



¿La carga del hombre blanco? acción exterior, derechos humanos y desarrollo en las actuaciones recientes de la unión europea*

Dr. Javier A. González Vega.

Profesor Titular de Derecho internacional público y relaciones internacionales. Universidad de Oviedo.

Miembro del IEPC.

Take up the White Man's burden--
The savage wars of peace--
Fill full the mouth of Famine
And bid the sickness cease;
And when your goal is nearest
The end for others sought,
Watch sloth and heathen Folly
Bring all your hopes to nought.

(R. Kipling, "The White Man's Burden", 1899)

I. INTRODUCCIÓN: LA “DIPLOMACIA DE LOS DERECHOS HUMANOS” O LA CONJUNCIÓN INTERESADA DE DERECHOS HUMANOS Y ACCIÓN EXTERIOR

Dentro del contexto de la “globalización” de los derechos humanos –o, si se prefiere el discurso clásico, de la “humanización del orden internacional”- el objeto de esta ponencia es indagar de que manera ello influye en la acción exterior de la UE. Nuestro enfoque pretende ser reflexivo y crítico sometiendo a prueba la afirmación que mantiene que los derechos humanos ocupan un papel tan importante en la acción exterior europea hasta el punto de que



puede ser caracterizada ésta como una “diplomacia de los derechos humanos”¹. Ciertamente, la vinculación entre derechos humanos y acción exterior no constituye ninguna novedad pues desde siempre ha estado presente en la retórica de los gobiernos y de las organizaciones internacionales². Sin embargo, en la última década del pasado siglo este rasgo se ha acrecentado en las políticas exteriores de los Estados, fenómeno al que no ha sido ajena la UE que ha incorporado desde entonces el discurso de los derechos humanos en su acción exterior³.

En todo caso, el punto de partida no puede ser sino la advertencia del aspecto no neutral ni de esta caracterización, ni de este discurso en torno a una “diplomacia de los derechos humanos” en manos de la UE: ahí están contribuciones de muy variado tenor y factura aunque coincidentes en destacar el carácter profundamente ideológico e interesado de estas manifestaciones⁴. Así, es indudable que en esta materia conceptos como particularismo o regionalismo poseen un peso concreto y la dialéctica omnipresente entre universalismo y particularismo adquiere en el sector de los derechos humanos unos perfiles muy definidos; basta recordar la polémica que desde antiguo rodea el tópico en torno al universalismo de los

¹ DECAUX, E., “La PESC et la Diplomatie des Droits de l’homme”, en *Union Européenne : Intégration et Coopération*, (A. Fenet, A. Synai-Cytermann, dirs.), PUF, París, 1995, pp. 223-244.

² Sin duda la política exterior estadounidense es un buen exponente de ello: en particular a partir de la presidencia de J. Carter. De hecho, ese objetivo sigue presente en la actual presidencia de G.W. Bush (obviemos, no obstante, la guerra de Irak y su pretendida justificación pro-democrática sobre cuya radical ilicitud advertíamos en nuestro comentario “¿La guerra de la libertad?”, Diario *La Voz de Asturias*, 21 de marzo de 2003, accesible en <<http://www.lavozdeasturias.es/noticias/noticia.asp?pkid=48430>>); cosa distinta es la incoherencia, escasa credibilidad e ineficacia que revela su política de promoción de la democracia y los derechos humanos (Cfr. DALACOURA, K., “US Democracy Promotion in the Arab Middle East since 11 september 2001: A Critique”, *International Affairs*, vol. 81, 2005, pp. 963-979). Con todo y pese a sus divergencias con la UE –objeto ésta de nuestro análisis– existen, no obstante, puntos de contacto como refleja la Declaración de la última cumbre EEUU-UE celebrada en Washington de 20 de junio de 2005 en la que ambas Partes se comprometen a redoblar sus esfuerzos en la promoción de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en el mundo.

³ PI, M., “Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea”, en *Política Exterior Europea*, (E. Barbé, coord.), Ariel, Barcelona, 2000, pp. 83-106, en p. 83.

⁴ Cfr. en tal sentido, REMIRO BROTONS, A., “Política de los derechos humanos y política con los derechos humanos”, *REDI*, vol. XLI, 1989, pp. 107-112; IGNATIEFF, M., *Los derechos humanos como política e idolatría*, Paidós, Barcelona, 2003; BESSIS, S., *Occidente y los otros*, Alianza, Madrid, 2001; así como *La Globalización de los derechos humanos*, (M.J. Gibney, ed.), Crítica, Barcelona, 2003, con contribuciones de S. GEORGE, J.E. STIGLITZ y N. CHOMSKY.



derechos humanos y los perfiles que aquella cobró en el curso de la Conferencia Mundial de los derechos humanos celebrada en Viena en 1993⁵.

Pues bien a este panorama se suma ahora la diversidad inherente a las manifestaciones encubiertas bajo el rótulo de “la acción exterior de la Unión Europea”, lo que nos sitúa en presencia de una realidad multiforme, compleja y ambigua que el “neologismo” acogido por el nonato Tratado por el que se establece una Constitución para Europa de 29 de octubre de 2004 apenas logra ocultar⁶.

Por otro lado, al afrontar el examen de estas cuestiones ha de repararse en la cuestión conceptual que late tras la diversidad terminológica “derechos fundamentales”/“derechos humanos”, dado que su acogida para identificar los derechos establecidos por los textos normativos internacionales o internos relativos a la persona humana ha suscitado tradicionalmente el problema de si se trata de expresiones sinónimas⁷. En este sentido, se ha afirmado que pese a su empleo indistinto y la coincidencia en cuanto a su objeto “entre ambas expresiones existen profundas diferencias” toda vez que la primera (“derechos humanos”) posee un carácter “absoluto” al referirse “al hombre, con independencia de cualquier contexto o especificación adicional” en tanto que la segunda (“derechos fundamentales”) reviste una naturaleza “plausiblemente abierta y relativa” revelándose –frente a la primera- como una “noción jurídica apropiada para una teoría del Derecho”⁸. Por otra parte, la idea de una diversidad estructural identificada respectivamente con las categorías de los “derechos

⁵ Al respecto *vid.* PALACIOS, J., “Más luces que sombras en la Conferencia mundial de Derechos Humanos”, *Tiempo de Paz*, núm. 29-30, otoño 1993, pp. 6-9; PECES-BARBA, G., “La universalidad de los derechos humanos”, *id. op. cit.*, pp. 10-17.

⁶ Entiéndase que hablamos de “neologismo” en el sentido de su “constitucionalización” o acogida formal en un tratado, gozaba desde antaño de generalizada aceptación, *vid.* al respecto, ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J. A., FERNÁNDEZ PÉREZ, B., *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, 2ª ed., Eurolex, Madrid, 1999, p. 369.

⁷ En todo caso la cuestión terminológica no es en modo alguno baladí pues tras ella late ni más ni menos que el problema mismo de la fundamentación –iusnaturalista o positivista de los mismos-. Al respecto, *vid.* MARTÍNEZ DE PISÓN, J., *Tolerancia y Derechos Fundamentales en las sociedades multiculturales*, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 173-179.

⁸ PALOMBELLA, G.L., “Derechos Fundamentales. Argumentos para una Teoría”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, vol. 22, 1999, pp. 525-526. Texto accesible en <http://cervantesvirtual.com/porta/DOXA/cuaderno22/Doxa22_24.pdf>.



humanos” y los “derechos fundamentales” ha sido también defendida por F. RUBIO LLORENTE, partiendo de la diferente función que a su juicio desplegarían uno y otros conceptos en el marco de la Unión Europea. En este sentido, para este autor, pese a los titubeos de la jurisprudencia del TJCE que se serviría indistintamente de uno y otra expresiones, la diversidad conceptual de tales manifestaciones radicaría en el hecho de que “las dos denominaciones distintas designan dos órdenes jurídicos diversos, dos modos diferentes de relación”, de forma que aunque su objeto “es siempre el mismo”, con independencia de que se conceptúe a sus manifestaciones concretas como derecho humano o derecho fundamental, “la estructura de la protección es muy distinta en uno y otro caso”, con la consecuencia de que:

“En el primero, es una protección regulada por el Derecho internacional; la obligación de respetar los derechos está en consecuencia garantizada por los instrumentos propios de éste, de manera que incluso en el caso en que esa protección está encomendada a un Tribunal, como el TEDH, no puede éste remediar por sí mismo la infracción, sino sólo exigir al Estado responsable que la remedie, otorgando al perjudicado una satisfacción. En el segundo, se trata de una obligación derivada del Derecho interno, cuya infracción ha de ser remediada en consecuencia por los Tribunales del propio Estado que disponen de todas las facultades necesarias, no sólo para disponer compensaciones sino para anular los actos lesivos y reponer al perjudicado en el pleno goce de sus derechos”⁹

Pese a tales planteamientos, lo cierto es que la doctrina ha venido empleando unas y otras categorías de forma indistinta, conceptuándolas pues como expresiones sinónimas¹⁰, por lo que en la presente exposición adoptaremos también nosotros semejante convención.

II. LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA (UE)

Como punto de partida ha de advertirse que la proyección de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea no responde sólo a un planteamiento retórico, sino que

⁹ RUBIO LLORENTE, F., “Mostrar los derechos sin destruir la Unión (Consideraciones sobre la Carta de derechos Fundamentales de la Unión Europea)”, *Revista Española de Derecho Constitucional (REDC)*, año 22, núm. 64, 2002, pp. 13-52, en pp. 21-23.

¹⁰ Cfr. DECAUX, E., “Les droits fondamentaux en droit international”, *L’actualité juridique-Droit Administratif*, agosto 1998, pp. 66-73.



obedece a lo que podríamos caracterizar como el proceso de “externalización” de uno de los principios estructurales de la propia UE, el principio democrático, y dentro del cual el respeto de los derechos humanos constituye uno de sus elementos fundamentales. De hecho, como ha recordado C. ESCOBAR HERNÁNDEZ, ello resulta congruente en un proceso impulsado por Estados democráticos y respetuosos con los derechos humanos, pues no sería admisible la consolidación de este nuevo sistema jurídico-político encarnado en la UE en el que aquellos valores comunes –constitutivos de un auténtico orden público europeo- pudieran resultar menoscabados o desconocidos¹¹.

1.- El respeto de los derechos humanos como expresión de un principio estructural de la UE

En efecto, como ya hemos destacado en otro lugar¹², la caracterización del principio democrático y -dentro de él- el respeto de los derechos humanos como un principio estructural de la UE se cifra en el valor excepcional que aquéllos confiere el art. 6.1 del Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, TUE) en el cual se afirma que:

“La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”

Además, la observancia de este principio se garantiza a través de los procedimientos previstos en el art. 7 TUE en donde se contempla incluso la suspensión de los derechos del Estado miembro al que se atribuya una violación grave y persistente del mismo¹³.

¹¹ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos”, en *La Unión Europea ante el siglo XXI: Los retos de Niza (Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales)*, (C. Escobar Hernández, coord.), BOE, Madrid, 2003, p. 26.

¹² En relación con este conjunto de cuestiones *vid.* ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, GONZÁLEZ VEGA, FERNÁNDEZ PÉREZ, *Introducción al Derecho...*, *cit.*, pp. 92-96, 126-128 y 557-558.

¹³ Sobre el particular *vid.* CORTÉS HERRERA, R., “El juego de la cláusula democrática en relación con la condición de miembro de la Unión Europea ¿Verdadero compromiso o exigencia de lo políticamente correcto?”, en *La Unión Europea ante el siglo XXI...*, *cit.*, pp. 107-114; ÁLVAREZ VERDUGO, M., ‘El respeto y la promoción de los valores en que está basada la Unión Europea. Comentario a la comunicación de la *Eikasia. Revista de Filosofía*, año II, 9 (marzo 2007). <http://www.revistadefilosofia.org> 201



Pero además, el valor de este principio se proyecta no sólo sobre los Estados miembros sino que tiene un alcance proactivo al imponerse su respeto también a los Estados que aspiran a devenir miembros de la UE. En este sentido, si bien ya desde antiguo esta exigencia había venido condicionando el proceso de adhesión de nuevos miembros –e incluso la asociación previa a la adhesión, tal como reveló el rechazo de esta fórmula para articular las relaciones entre la, entonces, CEE y España bajo el régimen de Franco- esta exigencia se torna explícita en junio de 1993 en el Consejo Europeo de Copenhague, en donde ante la perspectiva de la ampliación de la Unión a los países de la Europa central y oriental, se precisa que la adhesión a la UE está abierta a aquellos Estados que lo deseen siempre y cuando cumplan una serie de condiciones políticas y económicas, dentro de la cuales, se contempla *expliciter* el respeto de los derechos humanos. Dicen el texto de las Conclusiones de la Presidencia lo siguiente:

“El Consejo Europeo acordó en el día de la fecha que los países asociados de la Europa central y Oriental que lo deseen se conviertan en miembros de la Unión Europea. El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla (*sic*) con las condiciones económicas y políticas requeridas.

La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la unión política, económica y monetaria”¹⁴.

La configuración de este “acervo jurídico y axiológico” -en palabras de J. ROLDÁN¹⁵- asociado con la pertenencia a Europa se consolida con el Tratado de la Unión Europea -en la redacción impresa por el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997- que impone al Estado candidato la necesidad de que “respete los principios enunciados en el apartado 1 del

comisión sobre el artículo 7 del TUE”, *Revista General de Derecho IUSTEL*, núm. 3, enero 2004; accesible en <<http://www.iustel.com/revistas/>>.

¹⁴ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 21 y 22 junio 1993, *Boletín CE*, núm. 6, 1993, pto. 1.13, p. 13

¹⁵ Cfr. la expresión en ROLDÁN BARBERO, J., “El Derecho internacional y el Tratado constitucional europeo”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, núm. 8, 2004, p. 3; texto accesible en <http://www.reei.org/reei8/RoldanBarbero_reei8_.pdf>.



artículo 6” (art. 49 TUE)¹⁶. También en este caso, el respeto de los derechos humanos se dota de específicas garantías, de un lado, al condicionarse el inicio de las proliferas negociaciones de adhesión a unas exigencias mínimas en materia de respeto de los derechos humanos; de otro, al arbitrarse un procedimiento periódico de supervisión (*monitoring*) que permite ir evaluando el grado de respeto de aquéllos durante las etapas previas a la adhesión¹⁷. No obstante, su ejecución práctica en relación con el respeto de algunos derechos –así, los de las personas pertenecientes a las minorías- se revela poco coherente al no corresponderse con unas exigencias semejantes en el orden interno de la UE¹⁸.

