democrática* y está contenida en el artículo 5 del IV Convenio de Lomé, el cual establecía que:

La cooperación aspira a lograr un desarrollo centrado en el hombre, su agente y beneficiario principal, postulando, en consecuencia, el respeto y la promoción del conjunto de sus derechos. Las acciones de cooperación se enmarcarán en esta perspectiva positiva, en la que el respeto de los derechos humanos se reconocerá como factor fundamental de un verdadero desarrollo, y en la que la propia cooperación se concebirá como una contribución a la promoción de dichos derechos.<sup>16</sup>

De la lectura de este artículo queda claro que toda acción enmarcada en un programa de cooperación debe reconocer como fin último, además de ser el principio inspirador, el respeto de los derechos humanos, en tanto se reconoce su calidad de ser factor fundamental de un *verdadero desarrollo*. Sin embargo, el artículo 5, tal como está redactado, resulta bastante impreciso en cuanto a los alcances jurídicos concretos de tal reconocimiento. Fue utilizado pese a ello en los casos de la suspensión del Acuerdo respecto a Ruanda y Haití, y no se volvió a incluir con esa misma formulación en ningún acuerdo posterior.

---

<sup>16</sup> Cuarta Convención ACP-CE de Lomé. (DOCE N° L229/91) Citado en MORENO FERNÁNDEZ, Almudena. *Op. cit.*, p. 15.



### **b) La cláusula del *elemento esencial***

Esta variante, introducida desde 1992, consiste en que se consideran como *elementos esenciales* del acuerdo de cooperación, plasmado en un tratado internacional, tanto el respeto de los derechos humanos como los principios democráticos y del Estado de Derecho. Así, en virtud del artículo 60, 3, b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), un tratado internacional puede ser suspendido o terminado en caso de una violación grave, la cual consiste en la violación de los elementos esenciales para la consecución del objeto y fin del tratado.

Con la inclusión de esta cláusula se posibilitaría tanto la suspensión como la terminación de los tratados de cooperación, si se verifican violaciones de los derechos humanos o de los principios democráticos.

En la práctica, sin embargo, se ha presentado un problema al intentar aplicar esta cláusula, por cuanto, en virtud del artículo 65 de la misma Convención de Viena, debe cumplirse un plazo de tres meses como mínimo entre la notificación y la suspensión propiamente dicha, además de un tiempo adicional para la búsqueda de un medio de solución con arreglo al principio de arreglo pacífico de las controversias. Estos requisitos previos impedirían que en la práctica se tomen medidas con la celeridad que muchos casos ameritan.

Ante este problema, a partir de mayo de 1992, se incluye una cláusula complementaria que posibilita la reacción inmediata fuera del marco de lo establecido en el artículo 65. Esta cláusula, a su vez, presenta dos versiones denominadas *cláusula báltica* y *cláusula búlgara*.

131

### **c) La denominada *cláusula báltica***

Por esta cláusula, las partes acuerdan, en forma explícita, que se reservan el derecho de suspender la aplicación del acuerdo *con efecto inmediato* en caso de verificarse una infracción grave de las *disposiciones esenciales* del acuerdo.

Esta cláusula ha sido incluida solo en los primeros acuerdos de 1992 con los Estados Bálticos de Estonia, Letonia y Lituania (de ahí su denominación). También ha sido incluida en los acuerdos celebrados con Albania y Eslovenia.

### **d) La denominada *cláusula búlgara***

Esta variante supone una cláusula general de no-ejecución que prevé un conjunto de medidas en caso de incumplimiento de las obligaciones de las partes con arreglo a un procedimiento de consultas previas, salvo en casos de *especial urgencia*, en los cuales se excluye la necesidad de recurrir a un arreglo de diferendos antes de la suspensión.