Finalmente, el valor estructural que se asigna al respeto de los derechos humanos se confirma pues éste despliega eficacia no sólo *ad intra* sino en el ámbito de la acción exterior de la UE. En consonancia con ello, en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (en lo sucesivo, PESC) “el respeto de los derechos humanos” se configura como uno de sus objetivos (art. 11.1 TUE *in fine*) en tanto que idéntico propósito se asigna tanto a la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo (art. 177.2 Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en lo sucesivo TCE) como a la Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países (art. 181 a.1 TCE). Por otra parte, como señala ROLDÁN BARBERO,

¹⁶ El aparentemente fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en lo sucesivo, Constitución Europea), de 29 de octubre de 2004, reitera con leves modificaciones lo dispuesto en el precitado art. 49 del TUE al disponer que “La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común” (art. I-1.2); fórmula que reitera el art. I-58.1 a propósito del procedimiento de adhesión. Empero como novedad la Constitución Europea amplía las referencias al respecto de los derechos humanos para incorporar explícitamente dentro de ellos “los derechos de las personas pertenecientes a minorías” (art. I.2).

¹⁷ Respecto de lo primero el mejor ejemplo lo constituye la reciente autorización –el pasado octubre- del inicio de las negociaciones con Turquía tras superar entre otras las exigencias asociadas con el respeto de los derechos humanos (Cfr. REMIRO BROTONS, A. (dir.) “Los límites de Europa: La adhesión de Turquía a la Unión Europea”, (octubre de 2004/enero 2005), *Documento de Trabajo*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2005); en cuanto a lo segundo *vid.* las consideraciones críticas presentes en HUGHES, J., SASSE, G., “Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs”, *JEMIE*, 2003, núm. 1, accesible en < http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf>.

¹⁸ DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A., “Minorías y Unión Europea: Implicaciones jurídico-políticas de la ampliación de la Unión Europea al Centro y Este de Europa”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)*, núm. 21 (mayo-agosto) 2005, pp. 485-533, en p. 531. Se ha confirmado así la prognosis poco optimista que apuntáramos en nuestras previas observaciones en “La protección internacional de las minorías en Europa. Especial referencia a la situación en la antigua Yugoslavia”, en SOROETA LICERAS, J., (coord.), *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, UPV-EHU, Bilbao, 1999, pp. 49-104.



UNA EUROPA SOLIDARIA: CIUDADANÍA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.
Instituto de estudios para la Paz y la Cooperación-IEPC

también contribuye a reforzar esta dimensión la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión pues su contenido puede servir “de referente jurídico y dialéctico para orientar la política exterior de la Unión en la materia”¹⁹.

En todo caso, la progresiva consolidación de la acción exterior de la Unión Europea en materia de Derechos humanos se plasma en las Conclusiones del Consejo de 25 de junio de 2001 en las cuales los Ministros de los Estados miembros asumían el compromiso de afrontar dotar de coherencia y consistencia a las diferentes dimensiones de la acción exterior (REL-EX, PESC y Política de cooperación al desarrollo) a través del reforzamiento de la cooperación y la coordinación entre los diferentes actores participantes, incluir el “*mainstreaming*” de la democratización y los derechos humanos en las políticas y acciones de la UE, la apertura de la esta nueva faceta a través del diálogo con el Parlamento Europeo y la sociedad civil y la periódica identificación y revisión de las acciones prioritarias en este ámbito, todo ello con las miras puestas en alcanzar una política en materia de derechos humanos mejor informada, más creíble, coherente consistente y efectiva.

2.- Los instrumentos de la acción exterior de la UE en materia de derechos humanos

Aunque el análisis preciso de las manifestaciones de la acción exterior requeriría deslindar las planteadas respectivamente en el marco de los pilares intergubernamentales (PESC y CPJP) y en el pilar comunitario (Relaciones económicas exteriores, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria y de emergencia, etc.), el carácter sumario de la presente aproximación nos obliga a destacar sus instrumentos más relevantes, sin parar mientes en la

¹⁹ ROLDÁN BARBERO, “El Derecho internacional y el Tratado...”, *cit.*, p. 11. También la nonata Constitución Europea aporta algún elemento más en esta vertiente exterior al constitucionalizar la incipiente Política Europea de Vecindad y subordinarla al respeto de los valores de la UE entre los que se cuenta el respeto de los derechos humanos (*Cfr.* art. I-57).



diversa naturaleza de unos y otros²⁰. En todo caso los instrumentos de esta política se concretan fundamentalmente en:

a) *Las medidas promocionales*: Se trata de ayudas financieras destinadas al apoyo de proyectos relacionados con los derechos humanos. Aunque carentes inicialmente de una base jurídica precisa²¹, las acciones de promoción se han articulado hasta ahora fundamentalmente en el marco jurídico conocido comúnmente como la Iniciativa Europea para la democracia y los derechos humanos²².

²⁰ De hecho, como advierte ESCOBAR HERNÁNDEZ la acción exterior en materia de derechos humanos reviste una clara dimensión transpilar que conlleva la conjunción de técnicas intergubernamentales y comunitarias y el empleo indistinto de unos y otros instrumentos; esta interrelación es también perceptible en el marco de la cooperación al desarrollo (Cfr. ESCOBAR HERNÁNDEZ, “Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos”, *cit.*, p. 34; SOBRINO HEREDIA, J.M., “La Unión Europea y el Desarrollo: Aspectos recientes”, en *El desarrollo y la cooperación internacional*, (F.M. Mariño Menéndez, C.R. Fernández Liesa, coords.), Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1997, pp. 128-130). De hecho, la necesaria articulación de este conjunto de manifestaciones explica que por lo que respecta a la acción en materia de derechos humanos órganos surgidos en el ámbito intergubernamental se vean ahora asignadas tareas en el pilar comunitario, como acontece con el grupo de trabajo sobre derechos humanos (COHOM). (Cfr. ampliación del mandato, diciembre de 2003; texto accesible en < http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/COHOM_mandates.pdf>). En todo caso, para una aproximación más completa y bastante actualizada a estos mecanismos puede consultarse la obra de JANER TORRENS, J.D., *La promoción de los derechos humanos y de los principios democráticos en las relaciones exteriores de la Unión Europea: mecanismos jurídicos*, Atelier, Barcelona, 2005.

²¹ Tal como puso de relieve la anulación de la decisión contenida en el comunicado de prensa (IP/96/97) de la Comisión, de 23 de enero de 1996, relativa a la concesión de subvenciones a favor de proyectos europeos de lucha contra la exclusión social (Cfr. Sentencia TJCE de 12 de mayo de 1998, *Reino Unido c. Comisión* (as. C/ 106-96), *Rec.* 1998, p. I-2729).

²² Se trata del Reglamento (CE) n° 975/1999 del Consejo, de 29 de abril de 1999, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el estado de derecho así como el de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales (DO L 120, 8 de mayo de 1999, p. 1) y del Reglamento (CE) n° 976/1999 del Consejo, de 29 de abril de 1999, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro del marco de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el estado de derecho así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países (DO L 120, 8 de mayo de 1999, p. 8). Sobre la misma *vid.* Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y de la democratización en terceros países, Bruselas, 8 de mayo de 2001, *Doc. COM* (2001) 252 final, *Eikasia. Revista de Filosofía*, año II, 9 (marzo 2007). <http://www.revistadefilosofia.org> 205



b) La diplomacia declarativa: las tomas de posición en materia de derechos humanos.

La dinámica estrictamente declarativa está muy presente en la acción exterior de la UE²³. En este sentido, ya en los años 80 la Cooperación Política Europea (CPE) –expresión primigenia de la actual PESC– se concretaba fundamentalmente en declaraciones exhortatorias dirigidas a los Estados poco respetuosos con los derechos humanos. No obstante, esta política estrictamente retórica se caracterizaba ya entonces por poseer un sesgo muy particular. En la actualidad, no han cambiado mucho las cosas tal como revela *v. gra.* el examen de las tomas de posición expresadas por la UE en los últimos meses²⁴. No obstante, al margen de su valor meramente declarativo el grado de compromiso con las situaciones que contemplan las

²³ En este ámbito también se sitúa la actividad desarrollada por el Grupo de Trabajo del Consejo en materia de Derecho internacional público (COJUR), el cual viene coordinando las actuaciones de los Estados miembros en relación con los tratados relativos a derechos humanos en que éstos son partes y en particular examina la conformidad de las reservas formuladas por otros Estados y sugiere en su caso las objeciones a formular en relación con las mismas (*Cfr.* KOHONA, P.T.B., “Some Notable Developments in the Practice of the UN Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties: Reservations and Declaration”, *AJIL*, vol. 99, 2005, p. 444).

²⁴ Así, refiriendo nuestras observaciones a los últimos 3 meses, se registran las siguientes declaraciones en materia de derechos humanos y promoción de la democracia: Declaración de la Presidencia sobre la situación de los derechos humanos en Uzbekistán, de 8 de noviembre; Declaración sobre el rechazo del Gobierno de Zimbabwe al ofrecimiento de ayuda humanitaria y Declaración sobre la Muerte de Orlando Valencia, ambas de 7 de noviembre; Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea, con motivo de los últimos días de campaña electoral en Azerbaiyán y Declaración relativa a la Ordenanza sobre los medios de comunicación de Nepal, ambas de 28 de octubre; Declaración sobre la Situación en Togo, de 25 de octubre; Declaración sobre la Libertad de expresión en la República Democrática del Congo (RDC), de 17 de octubre; Declaración relativa a las elecciones de Liberia, de 14 de octubre; Declaración de la Presidencia relativa al referéndum sobre la Carta para la paz y la reconciliación nacional, de 10 de octubre; Declaración de la Presidencia sobre Belarús a raíz del acoso al periódico *Narodnaya Volya*, de 5 de octubre; Declaración sobre los Presos políticos en Cuba, de 29 de septiembre; Declaración sobre Sudán, de 23 de septiembre; Declaración sobre Guinea-Bissau; Declaración sobre La situación en Somalia, Declaración sobre Elecciones en Afganistán, todas de 19 de septiembre; Declaración de la Presidencia sobre la formación de nuevo gobierno en Albania, de 15 de septiembre; Declaración en relación con las trabas a las actividades de la Liga tunecina para la defensa de los derechos humanos (LTDH), de 13 de septiembre; Declaración sobre Elecciones presidenciales de Egipto, Declaración como respuesta al alto el fuego ordenado por el Presidente Prachanda, CPN(M), Declaración sobre Recientes disturbios en las Maldivas, todas de 8 de septiembre; Declaración sobre la pena de muerte en Iraq, de 2 de septiembre; Declaración sobre las elecciones en Etiopía, de 29 de agosto; Declaración sobre las elecciones presidenciales en Burundi, de 23 de agosto; Declaración de la Presidencia, sobre el procesamiento de miembros de Sam Rainsy en Camboya, de 19 de agosto; Declaración de la Presidencia sobre la situación de refugiados tayikos en Turkmenistán, de 18 de agosto; Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre la liberación del Profesor Bandajevski, de 12 de agosto; Declaración de la Presidencia sobre referéndum Uganda, de 5 de agosto; Declaración de la UE sobre situación económica y disturbios en Yemen, de 4 de agosto; Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea relativa a Belarús, de 2 de agosto; Declaración de la Presidencia, en nombre de la Unión Europea, sobre las elecciones en Guinea-Bissau, de 1 de agosto. Todos los textos se encuentran accesible en <<http://ue.eu.int/>>.



mismas se revela francamente disímil: así las encomiásticas referencias a las dudosamente democráticas elecciones egipcias o la felicitación a Argelia cuyo proceso de reconciliación nacional ha sido severamente cuestionado contrastan con el pormenorizado escrutinio que merece el respeto de la libertad de prensa en Belarús, Togo o Nepal.

c) *Las gestiones confidenciales*: Frente a las medidas anteriores que suponen una toma de posición pública, en este caso se trata de contactos de naturaleza reservada entre el Estado miembro de la UE que ostenta semestralmente la Presidencia en ejercicio –a través de sus representantes diplomáticos- y las autoridades de los Estados en los que se producen violaciones de los derechos humanos. Aunque la opción por esta fórmula no responde a criterios precisos, el relieve político y económico de los *partenaires* y la presumible eficacia de la iniciativa suelen ser los factores que condicionan su empleo²⁵.

d) *El diálogo político*. Para la UE el diálogo político es un instrumento más de la PESC, integrándose en un conjunto de herramientas para llevar a efecto su política en materia de derechos humanos. De hecho, pese a su relativo desconocimiento la UE no duda en calificarlo como “un elemento esencial de la estrategia global de la Unión” con miras a promover el desarrollo sostenible, la paz y la estabilidad²⁶.

Es cierto, no obstante, que pese a su pretendida trascendencia el diálogo político en materia de derechos humanos no constituye una herramienta ubicua; al margen de los instrumentos convencionales más sofisticados –acuerdos de asociación o cooperación- que lo prevén dentro de toda una panoplia de mecanismos, el diálogo político sobre estas cuestiones –calificado inicialmente como “crítico”- sólo se ha establecido entre la UE y algunos Estados

²⁵ II Forum des Droits de l’homme de l’Union Européenne, París, 13 de diciembre de 2000, Groupe de Travail n° 1, « Les instruments de l’Union Européenne en matière des droits de l’homme dans ses relations avec les pays tiers », Introd. L.A. Sicilianos.

²⁶ Líneas directrices de la Unión Europea en materia de diálogo de derechos humanos, adoptadas por el Consejo el 13 de diciembre de 2001. Texto accesible en <http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/ghd12_01_fr.htm>. Sobre el particular vid. GONZÁLEZ SÁNCHEZ; E., “El diálogo político de la Unión Europea con países terceros”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)*, núm. 1, 1997, pp. 69-94.



(China e Irán). En principio, esta limitación obedecía al afán de los Estados miembros por mantener esta fórmula sometida a su más absoluta discrecionalidad; con posterioridad, no obstante se ha introducido un procedimiento en el cual diferentes grupos de trabajo participan en un proceso preliminar tendente a evaluar la idoneidad de los diferentes Estados para participar en el proceso de diálogo político²⁷. Debe advertirse, empero, que en último término la decisión final corresponde al Consejo de la UE, sin que por otra parte se hayan regulado los criterios que pueden conducir a su establecimiento o desestimación que resta pues como una decisión discrecional; por otro lado, la UE asume que para la conducción del diálogo político se hacen necesarias la flexibilidad y el pragmatismo, por lo que sus concretas modalidades se determinan caso por caso²⁸.