Este tipo de cláusula, mucho más flexible que la anteriormente comentada, posibilita la búsqueda de una solución que permita preservar la ejecución del tratado de cooperación. En este sentido, “antes de adoptar las medidas negativas en relación con una parte, la

otra parte debe notificarlas al Consejo de la Asociación y, por regla general, iniciar consultas con el fin de buscar una solución aceptable para las partes. Esta disposición es complementada en los acuerdos europeos y en la Convención por un sistema de arbitramiento previsto para todos los casos de desacuerdo en el seno del Consejo de la Asociación”.<sup>17</sup>

Esta cláusula debe su denominación al hecho de que fue incluida por primera vez en los acuerdos firmados en 1993 con Bulgaria y Rumania. Desde entonces se ha incluido en numerosos acuerdos como los firmados con la Federación Rusa, Ucrania, Kirguizistán, Moldavia, la República Checa, Eslovaquia, Kazajstán, Bielorrusia, Marruecos, Túnez, Corea del Sur, Nepal, los nuevos acuerdos con el Estados Bálticos (1995) y el Acuerdo Macro firmado el mismo año con el MERCOSUR.

A título de ejemplo, tanto del contenido como de la formulación de esta cláusula, tenemos el artículo 35 del citado Acuerdo Macro firmado en 1995 con el MERCOSUR, el cual establece que:

[...] si una de las partes considera que la otra Parte no ha satisfecho una de las obligaciones que le impone el Acuerdo podrá adoptar las medidas apropiadas [...]. Las partes acuerdan que por los términos caso de urgencia especial contemplados en el párrafo 1, se entiende un caso de ruptura material del Acuerdo por una de las dos partes. La ruptura material del Acuerdo consiste en: a) una repudiación del Acuerdo no sancionada por las reglas generales del Derecho Internacional; o bien b) una violación de los elementos esenciales del Acuerdo referidos en el artículo primero [...].<sup>18</sup>

132

#### **1.4. Principales cuestionamientos a la activación en la práctica de la denominada *cláusula democrática* en su modalidad negativa**

##### **1.4.1. Nexo entre la Política de Cooperación al Desarrollo (PCD) y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en el ámbito de la cooperación europea**

La activación de la denominada *cláusula democrática* en su modalidad negativa, esto es, como medio de sanción por la violación grave de los derechos humanos o por perturbaciones de los regímenes democráticos, está determinada en la práctica por un procedimiento de aplicación que involucra a la Política de Cooperación al Desarrollo (en adelante PCD) con la Política Exterior y de Seguridad Común (en adelante PESC). Esta vinculación, que combina el ámbito propiamente supranacional (comunitario) con el ámbito intergubernamental, resulta particularmente cuestionable en tanto la PCD, al

---

<sup>17</sup> PIPKORN, Jörn. “Aspectos jurídicos de la aplicación de las cláusulas sobre derechos humanos”. En: *La condicionalidad...*, *op. cit.*, p. 236.

<sup>18</sup> MORENO FERNÁNDEZ, Almudena. *Op. cit.*, p. 16.

dependen en última instancia del marco de la PESC, puede estar supeditada a los intereses particulares de los Estados miembros, pudiendo así desnaturalizar su accionar y restarle una transparencia más que deseable.

A partir de la adopción en 1992 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE), entre cuyos principales objetivos estaban el reforzar el ámbito propiamente comunitario y el otorgar un nivel mayor de coherencia a la acción exterior de la Comunidad, se establecen varios niveles de permeabilidad entre el pilar intergubernamental (al cual pertenece la PESC) y el pilar comunitario (al cual pertenece la PCD). Ello, con el propósito de alcanzar una acción exterior común armónica que evite mantener cada ámbito de acción exterior desligado de los demás a modo de meros compartimentos estancos.

Sin embargo, la relación concreta entre estas políticas puede suponer una negativa injerencia de lo intergubernamental en lo comunitario consistente en la supeditación de los intereses políticos de los Estados a sus intereses netamente económicos y comerciales. Ello, por cuanto, ciertos aspectos de la PCD son tramitados por vía intergubernamental, ámbito donde las decisiones se siguen tomando por unanimidad, dependiendo directamente de los intereses de sus Estados miembros.