En cuanto a los temas sobre los que se centra son, entre otros, la participación y observancia de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, la cooperación con los procedimientos y mecanismos internacionales en esas materias, la lucha contra la pena de muerte, la tortura, todas las formas de discriminación, los derechos del niño y de la mujer, la libertad de expresión, el papel de la sociedad civil, la cooperación en materia de justicia internacional, etc.

e) *Las estrategias, acciones y posiciones comunes.* Las primeras constituyen el marco genérico de actuación para la UE en “ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común”, son adoptadas por el Consejo Europeo y precisan los objetivos, duración y medios aportar por la UE y sus Estados miembros (art. 13 TUE). En cambio, las acciones y las posiciones comunes poseen un carácter más preciso: las primeras

²⁷ En concreto, el papel fundamental corresponde al grupo COHOM, asistido por los grupos de trabajo geográficos, el grupo cooperación al desarrollo (CODEV) y el Grupo sobre consolidación de la democracia; de hecho, es en el primero donde debe debatirse y aprobarse la decisión relativa al inicio del diálogo político; sin perjuicio de la potestad decisoria del Consejo (*vid. infra*). Antes no obstante han debido de desarrollarse contactos exploratorios con el Estado candidato

²⁸ Líneas directrices..., *cit.* En cambio, para los expertos la real eficacia del diálogo se condiciona a la claridad de miras, a la transparencia y a la coherencia (*cfr. Third European Union Human Rights Discussion Forum*, 21-22 de noviembre de 2001, Bruselas, Working Group 3, Human Rights Dialogues: Types, Conditions, objectives, Evaluation. Rapp. E. Decaux).



establecen objetivos, alcance, medios, condiciones de ejecución, etc. respecto de una situación específica (art. 14 TUE) en tanto que las segundas definen la postura de la UE respecto de una cuestión particular (art. 15 TUE). Concebidas como los instrumentos característicos de la PESD su empleo en el ámbito de los derechos humanos, no obstante, se revela limitado²⁹.

f) *La inserción de la cláusula relativa al respeto de los derechos humanos (“cláusula democrática”) en los acuerdos concluidos por la UE.* En este sentido, desde el año 1992 la actual UE viene concluyendo tratados con terceros Estados en lo que se incluye una “cláusula democrática” que erige al respeto de los derechos humanos en elemento esencial del acuerdo, posibilitando la articulación de graduales medidas de reacción como respuesta a su eventual violación³⁰. A partir de entonces se ha generalizado la referencia al concepto de *condicionalidad política* para inscribir bajo esta rúbrica los mecanismos a través de los cuales se subordina la concesión de determinados beneficios (ayudas, preferencias comerciales, etc.) a terceros Estados a través de la exigencia de cumplimiento de una serie de condiciones relacionadas con el respeto de los derechos humanos³¹. En todo caso la inserción de “cláusulas democráticas” y la consiguiente condicionalidad, tanto en su vertiente positiva

²⁹ A título de ejemplo, el Informe anual sobre los derechos humanos 2003 refiere su empleo en relación con Rusia y Ucrania, así como en las diferentes operaciones de gestión de crisis desarrolladas por la UE (Cfr. Consejo de la UE, EU Annual Report on Human Rights, Bruselas 10 de octubre de 2003, *Doc.* 13449/03, COHOM 29, pp. 31-36); empero pese al carácter ambicioso y pluridimensional de éstas el respeto de los derechos humanos no ha constituido en ninguno de los casos el aspecto central de dichas iniciativas (al respecto, *vid.* GONZÁLEZ ALONSO, L.N., “De las declaraciones a los hechos: Las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Comunidad Europea (RDCE)*, núm. 15, mayo-agosto 2003, pp. 653-682; MIRALLES, D., “La capacidad de la Unión Europea: análisis de las recientes misiones de gestión civil y militar de crisis en el marco de la PESD”, *Revista General de Derecho IUSTEL*, núm. 3, enero 2004; accesible en <<http://www.iustel.com/revistas/>>).

³⁰ Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y los derechos humanos en los acuerdos entre la comunidad y los terceros países, Bruselas, 23 de mayo de 1995, *Doc. COM (95) 216 final*, pp.5-16.

³¹ En cuanto a la *condicionalidad económica* es bien conocida –y polémica– pues se ha articulado fundamentalmente a través de los programas de ajuste económico impuestos por el FMI, derivando en los controvertidos programas de ajuste estructural cuyos devastadores efectos en las economías de los países en desarrollo son sobradamente conocidos. De hecho, el propio FMI ha revisado su actuación precedente formulando en 2002 unas nuevas directrices en materia de condicionalidad (al respecto *vid.* LÓPEZ ESCUDERO, M., “Los países en vías de desarrollo ante la globalización financiera: una perspectiva jurídica”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 7, 2004, pp. 167-201, en esp. pp. 199-200).



como negativa, ha marcado la acción exterior de la UE tanto en las relaciones con los Estados aspirantes a devenir miembros de la misma como con el conjunto de Estados con los que ésta mantiene relaciones³².

g) *Las contramedidas frente a las violaciones de los derechos humanos: las “medidas restrictivas”*. En el ámbito de la acción exterior de la UE –y de conformidad, por otra parte, con las reglas generales del Derecho internacional- cabe el recurso a diferentes medidas de reacción –englobadas bajo la rúbrica de contramedidas- que discurren desde las medidas diplomáticas (llamadas a consultas, reducción del personal de la misión, suspensión o ruptura de relaciones), las medidas de retorsión –acciones de carácter inamistoso pero lícito- o las represalias en las que la acción se plantea como ilícita si bien encuentra su justificación en una acción previa también ilícita frente a la que se reacciona. Este abanico de medidas encuentra además un fundamento en las previsiones del actual art. 301 TCE que posibilita su adopción sirviéndose de los mecanismos propios del pilar comunitario –las relaciones económicas exteriores (REL-EX)-³³.

³² Al respecto *vid.* BRANDTNER, B., ROSAS, A., “Human Rights and External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice”, *European Journal of International Law (EJIL)*; vol. 9, 1998, pp. 460-490; CEBADA ROMERO, A., “La cláusula democracia/derechos humanos como instrumento de condicionalidad en las relaciones exteriores de la CE”, en *La Unión Europea ante el siglo XXI...*, *cit.*, pp.87-105; CREMONA, M., “Human rights and democracy clauses in EC’s Trade Agreements”, en *The European Union and World Trade*, (N. Emiliou, D. O’Keefe, eds.), Willey, Londres, 1996, pp. 62-77; FIERRO, E., *The EU’s approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff, La Haya-Londres-Nueva York, 2003; LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “Límites del discurso de la condicionalidad en la acción exterior de la Unión Europea”, en *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, (F. Mariño Menéndez, dir.), Universidad Carlos III-BOE, Madrid, 1998, pp. 413-438; LIÑÁN NOGUERAS, D.J., HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M., “Human Rights Conditionality in the External Trade of the European Union: Legal and Legitimacy Problems”, *The Columbia Journal of European Law*, vol. 7, 2001, pp. 307-336; PI, M., “Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea”, en *Política Exterior Europea*, (E. Barbé, coord.), Ariel, Barcelona, 2000, pp. 83-106; RIEDEL, E., WILL, M., “Human Rights Clauses in External Agreements of the EC”, en *The EU and Human Rights*, (Ph. Alston, ed.), Academy of European Law, EUI-Oxford UP, 1999, pp. 723-754; ROLDÁN BARBERO, J., “Los acuerdos internacionales de la Comunidad Europea: un panorama”, *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1997*, pp. 211 y ss.

³³ A las mismas se refiere también la nonata Constitución Europea bajo la rúbrica de medidas restrictivas (*cfr.* art. III-322). En general sobre las diferentes medidas acordadas por la CE/UE *vid.* la señera monografía de PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Servicio de Publicaciones de la UAM, Madrid, 1991, las contribuciones de CASTILLO DE LA TORRE, F., “Derecho comunitario, derecho de los tratados y sanciones económicas (Comentario a la sentencia del TJCE, de 16 de junio de 1998, Racke, C-162/96)”, *Revista de Derecho*



En todo caso, estas previsiones han sido objeto de una muy prudente aplicación – habida cuenta de que, como hemos señalado, el componente declarativo tiende a prevalecer en la acción exterior asociada con los derechos humanos- si bien en ocasiones se pasa de la retórica a la acción aunque casi siempre en relación con ciertos Estados, denotando con ello el empleo de un doble rasero rayano en la arbitrariedad³⁴. Por otra parte, el examen de estas manifestaciones también revela las limitaciones de que adolece el mecanismo cuando no existe una voluntad real por franquear un determinado umbral de intensidad en su aplicación: así, puede ocurrir que las medidas de condicionalidad se proyecten como un *boomerang* en contra de su promotor como revela el último episodio de las relaciones con Belarús, en donde la deriva autoritaria del Presidente Lukashenko lleva ahora a éste a prescindir de la asistencia técnica dispensada por la UE en el marco del Programa TACIS –cuando lo usual sería lo contrario- siendo ahora la UE la que reclama el restablecimiento de la cooperación como medida de apoyo a la democratización³⁵.

Comunitario Europeo (RDCE), núm. 4, 1998, pp. 549-572; FERRER LLORET, J., “El cumplimiento por la Unión Europea de las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad”, *RDCE*, núm. 8, 2000, pp.453-490; id., “La aplicación de medidas de embargo de armas adoptadas por la Unión Europea”, *RDCE*, núm. 6, 1999, pp. 279-323, así como nuestra aportación “La Cooperación política europea y las reacciones al ilícito internacional. Una aproximación : El Caso Rushdie”, *La Ley (supl. Comunidades Europeas)*, vol. X, 1989, pp. 1-5.

³⁴ Así, limitando nuestras observaciones a la práctica de los últimos meses, estas medidas se concretan en la Declaración relativa a la Decisión del Consejo 2005/592/PESC por la que se aplica la Posición Común 2004/161/PESC relativa a la prórroga de medidas restrictivas contra Zimbabwe, de 5 de septiembre, con la cual se insiste en la prosecución de las impuestas a este Estado, destinatario en anteriores ocasiones de medidas semejantes.

³⁵ Cfr. Declaración sobre las restricciones a la asistencia técnica en favor de Belarús, 30 de agosto de 2005.



III. UNA DIMENSIÓN ESPECÍFICA DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE: LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS

1.- Desarrollo y derechos humanos

Al abordar esta concreta dimensión podría pensarse en que nos servimos de una tautología toda vez que abordamos la incidencia de los derechos humanos en una dimensión – el desarrollo- que es de por sí también un derecho humano, como destacara hace ya muchos años el Profesor J.A. CARRILLO SALCEDO³⁶. De hecho, esta caracterización del derecho humano al desarrollo está presente en la Declaración sobre el derecho al desarrollo en donde se afirma, de un lado, que

“El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él”³⁷

De otro que

- “1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.
2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena

³⁶ Cfr. CARRILLO SALCEDO J.A., «El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana», *REDI*, vol. XXIV, 1972, pp. 119-125. Más recientemente, sobre el valor del derecho al desarrollo como derecho humano vid. el profuso análisis de GÓMEZ ISA, F., *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, así como las consideraciones formuladas a la luz de los más actuales desarrollos (Declaración del Milenio, Informe del Grupo de Alto Nivel (2004), etc.) contenidas en KERDOUN, A., “Le droit au développement en tant que droit de l’homme: Portée et limites”, *Revue Québécoise de Droit International*, vol. 17, 2004, pp. 73-96.

³⁷ Art. 1.1, Declaración sobre el derecho al desarrollo adoptada por la Asamblea General de las NU en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986; texto accesible en < http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm >.



realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo”.³⁸

Asimismo, se ha reiterado en sucesivos textos internacionales y está presente en la Declaración del Milenio en la que los Estados miembros de Naciones Unidas afirman que:

“No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, *incluido el derecho al desarrollo*.”³⁹

Por otra parte, la conexión entre derechos humanos y cooperación al desarrollo constituye un lugar común. De hecho a partir de los años 90 el Consejo de Ayuda al Desarrollo (CAD) ha planteado un modelo de desarrollo en el cual se configuran una serie de áreas prioritarias dentro de las cuales se encuentra la relativa a la promoción y respeto de los derechos humanos⁴⁰. Desde la perspectiva de la Unión Europea la conexión entre la política de cooperación al desarrollo y la protección de los derechos humanos es explícita en el texto actualmente vigente del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, al establecerse en el marco de la cooperación al desarrollo que:

“La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.”⁴¹

Por otra parte, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha tenido ocasión de destacar que

³⁸ Art. 2, *Ibid.*

³⁹ Declaración del Milenio, *Doc. NU*, A/RES/55/2*, 13 de septiembre de 2000, p. 7, parr. 24.

⁴⁰ Las otras son la erradicación de la pobreza, la democracia y la gobernabilidad. Al respecto, *vid.* FORCADA BARONA, I., *El condicionamiento político y económico de la ayuda oficial al desarrollo. Un estudio a la luz del Derecho internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.

⁴¹ Art. 177.2 TCE. Con un tenor prácticamente semejante, en relación con la cooperación financiera, económica y técnica con terceros países –que alude en buena medida a fórmulas de cooperación próximas a la cooperación al desarrollo- establece que “La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general del desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.” (art. 181 A.1 *in fine* TCE. En relación con esta cuestión *vid.* MOREIRO GONZÁLEZ, C.J., “La cooperación económica, financiera y técnica con Terceros Países”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja (BEUR)*, núm. 7-8, 2001, pp. 41-44).



“Al enunciar que “la política de la Comunidad [...] contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”, el apartado 2 del artículo 130 U del Tratado prevé que la Comunidad debe tener en cuenta el objetivo del respeto de los derechos humanos cuando adopta medidas en el ámbito de la cooperación al desarrollo. (...)”

Por otra parte, ..., varias declaraciones y documentos de los Estados miembros y de las Instituciones comunitarias, ya elaborados antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea y, por consiguiente, del Título XVII del Tratado CE, han destacado la importancia de los derechos humanos en el marco de la cooperación al desarrollo.”⁴²

En todo caso, esta conexión se pormenoriza en la Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de 20 de noviembre de 2000, en donde se afirma la voluntad de afianzar la solidaridad de la Comunidad con los países en desarrollo, en el marco de una asociación basada en el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos, y en la cual se afirma la intención de integrar en todos los aspectos de la cooperación al desarrollo como temas principales, entre otros, los derechos humanos, la **igualdad entre hombres y mujeres**, o los derechos del niño⁴³.

Desde entonces el nexo entre el objetivo del desarrollo y la protección de los derechos humanos se ha reiterado por parte de la UE. En este sentido, resulta aleccionador el reciente documento “El consenso europeo” en el cual, la UE asumiendo los objetivos de desarrollo promovidos en el ámbito global –en concreto los objetivos de desarrollo del Milenio- la Comisión sostiene que el objetivo central de la erradicación de la pobreza ha de basarse en

⁴² Sentencia TJCE de 3 de diciembre de 1996, *Portugal / Consejo* (as. C-268/94), *Rec. 1996*, p. I-6177, párrs. 24-25. En la misma decisión el TJCE además admitía la validez de la inserción de la cláusula democrática al señalar que: “En lo que respecta más concretamente a la alegación del Gobierno portugués según la cual la calificación del respeto de los derechos humanos como elemento esencial de la cooperación supondría medios de acción determinados, debe señalarse, en primer lugar, que la adaptación de la política de cooperación al respeto de los derechos humanos implica necesariamente el establecimiento de cierta relación de subordinación entre ellos. A este respecto, procede indicar que una disposición como el apartado 1 del artículo 1 del Acuerdo puede ser, en particular, un factor importante para ejercer el derecho a obtener, en virtud del Derecho internacional, la suspensión o la finalización de un Acuerdo de cooperación al desarrollo, cuando el país tercero no ha respetado los derechos humanos.” (*id. loc. cit.*, párrs. 26-27)

⁴³ Declaración del Consejo y la Comisión, de 20 de noviembre de 2000, relativa a la política comunitaria de desarrollo, sobre la base de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Política de desarrollo de la Comunidad Europea - de 26 de abril de 2000. Síntesis accesible en <http://europa.eu.int/comm/development/index_en.htm>.



“los esfuerzos complementarios de la promoción de la buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos, los cuales forman parte integral del desarrollo a largo plazo”⁴⁴. Desde esta perspectiva, además, los derechos humanos evocan no sólo su caracterización tradicional y eurocéntrica asociada con las libertades formales sino –de acuerdo con la dicotomía *aroniana*– las libertades reales e incluso derechos de tercera generación; en este sentido, en el ya citado “consenso europeo” se sostiene una comprensión de los derechos humanos en la que al lado de los derechos civiles y políticos se incluyen los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos del niño, la igualdad entre hombre y mujer, los derechos sexuales y reproductivos, los de las minorías y los pueblos indígenas, así como la cohesión y el bienestar social –incluida la promoción de un trabajo digno– y el respeto de los derechos fundamentales de los migrantes, refugiados y personas desplazadas⁴⁵.

2.- La concreción de la relación entre cooperación al desarrollo y el respeto de los derechos humanos: Análisis de sus manifestaciones (recientes) más representativas.

El examen de la relación entre la cooperación al desarrollo y el respeto de los derechos humanos se traduce en una diversidad de exponentes que han ido conformándose trabajosamente a lo largo del tiempo, como revela particularmente la evolución en la relación con los países ACP experimentada en el marco del Convenio de Lomé IV, precedente del actual Convenio de Cotonú. Dados los límites impuestos al presente trabajo eludiremos un

⁴⁴ Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Proposal for a Joint Declaration by the Council, the European Parliament and the Commission on the European Union Development Policy “The European consensus”, *Doc. COM (2005) 311 final*, 13 de julio de 2005, pto. 1.4, p. 7 (la traducción es nuestra); accesible en <http://www.europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/european_consensus_311_final_13_07_2005_en.pdf>. Repárese en el dato de que la buena gobernanza, a juicio de la Comisión, supone de por sí “la capacidad para asegurar el respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos” (*ibid*), por lo que viene a confortar la idea de la protección de los derechos humanos, al menos en su dimensión política

⁴⁵ *Ibid*. Las referencias a R. ARON se refieren, obviamente, a la dicotomía analizada en su *Ensayo sobre las libertades*, (trad. R. Ciudad Andreu), 5ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 1990.



UNA EUROPA SOLIDARIA: CIUDADANÍA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.
Instituto de estudios para la Paz y la Cooperación-IEPC

tratamiento exhaustivo de la consolidación de estos desarrollos para ceñirnos al examen de los exponentes más recientes producidos en este contexto.

A) La revisión del Acuerdo de Cotonú de 25 de junio de 2005.

En el nuevo marco que plantea el Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra parte, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 (*Acuerdo de Cotonú*) y revisado el 25 de junio de 2005⁴⁶ se contienen un conjunto de disposiciones de interés para analizar el enfoque de la UE a la hora de integrar el objetivo de la protección de los derechos humanos con la prosecución de una política de cooperación al desarrollo. El punto de partida es el art. 9 –cuya formulación permanece inalterada en el texto revisado– en el que se establecen los “elementos esenciales” y el “elemento fundamental” del acuerdo y donde se dispone lo siguiente:

1. La cooperación irá encaminada a conseguir un desarrollo sostenible centrado en el ser humano, principal protagonista y beneficiario del desarrollo, y postula el respeto y la defensa del conjunto de los derechos humanos.

El respeto del conjunto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluido el respeto de los derechos sociales fundamentales, la democracia basada en el Estado de derecho y una gestión transparente y responsable de los asuntos públicos forman parte integrante del desarrollo sostenible.

⁴⁶ El carácter de nuevo marco es tanto más ajustado a la realidad toda vez que a diferencia de los precedentes Convenios de Lomé IV, el Convenio de Cotonú se concibe como un instrumento precisado de un desarrollo ulterior a través de diferentes acuerdos comerciales y de cooperación técnica en curso de negociación con diferentes áreas subregionales. Al respecto, *vid.* MARÍN EGOSCOZÁBAL, A., “El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y África subsahariana: Cotonú y los acuerdos de asociación económica”, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (RIEIE), *Documentos de Trabajo*, 31 de enero de 2005; texto accesible en < <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/170.asp>>.



2. Las Partes se remiten a sus obligaciones y a sus compromisos internacionales en lo referente al respeto de los derechos humanos. Reiteran su profundo compromiso en pro de la dignidad humana y de los derechos humanos, que constituyen aspiraciones legítimas de los individuos y los pueblos. Los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes. Las Partes se comprometen a promover y proteger todas las libertades fundamentales y todos los derechos humanos, ya se trate de derechos civiles y políticos o económicos, sociales y culturales. En este contexto las Partes reafirman la igualdad entre hombres y mujeres.

Las Partes reafirman que la democratización, el desarrollo y la protección de las libertades fundamentales y derechos humanos son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Los principios democráticos son principios universalmente reconocidos en los que se basa la organización del Estado para garantizar la legitimidad de su autoridad, la legalidad de sus acciones que se refleja en su sistema constitucional, legislativo y reglamentario y la existencia de mecanismos de participación. Sobre la base de principios universalmente reconocidos, cada país desarrolla su cultura democrática.

El Estado de derecho inspira la estructura del Estado y las competencias de los distintos poderes, e implicará en particular la existencia de medios efectivos y accesibles de recurso legal, un sistema judicial independiente que garantice la igualdad ante la ley y un ejecutivo que se someta plenamente a la legalidad.

El respeto de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de derecho, en que se fundamenta la asociación ACP-UE, inspirará las políticas internas e internacionales de las Partes y constituirá un *elemento esencial* del presente Acuerdo.

3. En el marco de un entorno político e institucional respetuoso de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de derecho, la buena gestión de



los asuntos públicos se define como la gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros para conseguir un desarrollo equitativo y duradero. Implica procedimientos de toma de decisión claros por parte de las autoridades públicas, unas instituciones transparentes y responsables, la primacía del derecho en la gestión y la distribución de los recursos, y el refuerzo de las capacidades de elaboración y aplicación de medidas destinadas en particular a prevenir y luchar contra la corrupción.

La buena gestión de los asuntos públicos, que fundamenta la asociación ACP-UE, inspirará las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento fundamental del presente Acuerdo. Las Partes convienen en que solamente los graves casos de corrupción activa y pasiva, tal como se definen en el artículo 97, constituyen una violación de este elemento.

4. La asociación apoyará activamente la defensa de los derechos humanos, los procesos de democratización, la consolidación del Estado de Derecho y la buena gestión de los asuntos públicos.

Estos ámbitos constituirán un elemento importante del diálogo político. En el marco de este diálogo, las Partes prestarán una importancia particular a la evolución de la situación y al carácter continuo de los progresos efectuados. Esta evaluación periódica tendrá en cuenta la situación económica, social, cultural e histórica de cada país.

Estos ámbitos serán objeto de una atención especial en el apoyo a las estrategias de desarrollo. La Comunidad prestará su apoyo a las reformas políticas, institucionales y jurídicas, y al refuerzo de las capacidades de los protagonistas públicos, privados y de la



sociedad civil, en el marco de las estrategias que se deciden de común acuerdo entre el Estado en cuestión y la Comunidad⁴⁷.

Semejante disposición ha sido saludada en su día como un claro exponente del afán omnipresente en la acción exterior de la UE por conciliar “flexibilidad y realismo”⁴⁸. Ahora bien, desde una perspectiva jurídica el examen preciso de los compromisos establecidos en ella se enfrenta a indudables dificultades, dado que sin perjuicio del carácter reiterativo de las imprecaciones al respeto de los derechos humanos, su propia formulación resulta vaga al remitirse el texto a las obligaciones y a los compromisos internacionales de los Estados partes sobre respeto de los derechos humanos, cuyo disímil alcance para éstos es consustancial al relativismo propio de los instrumentos internacionales en que aquéllos se encuentran garantizados; relativismo que enfatiza la propia disposición al imponer la necesidad de evaluar el respeto de tales exigencias a la luz de “la situación económica, social, cultural e histórica de cada país”. Por otro lado, tampoco contribuye a esclarecer el contenido de los compromisos establecidos la conexión que se postula entre los derechos humanos y el concepto difuso y jurídicamente indeterminado de la buena gobernanza, en el cual aparecen presentes heterogéneos términos y conceptos⁴⁹.

En todo caso, con miras a garantizar el respeto de estas exigencias, el Convenio introduce una serie de mecanismos: el primero de ellos es el diálogo político al cual se

⁴⁷ Art. 9. El acuerdo de revisión del Acuerdo de Cotonú firmado el 25 de junio de 2005 introduce modificaciones en el título de este artículo para clarificar su alcance y contenido disponiendo en lo sucesivo “Elementos esenciales en materia de derechos humanos, principios democráticos y el Estado de Derecho y elemento fundamental en materia de buena gobernanza” (*DO L*, núm. 209, 11 de agosto de 2005, p. 37).

⁴⁸ FEUER, G., “Un nouveau paradigme pour les relations entre l’Union Européenne et les Etats ACP. L’Accord de Cotonou du 23 juin 2000”, *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, t. 106, 2002, p. 282.

⁴⁹ HILPOLD, P., “EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonu Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance”, *European Foreign affairs Review*, vol. 7, 2002, pp. 53-72, en p. 70. Es cierto, no obstante, que pese a su estrecha relación el respeto de los derechos humanos y la buena gobernanza se identifican respectivamente con el elemento esencial y el elemento fundamental del acuerdo, con implicaciones diversas en uno y otro caso (Cfr. ZAPATER DUQUE, E., “El Acuerdo de asociación de Cotonú entre los países ACEP-UE: Comentario a la Decisión del Consejo 2003/159/CE”, *Revista General de Derecho IUSTEL*, núm. 1, mayo 2003; accesible en <<http://www.iustel.com/revistas/>>).



confiere un especial papel en materia de derechos humanos⁵⁰ y al que se asigna una finalidad preventiva toda vez que se afirma que el “diálogo tendrá también el objetivo evitar las situaciones en las que una Parte pudiera juzgar necesario recurrir a los procedimientos de consulta contemplados en los artículos 96 y 97”⁵¹. De hecho, la consideración de este mecanismo como el cauce más idóneo para enfrentar las cuestiones relativas al respeto de los derechos humanos se enfatiza en la reciente revisión del texto del Acuerdo de Cotonú al imponer como *first resort* el empleo de los mecanismos del diálogo político postergando las soluciones más traumáticas arbitradas en otras disposiciones del acuerdo, al disponer:

“Cuando proceda, y con objeto de evitar situaciones en las que una Parte pueda considerar necesario recurrir al procedimiento de consulta establecido en el artículo 96, el diálogo que verse sobre los elementos esenciales deberá ser sistemático y se deberá oficializar de conformidad con las disposiciones establecidas en el anexo VII”⁵²

Ello en la práctica supone la necesidad de establecer un diálogo formal, estructurado y constante con cada uno de los Estados en los que se planteen cuestiones relativas al respeto de los derechos humanos, elaborando y acordando en su caso patrones para lograr objetivos en la materia, “mediante el establecimiento de metas intermedias y plazos de cumplimiento”⁵³.

En un segundo momento, fracasado el diálogo político, se contempla la apertura de un procedimiento de consultas en los supuestos en los que se considere la existencia de la violación de alguna obligación vinculada con el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho. En este procedimiento, la Parte denunciante:

⁵⁰ Tanto el citado art. 9.4 como el art. 8.4 insisten en ello. Al respecto, este último señala que: “El diálogo se concentrará, entre otros aspectos, en temas políticos específicos que presenten un interés común o general en relación con los objetivos enunciados en el Acuerdo, en particular, en ámbitos como el comercio de armamento, gastos militares excesivos, la droga y la delincuencia organizada, o la discriminación étnica, religiosa o racial. Incluye también una evaluación periódica de la situación relativa al respeto de los derechos humanos, los principios democráticos, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos”.

⁵¹ Art. 8.2, Acuerdo de Cotonú revisado por el Acuerdo de 25 de junio de 2005, *DO L*, núm. 209, 11 de agosto de 2005, p. 37. Sobre el art. 96 *vid infra*; en cambio las referencias al art. 97 relativas a medidas anticorrupción no son pertinentes en el marco de este estudio.

⁵² Art. 8.6a, Acuerdo de Cotonú revisado por el Acuerdo de 25 de junio de 2005, *DO L*, núm. 209, 11 de agosto de 2005, p. 37.

⁵³ *Cfr.* Anexo VII, art. 2.2, en Acuerdo de Cotonú revisado por el Acuerdo de 25 de junio de 2005, *DO L*, núm. 209, 11 de agosto de 2005, p. 52.



“proporcionará a la otra Parte y al Consejo de Ministros ... los elementos de información pertinentes que sean necesarios para efectuar un examen minucioso de la situación con el fin de buscar una solución aceptable para las Partes. A tal efecto, invitará a la otra Parte a celebrar consultas centradas principalmente en las medidas adoptadas o que vaya a adoptar la Parte interesada con el fin de remediar la situación...”⁵⁴

Finalmente, en un enfoque progresivo –gradualismo reforzado por la reciente revisión del Acuerdo de Cotonú⁵⁵- el fracaso del diálogo político y de las consultas abre la vía para el recurso a medidas sancionatorias –contramedidas o sanciones- “adoptadas de conformidad con el derecho internacional y proporcionales a la violación” y cuyo proceso de aplicación responderá también a una idea de gradualismo al imponer la necesidad de dar “prioridad a las medidas que menos perturben la aplicación” del Acuerdo y concibiendo su “suspensión” como el “último recurso”⁵⁶.

B) El Sistema de preferencias generalizadas establecido por el Reglamento (CE) núm. 980/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005

Otra herramienta de indudable importancia para favorecer a los Países en vías de desarrollo es el Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SPG). En efecto, pese a constituir en puridad un instrumento de la Política Comercial Común (PCC) regulada en los

⁵⁴ Art. 96.2.a), Acuerdo de Cotonú revisado por el Acuerdo de 25 de junio de 2005, *DO L*, núm. 209, 11 de agosto de 2005, p. 40. Adviértase que el Consejo de Ministros mencionado no es el Consejo de la Unión Europea sino el Consejo de composición paritaria establecido en el marco del Acuerdo de Asociación e integrado por los Ministros responsables de la Estados miembros de la UE y de los Estados ACP, así como por miembros de la Comisión (*cfr.* art. 15, Acuerdo de Cotonú de 23 de junio de 2000).