Ahora bien, la injerencia negativa antedicha puede manifestarse con mayor intensidad justamente en los ámbitos más políticos de la PCD, esto es, la defensa de los derechos humanos y los valores democráticos. Analizar esta particular injerencia será por tanto lo que finalmente “nos permita entrar a valorar si esta relación ha sido fructífera o por lo contrario ha contravenido sus objetivos prioritarios”.<sup>19</sup>

133

Las relaciones PCD – PESC en la activación de la cláusula democrática en su versión sancionadora están establecidas en el artículo 228 A TCE, incluido en las “Disposiciones Generales y Finales”. Este artículo establece que:

Quando una posición común o una acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, impliquen una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará las medidas urgentes necesarias. El Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión.

Este artículo se complementa con el artículo 73 G TCE, referido concretamente a la suspensión o reducción de las relaciones financieras, cuyo tenor es el siguiente:

Si los casos contemplados en el artículo 228 A, se considere necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 228 A

---

<sup>19</sup> *Ib.*, p. 21.

TCE, podrá tomar las medidas urgentes que sean necesarias sobre movimientos de capitales y sobre pagos respecto de los terceros países de que se trate.

A partir de los artículos antedichos, el procedimiento que se ha verificado en la práctica ha contado con los siguientes pasos: “tras agotar el resto de medidas que se prevén para no tener que recurrir a la más drástica, el Consejo por unanimidad, reunido en el seno de la PESC, decide la imposición de una sanción vía artículo 228 A TCE. Siguiendo lo estipulado en el mismo, la Comisión recoge esta Decisión y propone al Consejo el Reglamento de suspensión, el cual es aprobado por el Consejo por mayoría cualificada”.<sup>20</sup>

El principal problema del procedimiento antedicho se presenta debido a que la “mayoría cualificada”, prevista en el artículo 228 A TCE, se ha visto en muchas ocasiones bloqueada por la exigencia previa de la unanimidad requerida en el ámbito de la PESC. La unanimidad como sistema en la toma de decisiones tiene el grave inconveniente de dejar la activación o no de la cláusula democrática al libre arbitrio de cualquier Estado miembro, el cual, por sus intereses económicos o políticos, puede bloquear por sí solo tal decisión.

Así, en muchos casos la decisión final sobre la activación o no se dio (casos de Indonesia o de Haití), o se dio muy tarde, cuando el asunto se había tornado en insostenible y las consecuencias eran irremediables (caso de Nigeria).<sup>21</sup>

134

Si bien es cierto que la activación de la cláusula democrática en su versión sancionadora es una decisión con un gran matiz político, no puede ser dejada a la voluntad de cualquiera de las partes, sino, más bien, debe ser en lo posible producto de un consenso. En este sentido, se hace patente la necesaria reforma de este procedimiento con el objeto de que “la existencia de una acción exterior coordinada y fuerte no dependa de una coincidencia casual de los intereses individuales, sino que se fomente un interés común no decidido por unanimidad”.<sup>22</sup>

Como alternativa posible frente a la unanimidad como sistema en la toma de decisiones en el ámbito de la PESC, resulta interesante la propuesta del Grupo de Reflexión en su informe de diciembre de 1995.<sup>23</sup> Este Grupo de Reflexión propuso un sistema denominado *opting out*, el cual supone un compromiso asumido por cualquier Estado, que no estuviera de acuerdo con el desarrollo de una acción común y que cuente con una aprobación mayoritaria, de no obstaculizar su concreta ejecución, no recayendo sobre él ningún compromiso en el desarrollo de dicha acción común.

---

<sup>20</sup> *Ib.*, p. 24.

<sup>21</sup> *Ib.*, p. 25.