⁵⁵ La insistencia en la aproximación gradual y en el agotamiento de las vías de diálogo se refuerza con la introducción del compromiso precitado de “agotar todas las posibles opciones de diálogo al amparo del artículo 8, excepto en los casos de urgencia especial, antes de comenzar las consultas” previstas en el art. 96, por el hecho de ampliar significativamente los plazos para desarrollar el procedimiento de consultas establecido en el art. 96.2.a), que pasa de los 60 a los 120 días, así como por las pormenorizadas exigencias que en el mecanismo de consulta introduce el at. 3 del Anexo VII (*Cfr.* Acuerdo de Cotonú revisado por el Acuerdo de 25 de junio de 2005, *DO L*, núm. 209, 11 de agosto de 2005, pp. 40 y 52-53).

⁵⁶ Art. 96.2.c) Acuerdo de Cotonú revisado por el Acuerdo de 25 de junio de 2005, *DO L*, núm. 209, 11 de agosto de 2005, p. 40. Se exceptúan los casos de “urgencia especial” en los cuales no sería necesario agotar todas las vías precedentes, recurriendo inmediatamente a la adopción de las contramedidas oportunas, aunque siempre ajustadas a los límites descritos (*Cfr.* art. 96.2.a) Acuerdo de Cotonú revisado por el Acuerdo de 25 de junio de 2005, *DO L*, núm. 209, 11 de agosto de 2005, p. 40).



arts. 131-134 TCE, el SPG constituye un mecanismo en virtud del cual se otorga, sin exigencia de reciprocidad, una exención arancelaria total (arancel cero) o una reducción de los tipos arancelarios a los productos procedentes de los países en vías de desarrollo con objeto de estimular su capacidad exportadora, razón por la cual este instrumento comercial plantea estrechas conexiones con la política de cooperación al desarrollo (PCD)⁵⁷. En razón de estas afinidades no debe de extrañar que en su evolución el SPG haya ido incorporando orientaciones vinculadas con la promoción de los derechos humanos inherente a la PCD. Así, a partir de 1998 la UE introdujo un mecanismo de “condicionalidad social” –reforzado a partir del año 2001- y en virtud del cual se introducía un régimen especial de estímulo a la protección de determinados derechos laborales y se sancionaba la infracción de determinados derechos sociales fundamentales (la práctica de la esclavitud o del trabajo forzoso) o la violación grave y sistemática de los derechos laborales básicos reconocidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo⁵⁸, aunque su eficacia se ha revelado reducida⁵⁹.

Esta evolución se consolida finalmente con el Reglamento (CE) n° 980/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005⁶⁰ –en vigor desde el 1 de julio de 2005- en el cual se ha introducido un mecanismo en el cual se confiere ya un indudable relieve al respeto de los derechos humanos al establecer un régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (denominado SPG + en el argot comunitario) articulado en torno a una serie de obligaciones a

⁵⁷ LÓPEZ-JURADO, C., “El nuevo Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas comunitario a la luz de los Informes de la Organización Mundial de Comercio”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)*, núm. 21, (mayo-agosto), 2005, pp. 447-484, en p. 449.

⁵⁸ Se trata de la libertad de asociación y la libertad sindical, el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (*Cfr.* Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998; texto accesible en < http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static_jump?Var_Language=SP&var_pagename=DECLARATIONTEXT >).

⁵⁹ HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M., “La política comercial de la Unión Europea como instrumento para la globalización de la economía de mercado”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 2, 1er semestre 2002, pp. 259-266, en p. 264.

⁶⁰ Reglamento (CE) n° 980/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, *DO L* 169 de 30 de junio de 2005, pp.1-43.



asumir por el Estado que aspire a beneficiarse de este régimen y que se concretan en la necesaria conclusión y aplicación de ciertos tratados internacionales en materia de derechos humanos. En concreto, el régimen prevé la suspensión de los derechos *ad valorem* del arancel aduanero común para todos los productos que relaciona en el anexo II originarios de esos Estados, siempre y cuando dicho Estado:

a) haya ratificado y aplicado efectivamente los convenios indicados en la parte A del anexo III⁶¹, y

b) hayan ratificado y aplicado efectivamente, como mínimo, siete de los convenios indicados en la parte B del anexo III⁶², y

⁶¹ En concreto, allí se contemplan los siguientes convenios de la ONU y la OIT referentes a los derechos humanos y de los trabajadores:

1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
3. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
4. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
5. Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes
6. Convención sobre los Derechos del Niño
7. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
8. Convenio relativo a la edad mínima de admisión al empleo (No 138)
9. Convenio relativo a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (No 182)
10. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (No 105)
11. Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (No 29)
12. Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (No 100)
13. Convenio relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (No 111)
14. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (No 87)
15. Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (No 98)
16. Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid

⁶² Allí se contemplan una serie de Convenios referentes al medio ambiente y los principios de gobernanza, y en concreto los siguientes:

17. Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono
18. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación
19. Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes
20. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
21. Convenio sobre la Diversidad Biológica
22. Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología
23. Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático



c) se comprometan a ratificar y aplicar efectivamente, a más tardar el 31 de diciembre de 2008, los convenios indicados en la parte B del anexo III que aún no hayan ratificado y aplicado efectivamente, y

d) se comprometan a mantener la ratificación de los convenios y sus disposiciones de aplicación y acepten la supervisión y revisión periódicas de su aplicación de conformidad con tales disposiciones, y

e) se consideren países vulnerables de conformidad con el apartado 2⁶³.

El cumplimiento de estas condiciones puede ser flexibilizado en ciertas circunstancias⁶⁴, no obstante, en todo caso el disfrute de las ventajas inherentes a la participación en el sistema

24. Convención única de las Naciones Unidas sobre estupefacientes (1961)

25. Convenio de las Naciones Unidas sobre sustancias psicotrópicas (1971)

26. Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1988)

27. Convención de México de las Naciones Unidas contra la corrupción

⁶³ De conformidad con el Reglamento se consideran países vulnerables aquellos que: “a) no estén clasificados por el Banco Mundial como países con ingresos elevados durante tres años consecutivos y cuyas cinco principales secciones de sus exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG representen más del 75 % del valor del total de sus exportaciones acogidas al SPG, y b) cuyas exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG representen menos del 1 % del valor del total de las exportaciones a la Comunidad acogidas al SPG” (art. 9.3, Reglamento 980/2005). El artículo concluye advirtiendo que “los datos que se utilicen para establecer la media de tres años consecutivos serán los disponibles a 1 de septiembre de 2004”.

⁶⁴ En concreto, el art. 9.2 del Reglamento 980/2005 prevé la posibilidad de conceder el régimen especial de estímulo del desarrollo y la gobernanza “a los países que no hayan ratificado ni apliquen efectivamente, como máximo, dos de los dieciséis convenios indicados en la parte A del anexo III, siempre que: a) el país de que se trate haya contraído un compromiso formal de que firmará, ratificará y aplicará cualquiera de los Convenios pendientes, si es que no hay incompatibilidad con su constitución, a más tardar el 31 de octubre de 2005, y b) en caso de incompatibilidad con su constitución, el país de que se trate haya contraído el compromiso formal de firmar y ratificar cualquiera de los Convenios pendientes, a más tardar el 31 de diciembre de 2006. Antes de finalizar el año 2006, la Comisión informará al Consejo sobre si el país de que se trata ha cumplido los compromisos antes mencionados. La concesión del régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza a dicho país más allá del 1 de enero de 2007 estará supeditada a la decisión del Consejo. Cuando sea conveniente y sobre la base del informe mencionado, la Comisión propondrá al Consejo tal prórroga”. Por otra parte, el régimen también puede ser excluido de raíz en relación con Estados responsables de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, tal como ocurre con Myanmar (antigua Birmania), en relación con la cual el Reglamento 980/2005, prevé mantener la retirada temporal de todas las preferencias arancelarias a las importaciones de productos originarios de ese país (Pto. 19, Preámbulo). De hecho, de la penosa trayectoria de este Estado en materia de respeto de los derechos humanos da prueba el excepcional procedimiento sancionatorio articulado en el seno de la OIT respecto de este Estado por vulneración de los derechos sociales. Sobre el particular, *vid.* BONET PÉREZ, J., «Relaciones económicas y aplicación forzosa del Derecho internacional público: algunas consideraciones a propósito de la práctica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)», *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. LV, 2003, pp. 673-716, en esp. pp. 690-698.



se subordina a la evaluación de las solicitudes por parte de la Comisión de las Comunidades Europeas. En concreto, se prevé la necesidad de que los Estados candidatos faciliten “información exhaustiva sobre la ratificación de los convenios indicados en el anexo III, las disposiciones de aplicación efectiva de los convenios y su compromiso de aceptar y cumplir plenamente el mecanismo de supervisión y revisión previsto en los convenios e instrumentos pertinentes”⁶⁵. Empero, la decisión de la Comisión se adoptará a la luz no sólo de las informaciones y compromisos planteados por el Estado candidato sino teniendo en cuenta “las conclusiones de las organizaciones y agencias internacionales competentes”⁶⁶ pudiendo además “hacer al país solicitante tantas preguntas como considere oportuno y comprobar la información recibida junto con el país solicitante o con cualquier otra fuente pertinente”⁶⁷.

Por otro lado, una vez acordado el régimen de preferencias generalizadas éste puede ser objeto de suspensión cuando se tenga constancia de “la violación grave y sistemática de los principios establecidos en los convenios enumerados en la parte A del anexo III, sobre la base de las conclusiones de los órganos de supervisión pertinentes” o cuando

“la legislación nacional de dicho país deje de incorporar aquellos convenios a que se refiere el anexo III que han sido ratificados en cumplimiento de los requisitos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 9, o no se aplique de manera efectiva”⁶⁸.

⁶⁵ Art. 10.2, Reglamento 980/2005.

⁶⁶ Se prevé en suma la posibilidad de extraer información de los mecanismos de control establecidos en aquellos Convenios o existentes en las organizaciones internacionales de referencia; en concreto, los informes periódicos examinados por el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos del Niño, etc. Sobre el particular *vid.* VILLÁN DURÁN, C., *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2002, así como OCHOA RUIZ, N., *Los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos en las Naciones Unidas*, Madrid, Cívitas, 2004.

⁶⁷ Art. 11.1, *Ibid.*

⁶⁸ Art. 16.1.a) y 2, *Ibid.* Las medidas de suspensión requieren no obstante la previa apertura de una investigación en la cual la Comisión “recabará toda la información que considere necesaria, incluidas las evaluaciones, los comentarios, las decisiones, las recomendaciones y las conclusiones disponibles de los órganos de control pertinentes de las Naciones Unidas, la OIT y las demás organizaciones internacionales competentes, que servirán de base para averiguar si la retirada temporal está justificada”. En esta tarea, la Comisión “podrá comprobar la información recibida junto con los agentes económicos y el país beneficiario afectado” (art. 19.3, *Ibid.*).



C) El proyecto de estrategia de la UE para África de 12 de octubre de 2005.

Otro hito en el que puede advertirse la vinculación entre la promoción de los derechos humanos y la cooperación al desarrollo es el reciente proyecto de Estrategia para África propuesta por la Comisión⁶⁹. El planteamiento de este documento, que acude al encuentro de las necesidades crecientes planteadas por el conjunto del continente africano⁷⁰, se concreta en la definición de unos presupuestos a los que se condiciona la consecución del objetivo del desarrollo sostenible con arreglo al cual se define ahora la política de cooperación al desarrollo: dentro de éstos, se configura la legítima y efectiva gobernanza a la que se identifica con un proceso de reforma orientado al establecimiento y reforzamiento de instituciones nacionales creíbles, ya a nivel central, ya a nivel local o regional, así como con la configuración de políticas y marcos legislativos y reglamentarios adecuados, con miras a superar el desafío de garantizar el respeto del conjunto de los derechos humanos⁷¹.

En esta tesitura, se postula, de un lado, el reforzamiento de los derechos humanos y la democracia a través de la creación de un Foro UE-África sobre derechos humanos, apoyado en una red de expertos en la materia tanto de Europa como de África, cuyo objetivo ha de ser abordar las cuestiones sustantivas e institucionales en materia de derechos humanos en el marco de un diálogo continuado; al Foro se asigna además la misión de trabajar con miras a poner en práctica los compromisos mutuamente compartidos en materia de derechos humanos. Por otro lado, la UE asume el reto de desplegar todos los esfuerzos para examinar y

⁶⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African Pact to accelerate Africa's Development, (SEC(2005)1255), *Doc. COM* (2005) 489 final, 12 de octubre de 2005.

⁷⁰ En términos cuantitativos es patente el incremento de la ayuda al desarrollo dirigida hacia África en general y África subsahariana en particular; de hecho, esta última área ha visto incrementada la ayuda desde el 26,5% del total de la AOD dispensada en 2001 hasta el 33,9% en 2003. La razón de esta evolución se cifra en la primacía acordada en los últimos tiempos a los Países Menos Avanzados (PMA) concentrados en esta área geográfica; naturalmente, ello ha tenido repercusiones en otras áreas geográficas –así, América Latina– en donde los países beneficiarios de la AOD son mayoritariamente Países de Renta Baja (PRB) o Países de Renta Media (PRM); en la práctica Haití es el único PMA del hemisferio occidental (Cfr. OLIVIE; I., “La cooperación internacional al desarrollo en América Latina”, en *Anuario Elcano América Latina 2004-2005*, (C. Malamud, P. Isbell, eds.), Ariel, Barcelona, 2005, p. 267).

⁷¹ Comisión..., EU Strategy for Africa..., *cit.*, p. 24.



discutir las cuestiones en materia de derechos humanos en los diferentes ámbitos de diálogo y cooperación internacional –particularmente en las Naciones Unidas- integrándolas como un aspecto central (*mainstreaming*) de su política de cooperación al desarrollo⁷².

En línea con ello se asigna a la UE un papel relevante en orden a favorecer la promoción, el respeto y la protección de los derechos del niño y sus necesidades básicas. También, desde esta perspectiva se insiste en la necesidad de promover, respetar y proteger los derechos de la mujer y la igualdad de género y se afirma que la UE tomará en consideración estos objetivos en todos los acuerdos de cooperación y en la definición de sus estrategias nacionales de desarrollo, incluidas sus estrategias para la reducción de la pobreza. A este respecto, se concretan algunas de las medidas prioritarias a adoptar: reducción del analfabetismo entre las jóvenes y promoción del acceso a la educación en condiciones de igualdad; inversión en salud sexual y reproductiva con miras a combatir la pandemia del VIH/SIDA; reducción de la mortalidad maternal e infantil; participación de la mujer en la prevención de conflictos, construcción de la paz y tareas de reconstrucción, etc⁷³.

D) Los compromisos de la “cumbre” de Barcelona (+10), de 28 de noviembre de 2005

Finalmente, la proximidad de la “cumbre” de Barcelona de 27 y 28 del presente mes de noviembre hace necesario que, siquiera sumariamente, mencionemos la incidencia de los desarrollos promovidos en relación con el tema en el marco del denominado proceso de Barcelona así como los instrumentos conocidos como los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación, aún a sabiendas de las innovaciones que pueden plantearse en un inmediato

⁷² Comisión..., EU Strategy for Africa..., *cit.*, p. 25.

⁷³ *Ibid.* El relieve que se confiere entre los derechos enumerados a los asociados con la mujer revela el impacto de la perspectiva de género en la revalorización de su papel en el proceso de desarrollo (al respecto *vid.* PARELLA RUBIO, S., “Repensando la participación de las mujeres en el desarrollo desde una perspectiva de género”, *Papers*, núm. 69, 2003, pp. 31-57). De hecho, de ello ya toman nota algunos desarrollos producidos en el ámbito de la UE tal como señala RODRÍGUEZ MANZANO, I., “Hacia la integración de la igualdad entre el hombre y la mujer en la política comunitaria de cooperación al desarrollo. Comentario al Reglamento (CE) n.º 806/2004, relativo al fomento de la igualdad entre el hombre y la mujer en la cooperación al desarrollo”, *Revista General de Derecho IUSTEL*, núm. 5, octubre 2004; accesible en <<http://www.iustel.com/revistas/>>.



futuro al verse afectados estos desarrollos por el diseño de la Política Europea de Vecindad aún en ciernes⁷⁴.

En este orden conviene mencionar que ya la Declaración de Barcelona de 1995 establecía unos principios a observar por los Estados participantes de entre los cuales descollaba el relativo al respeto “de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, garantizando “el ejercicio efectivo y legítimo de esos derechos y libertades”, en relación con los cuales se comprometían “a considerar favorablemente, a través del diálogo entre las partes” el intercambio de información⁷⁵. En línea con estos compromisos, los coetáneos Acuerdos de Asociación concluidos con los diferentes Estados participantes en el proceso de Barcelona con miras a favorecer la creación de un espacio económico euro-mediterráneo han introducido exigencias relacionadas con el respeto de los derechos humanos, acogiendo también aquí la caracterización del respeto de los derechos y libertades fundamentales como un elemento esencial de los mismos y habilitando mecanismos en sustancia semejantes a los arbitrados en el marco de los Convenios de Lomé IV y Cotonú para garantizar en último análisis el respeto de tales exigencias por la vía de una eventual suspensión de dichos acuerdos; sin embargo, tal como se había augurado, lo cierto es que tales previsiones no han reportado ninguna eficacia y así pese a las denuncias de las violaciones de los derechos humanos en muchos países de la zona no se han articulado las medidas previstas, ni –menos aún- se ha llegado a la suspensión de la aplicación de ningún Acuerdo de Asociación⁷⁶. Sin

⁷⁴ No se olvide que se trata de una reciente línea de actuación cuya “constitucionalización” planteaba la nonata Constitución Europea en su art. I-57. Sobre el particular, *vid.* ZAPATER DUQUE, E., “La Unión Europea y la gestión de su entorno próximo: Comentario a la nueva Política de Vecindad y sus Instrumentos”, *Revista General de Derecho IUSTEL*, núm. 2, octubre 2003, accesible en <<http://www.iustel.com/revistas/>>, así como nuestra contribución –pendiente de publicación– “Los Límites de Europa. La UE, Rusia y los ‘Nuevos Estados Independientes’ Occidentales (Belarús, Moldova, Ucrania)”. Informe a la Academia Europea de Ciencias y Artes, en colaboración con P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA y B. FERNÁNDEZ PÉREZ, y supervisada por A. REMIRO BROTONS.

⁷⁵ Declaración de Barcelona, 27-29 de noviembre de 2005, *Europe Documents*, núm. 1974, 9 de febrero de 1996, p. 2; texto accesible asimismo en <<http://www.euromedbarcelona.org/NR/rdonlyres/DB32785E-6693-486F-A847-7861CF97AC04/514/edeclaraciobcn.pdf>>.

⁷⁶ En este sentido, ya en 1997 BARBÉ IZUEL planteaba sus dudas sobre la aplicación efectiva de tales mecanismos vistas las resistencias que había planteado la elaboración de la Declaración de principios de Barcelona y las acusaciones por parte de los Estados del *Magrib/Maxrik* respecto al carácter asimétrico de la asociación, la imposición de valores, etc. (BARBÉ, E., “Turbulencia en el Mediterráneo: Desafíos globales,



embargo, ello no ha sido óbice para que posteriores textos elaborados en el marco de este proceso reiteren el objetivo del respeto de los derechos humanos⁷⁷.

Los limitados resultados cosechados en este marco y la escasa idoneidad de los mecanismos de la condicionalidad negativa asociados al respeto de los derechos humanos – susceptibles de abocar en este concreto marco a una auténtica “condicionalidad inversa” ante el rechazo que genera su simple evocación en medios políticos y religiosos- han propiciado el que se postule ahora el recurso preferente a los mecanismos de condicionalidad positiva, línea que confirman los desarrollos más recientes. En este sentido, la Comisión ha planteado la convocatoria para 2006 de una Conferencia Euro-mediterránea sobre derechos humanos y

conflictos locales y espacios regionales”, en *Derecho internacional y Relaciones internacionales en el Mundo Mediterráneo* (Actas de las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales), (L. Garau Juaneda y R. Huesa Vinaixa, coords.), BOE, Madrid, 1999, pp. 230-231); lo que corroboran análisis posteriores (vid. JANER TORRENS, J.D., “Política Euromediterránea y fomento de los derechos humanos”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja (BEUR)*, núm. 10, 2002, pp. 36-44; SÁNCHEZ RAMOS, B., “Un paso más en el proceso de Barcelona. Comentario al Acuerdo Euromediterráneo de Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y la República Árabe de Egipto”, *Revista General de Derecho IUSTEL*, núm. 7, mayo 2005, pp. 7-8; accesible en <<http://www.iustel.com/revistas/>>). Estas observaciones valen especialmente respecto de un supuesto próximo a nosotros como es el caso de la trayectoria de Marruecos en materia de respeto de los derechos humanos (al respecto vid. ALMEIDA NASCIMENTO; A. De, “Las relaciones entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos: el marco general y el Acuerdo Euromediterráneo de Asociación”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)*, núm. 10, 2001, pp. 545-593, en esp. pp. 570-571, así como FERRER LLORET, J., “Cooperación al desarrollo y derechos humanos en la cuenca mediterránea: estudio de las relaciones entre Marruecos, la Unión Europea y España”, en *Derecho internacional y Relaciones internacionales en el Mundo Mediterráneo...*, cit., pp 43-65). Por otra parte, el caso flagrante que plantean las violaciones de los derechos humanos de las que es responsable Israel en relación con los territorios palestinos ocupados y la crónica inactividad de la UE, pese a la existencia de previsiones específicas –los arts. 2 y 79 del correspondiente Acuerdo Euromediterráneo de 20 de noviembre de 1995- es objeto de consideración pormenorizada en nuestra contribución “Europa frente al ‘Muro’: las posibles reacciones de la UE ante la violación por Israel de sus obligaciones internacionales” en la obra colectiva *Construir o demoler el Muro: una encrucijada para Israel y Palestina* (R. Escudero Alday, coord.), en prensa.

⁷⁷ Así, el Plan de Acción de Valencia adoptado con ocasión de la V Conferencia Euromediterránea de Ministros de AAEE, Valencia, 22-23 de abril de 2002, se refiere a la prosecución y reforzamiento del diálogo político en esa materia, así como a su profundización y al incremento de su eficacia (párr. 3); texto accesible en <<http://www.euromedbarcelona.org/NR/rdonlyres/DB32785E-6693-486F-A847-7861CF97AC04/542/PlandeValencia.pdf>>. Cfr. asimismo, Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l’UE dans le domaine des droits de l’homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens. Orientations stratégiques, Bruselas, 21 de mayo de 2003, *Doc. COM* (2003) 294 final.



democratización orientada fundamentalmente a la sensibilización del público del área respecto a estas cuestiones, así como el establecimiento de un instrumento financiero específico (“facilidad para la democracia”) a la que se asignaría el objetivo de favorecer, apoyar y recompensar a los Estados asociados que revelen una más clara adhesión a los valores asociados con el principio democráticos, incluido el respeto de los derechos humanos⁷⁸. Estas medidas han sido avaladas por la “cumbre” de Barcelona (+ 10), celebrada los días 27 y 28 de noviembre de 2005, que ha asumido el plan de trabajo quinquenal esbozado por la Comisión, reiterando su compromiso con el reforzamiento del respeto de los derechos humanos⁷⁹.

3.- *Consideraciones críticas en torno a la práctica de la UE: la problemática relación entre condicionalidad y desarrollo*

El examen de los instrumentos precedentes requiere que formulemos algunas consideraciones en relación con la soluciones acogidas dentro de los mismos para promover y proteger los derechos humanos. Vaya por delante que compartimos las críticas que en general a la doctrina merece la generalizada práctica de las “cláusulas democráticas”. En este orden

⁷⁸ Comisión Europea, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Dixième Anniversaire du Parténariat Euro-méditerranéen. Un programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années, *Doc. COM*, 12 de abril de 2005, p. 5; accesible en <http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/barcelona_10/docs/10th_comm_fr.pdf>. En relación con estas nuevas orientaciones *vid.* AMIRAH FERNÁNDEZ, H., YOUNGS, R., “The Barcelona Process: An Assesment of A Decade of te Euro-mediterranean Partnership”, RIEEIE, *Análisis del Real Instituto (ARI)*, núm. 137, 30 de noviembre de 2005, pp. 5-6.

⁷⁹ Conferencia Euromediterránea (Euromed), Barcelona, 28 de noviembre de 2005, Five Year Work Programme (Final text), párr. 4; texto accesible en <<http://www.euromedbarcelona.org/NR/rdonlyres/E364270B-58D7-44A5-B58D-8FE7672ED397/0/EUROMEDWorkProgrFINAL28NOV.pdf>>. *Cfr.* asimismo, Chairman’s Statement, 10th Anniversary Euro-mediterranean Summit, Final 28 november 2005; texto accesible en <<http://www.euromedbarcelona.org/NR/rdonlyres/5AB8CBC3-7455-44D0-90BE-8FFBF6A0324F/0/EUROMEDChairmanStatementFINAL28NOV.pdf>>. Bien es cierto que también al mismo tiempo se habla de responder a las nuevas amenazas comunes, como la lucha contra el terrorismo o las armas de destrucción masiva (párrs. 3 y 4), introduciendo un preocupante *linkage* con las cuestiones securitarias sobre el que incidiremos más adelante (*vid. infra*, IV, b).



no podemos sino asumir el severo juicio que en su particular estilo ha emitido A. REMIRO BROTÓNS al valorar las razones de su generalización:

“Cuando son países en desarrollo los que amenazan las posiciones de los grandes, sea por su celo desarrollista bajo la noción de la soberanía permanente sobre sus recursos naturales (biodiversidad), sea por su altísima productividad y bajísimos costes (textiles), por su desenfada imitación de marcas o la dramática necesidad de producir fármacos baratos para combatir las *pestes* de nuestro tiempo, los capitalistas se hacen conservacionistas del medio natural y tiernos con los sufridos trabajadores del tercer mundo...De ahí que la atracción de los *mercados emergentes* y las *economías en transición* se complete con la severa supervisión del respeto a un ramillete seleccionado de derechos humanos y del medio natural para evitar que *tigres asiáticos* y felinos de otros continentes desestabilicen las cuentas del *primer mundo*...”⁸⁰

Sentado esto, no es menos cierto que la UE y sus Estados miembros siguen considerando la inserción de cláusulas relativas a la promoción y protección de los derechos humanos como el instrumento más idóneo para dotar de eficacia a esa diplomacia europea de los derechos humanos, aunque con arreglo al análisis efectuado su formulación en los instrumentos más recientes resta mordiente al enunciado de los derechos protegidos⁸¹; de hecho, a tenor de la pasada experiencia cabe plantear serias dudas sobre la eficacia real que para la protección de los derechos humanos pueden reportar los mecanismos recientemente ideados⁸². Basta pensar

⁸⁰ REMIRO BROTÓNS, A., “Límites del libre comercio: Aspectos sociales”, en *La Unión Europea y el comercio internacional: Límites al libre comercio*, (F. Esteve García, coord.), Universitat de Girona, 2001, p. 53 (cursivas en el original). Cfr. asimismo, ROLDÁN BARBERO, J., *Democracia y Derecho internacional*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 77-91.

⁸¹ La susceptibilidad de los Estados en desarrollo ha estado siempre presente en la negociación de los instrumentos convencionales con la UE como revela la propia evolución terminológica de los mismos que han discurrido desde los primitivos acuerdos de asociación *strictu sensu* (Yaundé), pasando por los acuerdos de cooperación (Lomé) hasta el actual acuerdo de asociación (*parténariat*) de Cotonú, y todo ello en razón de las connotaciones coloniales que aquellos asignaban a la primigenia denominación (Cfr. HANF, D., DENGLER, P., “Les Accords d’Association”, en *Commentaire J. Mégret. Le Droit de la CE et de l’Union Européenne*, t. 12. *Rérelations extérieures*, (J.V. Louis, M. Dony, dir.), 2ª ed., Editions de l’Université de Bruxelles, 2005, p. 298).

⁸² Así, el anterior mecanismo de condicionalidad social del SPG había merecido una valoración negativa a la doctrina en razón de su falta de contundencia y extremada cautela, insuficiencias que no parece colmar el nuevo sistema SPG + dado el fuerte contraste entre sus elevados objetivos y la debilidad de sus instrumentos normativos (Cfr. HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M., “La política comercial de la Unión Europea como instrumento...”, *cit.*, p. 265; LÓPEZ-JURADO, C., “El nuevo Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas...”, *cit.*, pp. 481-482). Un juicio semejante ha merecido la operatividad del mecanismo de condicionalidad presente en el Convenio de Lomé IV y su más sofisticado desarrollo en el Acuerdo de Cotonú (Cfr. CORDINI, G., “Accordi di cooperazione e vincoli di democratizzazione nell’Unione Europea: le convenzioni di cooperazione e di associazione de Lomé a Cotonou”, en *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, (R. Orru, Lg. Scianella, eds.), Giapichelli, Turín, 2004, pp. 113-136, en pp. 134-136).



en el cúmulo de compromisos convencionales que en materia de derechos humanos se imponen a los Estados potencialmente beneficiarios del SPG+ y en las dificultades inherentes a su efectiva implementación en un lapso de tiempo relativamente reducido –apenas 3 años se les concede para ello- para dudar de la eficacia real de su respeto; en este orden, no está de más recordar que en el caso español al menos 13 años (!) fueron necesarios para que nuestro Estado pudiera perfeccionar su participación en los instrumentos fundamentales en materia de protección de los derechos humanos⁸³, tarea ésta aún inacabada⁸⁴. Por otro lado, resulta cuestionable exigir la adhesión a instrumentos -como el Convenio para la supresión y castigo del crimen de apartheid de 30 de noviembre de 1973- en los que no participan la inmensa mayoría de los Estados miembros de la UE y cuya necesaria conclusión, no obstante, en un alarde de incoherencia se impone ahora los Estados en desarrollo⁸⁵.