<sup>22</sup> *Id.*

<sup>23</sup> PESC: *Propuesta del Grupo de reflexión en su informe de diciembre de 1995* (SN 520/95 REFLEX21).

### 1.4.2. Falta de coherencia con otros ámbitos de acción exterior

Otro aspecto importante a considerarse en la activación de la denominada *cláusula democrática* es el relativo a la compatibilidad entre la Política de Cooperación al Desarrollo que lleva adelante la Unión Europea con otras políticas comunitarias comunes, concretamente: la Política Comercial Común y la Política Agrícola y Pesquera Común. Ambas políticas, elementos básicos junto con la primera del andamiaje propiamente comunitario, tienen una gran incidencia sobre los países más pobres.

En este sentido, el artículo 130 V del Tratado de la Unión Europea establece como principio que la Comunidad deberá tener en cuenta los objetivos de su Política de Cooperación al momento de aplicar otras políticas que puedan afectar a los países en desarrollo.

Por su parte, el Parlamento Europeo (PE 190.419, 26 de Abril de 1995) ha solicitado explícitamente tanto al Consejo como a la Comisión y a cada uno de los Estados miembros que:

[...] tengan en cuenta sus tomas de posición en la elaboración y ejecución de las políticas comerciales, de desarrollo, de cooperación, y de la política exterior y de seguridad común; recuerda, a este respecto, la importancia de la aplicación del principio de 'condicionalidad' y rechaza, por ello, la primacía casi sistemática de los intereses económicos frente al respeto de los derechos humanos en el comercio internacional.<sup>24</sup>

135

En el contexto de la denominada Cumbre del milenio, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, el Secretario General, Kofi Annan, también ha insistido sobre la necesidad de coherencia entre las diversas políticas que llevan adelante los países. Así, en el punto 48 de su informe, manifiesta claramente que "debe lograrse una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas, comerciales, de asistencia, financieras y de medio ambiente, de modo que todas apoyen nuestra meta común de ampliar los beneficios de la mundialización. Es preciso integrar más eficazmente las políticas relativas a la prevención de los conflictos, la consolidación de la paz después de los conflictos, la asistencia humanitaria y el desarrollo. En suma, es extremadamente difícil lograr la transición hacia un mundo más globalizado con fragmentos de políticas incompletas e incompatibles entre sí".<sup>25</sup>

Resulta por tanto indispensable la armonización y búsqueda de una compatibilidad necesaria entre todas las políticas llevadas a cabo por la Comunidad, por cuanto el

---

<sup>24</sup> PARLAMENTO EUROPEO, Resolución (1995), Doc. PE 190.419 (26 de Abril de 1995).

<sup>25</sup> SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Informe del Secretario General a la Asamblea General. "Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI" (A/54/2000)*. Documento completo en Internet: <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/full.htm>

desarrollo de una podría oponerse al desarrollo de las otras. Por ello, tan solo si “surge una voluntad real de resolver estas contradicciones y de salir de esta situación esquizofrénica, se sabrá si se tiene o no decisión de trascender la retórica, cuando no la propaganda, en esta materia tan importante para la democracia en terceros países y en Europa misma”.<sup>26</sup>

Finalmente, para que esta armonización se realice a cabalidad deberán concurrir, según Sotillo, dos requisitos concurrentes:

[...] que no se aplique el doble rasero en virtud de los intereses que la propia Comunidad o algún(os) Estado(s) miembro(s) pueda tener con respecto a determinado país o región [...]

[...] que la promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no implique sólo que, por ejemplo, de terminados países dejen de aparecer en los informes de Amnistía Internacional, sino que vaya ligada a una participación real de los ciudadanos en la vida pública y una justa distribución de los recursos.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> DUPRET, Paul. *Op. cit.*, p. 96.

<sup>27</sup> LÓPEZ MÉNDEZ, Irene y José Ángel SOTILLO LORENZO. “La condicionalidad política y la ayuda al desarrollo”. En: *La condicionalidad...*, *op. cit.*, p. 123.