Por otro lado, la propia inserción de una materia en el ámbito de la protección de los derechos humanos revela en ocasiones la diferente caracterización que este dominio merece a

⁸³ En efecto, si bien a partir del año 1977 nuestro Estado desplegó una política convencional orientada a adherirse a los tratados más relevantes en materia de derechos humanos, hubo que esperar 8 años para que se comprometiera por el Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos civiles y políticos de 16 de diciembre de 1966 y 13 más para hacerlo por el Protocolo Facultativo de 20 de marzo de 1952 al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales que garantiza jurisdiccionalmente el derecho a elecciones libres, a la propiedad y a la educación (Cfr. *Derechos Humanos. Textos internacionales*, (L.I. Sánchez Rodríguez, J.A. González Vega, eds.), 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2003).

⁸⁴ Tal como hemos puesto de manifiesto en relación con la no participación española en los importantes Protocolos núm. 4 y 7 al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos cuya aplicación a nuestro Estado de forma poco afortunada reclamaba recientemente el Comisario Europeo de Derechos Humanos en su informe relativo a nuestro país (Informe de Alvaro Gil-Robles, Comisario para los derechos humanos, sobre su visita a España, 10 – 19 de marzo de 2005, Doc. CommDH(2005)8, Estrasburgo, 9 de noviembre de 2005, pp. 45-46 y 68; texto accesible en:

< http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/CommDH%282005%298_ESP.doc>. Sobre la cuestión *vid.* nuestra contribución “En torno a los *otros europeos*: El Derecho internacional y el Derecho europeo ante la inmigración”, en *Ética, pluralismo y flujos migratorios en la Europa de los 25*, (A. Hidalgo Tuñón, edit.), Eikasía Editorial, Oviedo, 2005, pp. 142-143).

⁸⁵ De hecho, pese a contar con 101 Estados partes, ni nuestro Estado ni la inmensa mayoría de los miembros de la UE son partes en esta Convención cuestionada en su día por los Estados occidentales por razones de orden político y jurídico (Cfr. TAVERNIER, P., “L’année des Nations Unies (20 décembre 1972-18 décembre 1973) Questions juridiques”, *Annuaire Français de Droit International*, vol. XIX, 1973, pp. 629-630), a las que no resultó ajena la confrontación Este-Oeste; de hecho, no por casualidad en el seno de la UE sólo son partes en ella Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Polonia y República Checa (!), habiendo declinado proseguir su vinculación Alemania, pese a que la RDA era parte desde el 12 de agosto de 1974 (Cfr. Estadillo de la Convención en <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty8_asp.htm>).



los diferentes actores implicados. En este sentido, si como acabamos de advertir la ratificación de la Convención para la represión del crimen de apartheid no había parecido a los actuales miembros de la UE –al menos hasta ahora- una cuestión prioritaria en el marco del respeto de los derechos humanos, ello contrasta con el enfoque que la UE confiere a la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional –un instrumento al servicio de la justicia penal internacional- respecto del cual, en cambio, la UE sostiene que:

“...la ratificación y la ejecución del Estatuto de Roma (CPI) debe plantearse como una *cuestión de derechos humanos* en la negociación de los acuerdos con terceros Estados. Asimismo, estas cuestiones deben plantearse *en el diálogo político y sobre derechos humanos* (en particular en las cumbres y en las reuniones de alto nivel) con terceros Estados, incluso en el contexto de la cooperación al desarrollo: así en el marco del Convenio de Cotonú.”⁸⁶.

En otro orden de cosas, la simple asunción por los Estados de los compromisos en materia de derechos humanos previstos en los diferentes instrumentos –acuerdos, SPG+, etc.- no es por si sola suficiente garantía de su respeto. En este sentido, las más de las veces la propia UE es consciente de estas limitaciones: así, la Comisión al valorar el grado de cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos por parte de los Estados asociados Euromediterráneos ha advertido que pese a que los Estados del área hayan ratificado la mayor parte de los instrumentos internacionales de protección su aplicación práctica no respeta las normas internacionales⁸⁷.

Además, en el ámbito de la UE no se es consciente de las limitaciones que viene planteando la vinculación entre cooperación al desarrollo y derechos humanos. De un lado,

⁸⁶ UE, PESC, Action Plan to follow-up on the Common Position on the International Criminal Court, 4 de febrero de 2004, Apdo. B. Universality and Integrity of the Rome Statute, para. 3. Concrete Measures, (iii), p. 7. Texto accesible en <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ICC48EN.pdf>>. (La traducción y las cursivas son nuestras). Sobre estas cuestiones *vid.* PONS RAFOLS, X., “La posición común del Consejo relativa a la Corte Penal internacional”, *Revista General de Derecho IUSTEL*, núm. 2, octubre 2003, accesible en <<http://www.iustel.com/revistas/>> .

⁸⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. «Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l’UE dans le domaine des droits de l’homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens. Orientations stratégiques », *Doc. COM (2003) 294 final*, Bruselas, 21 de mayo de 2003, p. 4; texto accesible en <http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/com03_294_fr.pdf>.



porque parece asumirse un automatismo en la aplicación de los mecanismos asociados con el respeto de los derechos humanos como revela el optimista cuadro que del tema traza la información pública difundida por la propia UE. En este sentido, se afirma en el sitio oficial de internet que:

“Actualmente, todos los acuerdos comerciales o de cooperación de la UE con terceros países contienen una cláusula de derechos humanos. En caso de incumplimiento se aplican de modo automático penalizaciones consistentes en la pérdida de acceso al mercado o la congelación o anulación de proyectos de ayuda.”⁸⁸

Semejante caracterización de la práctica de la UE dista de corresponderse con la realidad; bien al contrario, la implementación de los mecanismos establecidos en los convenios en cuestión queda supeditado al examen de un conjunto de circunstancias de entre las cuales el respeto de los derechos humanos no es en absoluto la más relevante; de hecho, tan irregular comportamiento ha llevado incluso a catalogar tal práctica como arbitraria⁸⁹. Sin llegar a estos extremos, JANER TORRENS advierte que la propia Comisión es consciente de la ausencia de unos criterios claros, objetivos y uniformes en orden a la evaluación del respeto de los derechos humanos por parte los *partenaires* lo que la ha llevado a propugnar una metodología en la que, sin mengua de una importante dosis de discrecionalidad, se parte de una valoración política caso por caso, en la cual juegan un papel relevante los informes de las misiones diplomáticas y de los Jefes de Delegación destinados en el Estado encartado, todo ello con miras a valorar la progresión o el retroceso en relación con el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho⁹⁰. Por su parte, el Parlamento Europeo ha abogado por imprimir transparencia a este proceso estableciendo, de un lado, una estructura institucional específica en materia de derechos humanos (Subcomités de derechos humanos) en el marco

⁸⁸ Cfr. Panorama de las actividades de la Unión Europea. Desarrollo. Texto accesible en <http://www.europa.eu.int/pol/dev/overview_es.htm>.

⁸⁹ NWOBKE, J., “The Application of Human Rights in African Caribbean and Pacific-European Union Development and Trade Partnership”, *German Law Journal*, vol. 6, 2005, p. 1395 (accesible en <<http://www.germanlawjournal.org>>)..

⁹⁰ JANER TORRENS, *La promoción de los derechos humanos...*, cit., p. 124.



de los diferentes instrumentos convencionales; de otro, dotando de claridad a los procedimientos sobre implementación de la “cláusula democrática”⁹¹

En todo caso, el recurso a mecanismos de condicionalidad negativa –en concreto, la adopción de sanciones- plantea una serie de problemas sobre los que ha alertado P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA de los cuales el más importante se cifra en el hecho de que su genérica imposición castiga ante todo a los sectores más desfavorecidos de la población en tanto que las elites responsables quedan relativamente indemnes, con lo cual se ve mermada la eficacia de las medidas que difícilmente doblegarán a aquéllas; por otro lado, su mantenimiento a la larga no hará sino empeorar las condiciones de vida de la población planteando entonces una flagrante contradicción con el objetivo confeso de éstas que en este caso no es otro sino el respeto de los derechos humanos –específicamente los económicos y sociales- de las poblaciones afectadas; de ahí que se cuestione crecientemente su empleo abogando por la definición de “sanciones inteligentes” o “selectivas” (*targeted sanctions, smart sanctions*) o, sencillamente, se postule su abandono en aras de mecanismos positivos (incentivos)⁹², máxime si lo que se trata de perseguir es la protección y promoción de los derechos humanos. De hecho, en el marco de la UE estas implicaciones negativas han sido tempranamente advertidas. Así, ya en 1999 los participantes en el Primer Foro de Discusión sobre los Derechos Humanos destacaban que las cláusulas en materia de derechos humanos no debían ser empleadas para castigar a la población ni debían ser asociadas con las sanciones

⁹¹ Parlamento Europeo (Subcomité de Derechos Humanos), Report on the Annual Report on Human Rights in the World 2004 and the EU's Policy on the matter; Rapp.: S. Coveney, *Doc. A6-0086/2005 final*, 5 de abril de 2005, p. 29, párrs. 214 y 215.

⁹² ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “Derecho, Moral y Eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad”, en *Soberanía del Estado y Derecho internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, t. I, Universidad de Córdoba-Universidad de Sevilla-Universidad de Málaga, Sevilla, 2005, pp. 155-176, en pp. 160-170. Sobre el particular, además, *vid.* “The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights”, *Doc. NU E/C.12/1997/8*, CESCR General comment 8, 12 de diciembre de 1997, párrs. 3 y 16; texto electrónico accesible en < [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/974080d2db3ec66d802565c5003b2f57?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/974080d2db3ec66d802565c5003b2f57?Opendocument)>, así como BOSSUYT, M., “Consecuencias negativas de las sanciones para el disfrute de los derechos humanos”, (Documento de Trabajo), *Doc. NU, E/CN.4/Sub.2/2000/33*, 21 fde junio de 2000, p. 23 (Texto inglés accesible en < <http://www.globalpolicy.org/security/sanction/unreports/bossuyt.htm#smart> >), quien tilda de ilícitas las sanciones generales por plantear una flagrante violación de los derechos humanos de las poblaciones afectadas.



tradicionales⁹³. En atención a tales circunstancias cabe plantearse si la apuesta -al menos retórica- por fórmulas de condicionalidad negativa tiene aún sentido. En esta línea, hace ya algún tiempo se viene insistiendo en la necesidad de adoptar un enfoque constructivo, favoreciendo la complementariedad entre los distintos instrumentos en juego y arbitrando medidas de índole positiva que permitieran colmar la laguna existente entre la inacción y las medidas sancionatorias característicos de la práctica desarrollada por la UE, introduciendo un gradualismo en el proceso que favorecería a la postre su propia dinámica⁹⁴.

Pues bien, la postergación de las medidas de condicionalidad negativa que revelan las modificaciones introducidas en el art. 96 del Acuerdo de Cotonú revisado –cuyo análisis efectuábamos en estas páginas- parece confortar esta conclusión y también a la misma parecen responder nuevas propuestas –tales como la “Facilidad para la democracia” prevista en el Programa de Trabajo de la Comisión para la Asociación Euromediterránea o la recién difundida “Estrategia de la UE para África”- en las que se insiste en una dinámica positiva orientada a “apoyar, favorecer y recompensar” los esfuerzos domésticos “para construir, reforzar y mantener normas, procedimientos e instituciones democráticas”⁹⁵. Por lo mismo, también se explica el relieve que cobra ahora el diálogo político como cauce alternativo para configurar una nueva condicionalidad en este marco; de hecho, el recurso a este instrumento se generaliza como vía para abordar las cuestiones relativas a los derechos humanos tal como confirma el énfasis que en relación con el empleo de este procedimiento incorpora el texto revisado del Acuerdo de Cotonú. Ciertamente, la preferencia por esta herramienta concuerda

⁹³ Human Rights Discussion Forum, *Report*, Bruselas, 1 de diciembre de 1999, p. 26.

⁹⁴ Conferencia de la UE sobre derechos humanos, Venecia 25-28 de mayo de 2000, *The EU and the central role of human Rights and Democratic Principles in relations with Third Countries*, Working Group II “Human Rights Clause(s)”, rapp. D. Napoli; texto accesible en <http://europa.eu.int/external_relations/human_rights/conf/third/work_2.htm>; EU Forum, *4th Human Rights Discussion Forum*, Copenhague, 20-21 de diciembre de 2002, p. 23.

⁹⁵ Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African Pact to Accelerate Africa’s Development (SEC (2005) 1255, *Doc. COM* (2005) 489 final, 12 de octubre de 2005, pp. 24 y ss.; Comisión Europea, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Dixième Anniversaire du Partenariat Euro-méditerranéen. Un programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années, *Doc. COM*, 12 de abril de 2005, p. 5; texto accesible en <http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/barcelona_10/docs/10th_comm_fr.pdf>.



con diferentes pronunciamientos recientes de la UE en los que se caracteriza a éste como un “instrumento vital en la política exterior en materia de derechos humanos de la UE”⁹⁶, asignándole “una importante dimensión preventiva de cara a la consecución de aquellos objetivos”⁹⁷.

IV. REFLEXIONES FINALES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

El núcleo de nuestra reflexión se centra en el hecho de que no andan descaminados quienes sostienen que la cooperación al desarrollo –en sus múltiples manifestaciones– constituye la expresión de la persistente dinámica colonial presente aún hoy en el Derecho internacional y de su subproducto el Derecho de la Unión Europea. De hecho, tal como se ha destacado no es casual que las nociones de desarrollo y subdesarrollo surjan en el mismo momento en que se verifica el proceso de descolonización pues esta dicotomía es el nuevo artificio a través del cual se perpetúa la dominación de unos pueblos sobre otros pues:

“even as the promise of the universality was captured to the extent of the ascription of the juridical form of nation to these entities other conceptual mechanisms were engendered to effect the ongoing containment of the savage Other whilst its endless transformation into the modern, or universal, nation was continually re-enacted”⁹⁸

Desde esta perspectiva hipercrítica que parcialmente compartimos, la inserción en el discurso del desarrollo de la condicionalidad en relación con el respeto de los derechos humanos perpetuaría esa relación de dominación al postular una caracterización de los mismos que, al menos hasta ahora, ha estado teñida de una coloración netamente occidental a

⁹⁶ Conclusiones del Consejo sobre la puesta en práctica de la política de derechos humanos de la UE, diciembre de 2004, p. 2, párr. 5; texto accesible en <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EU_HR_Policy15817_re03.en04.pdf>. Cfr. asimismo, Conclusiones del Consejo (Asuntos Generales), 13 de marzo de 2005, p. 11, párr. 3; accesibles en <http://europa.eu.int/comm/external_relations/gac/date/2005/03_160305_ga.pdf#hr>.

⁹⁷ Declaración común del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, “El consenso europeo sobre desarrollo”, Doc. 14820/05, Anexo I, p. 7, párr. 17; texto accesible en <http://europa.eu.int/comm/development/body/development_policy_statement/docs/eu_dps_en.pdf#zoom=100>.

⁹⁸ PAHUJA, S., “The Postcoloniality of International Law”, *Harvard International Law Journal (HILJ)*, vol. 46, 2005, pp. 459-469, en p. 464.



través de su énfasis en los derechos civiles y políticos, los individuales sobre los colectivos y la aparente universalidad y neutralidad cultural y religiosa en su caracterización.

Item más, la articulación del discurso de los derechos humanos (y en íntima conexión con él, el principio democrático y la buena gobernanza) en la acción exterior de la Unión Europea refleja aspectos contradictorios que, sin duda, contribuyen a explicar su reducida eficacia: así, de un lado, resulta contraproducente que se articule un discurso conformado en torno al principio democrático precisamente en un ámbito –la acción exterior– en el que es más patente si cabe el déficit democrático inherente a la UE, como confirma el relegamiento que en estas materias padece el Parlamento Europeo; insuficiencia que ni siquiera la fallida Constitución Europea ha tratado de colmar⁹⁹. Por otra parte, también contradictorio resulta el grado de exigencia asociado con el respeto de los derechos humanos en la política de cooperación al desarrollo y en las estrategias de preadhesión frente a la indiferencia que tales desarrollos merecen en el ámbito de los ya Estados miembros. A tenor de ello, no parece faltarle razón a A. WILLIAMS cuando sugiere que estas contradicciones obedecen a que el carácter presuntamente fundamental y fundamentador del respeto de los derechos humanos por la UE no deja de ser un mito –una “tradición inventada”, en la fórmula *hobshawmiana*– ajeno en principio al proyecto de integración europea cuya modesta acogida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas hipostasía su explícita formulación en la Declaración común de 1977 sobre los derechos humanos¹⁰⁰.

En todo caso, es indudable que este cuestionable marco normativo se encuentra inmerso en un profundo proceso de transformación: junto con las modificaciones previamente analizadas en el marco del SPG y del Acuerdo de Cotonú se avanzan nuevos desarrollos algunos de los cuales parecen refrendar claramente la denunciada dinámica neocolonial: éste

⁹⁹ Sobre el particular y respecto del dominio de la política comercial común, vid. KRAJEWSKI, M., “External Trade Law and the Constitution Treaty: Towards a Federal and more democratic Common Commercial Policy?”, *Common Market Law Review (CML Rev)*, vol. 42, 2005, pp. 91-127.

¹⁰⁰ WILLIAMS, A., *EU Human Rights Policies. A Study in Irony*, Oxford UP, Oxford, 2004, pp. 137-157. La expresión proviene de la colección de ensayos a cargo de HOBBSAWM, E., y RANGER, T., *La invención de la tradición*, (trad. E. Omar Rodríguez), Crítica, Barcelona, 2002.



sería el caso de los previstos acuerdos de libre comercio que habrán de sustituir al marco multilateral general existente en el Acuerdo de Cotonú¹⁰¹. Por otro lado, se ha hecho notar la necesidad de revisar el conjunto de los textos que vienen fundamentando la PCD habida cuenta, entre otras razones, de la aceleración del proceso de globalización, de las nuevas prioridades políticas existentes en la Europa de los 25 (política de vecindad, estrategia europea de seguridad, etc. incluso el fallido tratado constitucional) o del reforzamiento del consenso internacional en torno al desarrollo de la que serían prueba, *inter alia*, la Declaración del Milenio y los objetivos para el Desarrollo, el consenso de Monterrey (2002), los acuerdos de Doha en el marco de la OMC, etc¹⁰². En este orden, el proceso, apenas iniciado, deberá considerar cuestiones tales como el reforzamiento de la coherencia de las acciones desarrolladas, la inserción de los objetivos para el desarrollo incluidos en la Declaración del Milenio¹⁰³, la relación entre desarrollo y seguridad, la integración entre comercio y desarrollo, las relaciones y sinergias entre migraciones y desarrollo, la protección del medio ambiente, etc.

Naturalmente, aunque su resultado es impredecible, se avanzan ya algunas cuestiones que van a proyectar nueva luz en la cuestión que nos ocupa; en concreto:

a) *El respeto de los derechos humanos concebido también como respeto de los derechos económicos, sociales y culturales*. Con ocasión del cincuentenario de la Declaración universal de los derechos humanos, el Profesor J.A. CARRILLO SALCEDO, destacaba el relegamiento y marginación de los derechos humanos de determinados colectivos (mujeres, pueblos indígenas, etc.) en aras del “realismo político” en tanto que en otros casos, como

¹⁰¹ Cfr. AMIN, S., HOUTART, F., RAMONET, I., «Mettre en échec le projet impérial», *Manière de voir*, núm. 84, diciembre 2005-enero 2006; texto accesible en <<http://www.monde-diplomatique.fr/mav/84/AMIN/12984>>.

¹⁰² Comisión Europea, DG Desarrollo, *La politique de développement de l'Union Européenne. Questions pour le débat* (Consultation sur le futur de la politique de développement de l'Union Européenne. Questions pour le débat), 7 de enero de 2005, p. 2; texto accesible en <http://europa.eu.int/comm/development/body/theme/consultation/doc/Issues_Paper_FR.pdf#zoom=100>

¹⁰³ Respecto de la polémica en torno al valor de los Objetivos del Milenio (ODM) suscitada por EEUU con ocasión de la reciente cumbre del “Milenio+5”, vid. OLIVIE, I., “Punto muerto para el Milenio+5”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 26, noviembre 2005, pp. 19-22.



ocurre con los derechos económicos, sociales y culturales, eran “retóricamente ensalzados, pero nunca abordados real y resueltamente” por los Estados y las organizaciones internacionales, de forma que su tópica y enfática invocación como exponentes de la *indivisibilidad* de los derechos humanos se trocaba en la práctica en su *invisibilidad*¹⁰⁴. Esta situación no parece aceptable de ahí que en lo que respecta al contenido de los derechos humanos cuya protección fundamenta la política de cooperación al desarrollo se destaque, en línea con los Objetivos del Milenio para el Desarrollo, la necesidad de enfatizar el desarrollo humano y social confortando la idea de que la inversión en capital humano es la principal respuesta política frente a los desafíos de la globalización y el aumento de las desigualdades por lo cual la nueva política de cooperación al desarrollo debería priorizar los derechos económicos y sociales, los derechos en materia de sexualidad y procreación, los derechos del niño, los derechos de la mujer, los derechos culturales, los derechos de las minorías, etc.; la concentración de la acción de la UE sobre estos derechos permitiría así mejorar la posición de las personas y sus condiciones de vida en línea con aquel objetivo¹⁰⁵.

b) El reforzamiento de las relaciones entre desarrollo y seguridad. Ya hace años J.M. SOBRINO HEREDIA resaltaba que la cooperación al desarrollo constituía uno de los elementos básicos de la seguridad europea¹⁰⁶. Esta estrecha conexión, no obstante, tiende a reforzarse en momentos recientes en los planteamientos de las instituciones europeas: de un lado, porque el desarrollo –entendido ahora como desarrollo humano y social– contribuye a la seguridad humana permitiendo a las personas vivir libres, en paz y seguridad y permite remover una de las causas de la inseguridad mundial; de otro, porque el desarrollo concebido como desarrollo sostenible se plantea la solución estructural para enfrentar las causas profundas generadoras de inseguridad y asociadas con la pobreza, la mala gobernanza, los conflictos potencialmente violentos y la emergencia del terrorismo¹⁰⁷. En línea con ello se

¹⁰⁴ CARRILLO SALCEDO, J.A., *Dignidad frente a barbarie (La Declaración universal de derechos humanos, cincuenta años después)*, Trotta, Madrid, 1999, p. 23.

¹⁰⁵ Comisión..., *La politique de développement...*, cit., pp. 14-16.

¹⁰⁶ SOBRINO HEREDIA, “La Unión Europea y el Desarrollo...”, cit., p. 129).

¹⁰⁷ Comisión..., *La politique de développement...*, cit., p. 4. No obstante, la vinculación entre subdesarrollo y terrorismo es cuestionada por quienes ven en ello la enésima (y errónea) justificación de una ayuda que siempre



considera la conveniencia de promover modelos de gobernanza responsables, transparentes, eficaces y respetuosos con los derechos humanos por considerarlos esenciales para el desarrollo, pero evitando en caso contrario la proliferación de medidas de condicionalidad negativa que afecten al bienestar de la población¹⁰⁸.

Ahora bien, el desarrollo efectivo de estas premisas –y en particular la conexión entre desarrollo y seguridad- deja abiertos no pocos interrogantes toda vez que puede favorecer una dinámica en la que los objetivos del desarrollo se subordinen a los imperativos de la seguridad¹⁰⁹; de hecho, la Estrategia de seguridad de la Unión Europea adoptada en diciembre de 2003 postula esta idea al erigir a la seguridad en precondition para el desarrollo (obviando en cambio cualquier referencia al respeto de los derechos humanos)¹¹⁰, nuestra reciente Ley

ha tratado de fundamentarse enmascarándolo en un interés personal (la lucha contra el comunismo, la contención de las migraciones, etc.); en sus palabras la afirmación de que “debemos sacar a los pueblos de la pobreza para garantizar nuestra seguridad” es un “desafío de todos los hechos, que demuestran que son las personas con formación y de clase media las que estrellan aviones contra los rascacielos y lanzan coches bomba contra las embajadas” (BGHAGWATI, J., *En defensa de la globalización. El rostro humano de un mundo global*, (trad. V. Canales medina), Debate, Barcelona, 2005, p. 334).

¹⁰⁸ Comisión..., *La politique de développement...*, cit., pp. 4 y 15.

¹⁰⁹ WOODS, N., “The Shifting Politics of Foreign Aid”, *International Affairs*, vol. 81, 2005, pp. 393-409, en p. 407.

¹¹⁰ “Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad”, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 2 (texto electrónico accesible en <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIES.pdf>>); CHURRUCÁ, M., “Criticizing the EU Security Strategy: The EU as a regional Cooperative Security Provider”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, núm. 10, 2005, p. 3, texto accesible en <[http://www.reei.org/reei%2010/C.Churruca\(reei10\).pdf](http://www.reei.org/reei%2010/C.Churruca(reei10).pdf)>. Respecto de ésta, además vid. ALDECOA LUZÁRRAGA, F., “Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización”, *Documento del Real Instituto Elcano*, 9 de enero de 2004, accesible en <<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/imprimir/76imp.asp>>; ARTEAGA MARTÍN, F., “La estrategia de seguridad de la Unión Europea en perspectiva española”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, núm. 6, 2003, pp. 8-11; BAYLES, A.J.K., “EU and US Strategic Concepts: A mirror for partnership and difference?”, *The International Spectator*, vol. XXXIX, 2004, pp. 19-33; FERNÁNDEZ SOLA, N., “La política de seguridad y defensa como elemento constitucional de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo-IUSTEL*, núm. 2, 2003; accesible en <<http://www.iustel.com>>; GARCÍA PICAZO, P., “Defensa de una identidad europea más segura”, *Tiempo de Paz*, núm. 74, otoño 2004, pp. 22-34; ORTEGA, M., BATT, J., LYNCH, D., “Discussing Solana’s Strategy Document: The EU’s Strategic Objectives: Effective Multilateralism and Extended Security”, Discussion Paper, EU-ISS Seminar, París, 6-7 octubre 2003, así como las consideraciones contenidas en nuestra contribución “Política de Defensa, uso de la fuerza y legalidad internacional: una aproximación a las ‘concepciones estratégicas’ desde la perspectiva del Derecho internacional”, *Cuadernos Aragoneses de Economía*, vol. 14, 2004, pp. 374-378.



Orgánica de Defensa Nacional asume este planteamiento¹¹¹ y la inserción de nuevas obligaciones vinculadas con la cooperación antiterrorista en el marco del recientemente revisado Acuerdo de Cotonú de 25 de junio de 2005 (y los intentos fallidos por abordarla en la cumbre euromediterránea Barcelona+10) abundan en esta dimensión¹¹².

c) *La conjunción de derechos humanos, sostenibilidad y libre comercio.* La integración de comercio y medio ambiente en la política de desarrollo, pero a través de estrategias comerciales que concilien las ventajas del comercio y de las inversiones con los objetivos políticos, medioambientales y sociales de los países en desarrollo¹¹³. Con esta nueva dimensión se acude al encuentro de las insuficiencias detectadas en las anteriores estrategias de desarrollo en las cuales no se integraban las consideraciones ambientales –pese a su trascendencia para el bienestar y la misma supervivencia de las poblaciones- ni reparaban en el hecho de que el alivio de la pobreza se ve dificultado por las persistentes desigualdades en el sistema mundial de comercio¹¹⁴. Por otra parte, la conjunción de estos nuevos elementos refuerza los aspectos sistémicos inherentes a las nuevas dimensiones de la cooperación al desarrollo en su relación con los derechos humanos pues de forma indudable la inserción de las preocupaciones medioambientales lejos de constituir una constricción del derecho humano al desarrollo revela en su caracterización como desarrollo sostenible “una pluralidad de dimensiones, íntimamente relacionadas entre sí a partir de la idea central de que el ‘ser humano’ se ha convertido en el centro de las preocupaciones internacionales actuales”¹¹⁵.

¹¹¹ En consonancia con las orientaciones del “Documento Solana”, la Exposición de Motivos de la LO 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional (BOE, núm. 276, 18 de noviembre de 2005) afirma que “la seguridad es un reto, y lograr que sea efectiva requiere la concurrencia de la Defensa como uno de los medios necesarios para alcanzarla, junto a la defensa de los derechos humanos, la lucha por la erradicación de la pobreza y la cooperación al desarrollo, que también contribuyen a tal fin”.

¹¹² Se trata de los nuevos artículos 11 a y 11 b relativos respectivamente a la lucha contra el terrorismo y la cooperación para impedir la proliferación de armas de destrucción masiva (cfr. Acuerdo de Cotonú revisado por el Acuerdo de 25 de junio de 2005, DO L, núm. 209, 11 de agosto de 2005, pp. 37-38).

¹¹³ Comisión..., *La politique de développement...*, cit., pp. 5-6.

¹¹⁴ Tal como advierte el informe elaborado por los expertos designados por el Secretario General de las Naciones Unidas para encarar la consecución de los objetivos del Milenio (cfr. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Doc. NU, A/59/565, 2 de diciembre de 2004, pp. 30-31, párrs. 54 y 62).

¹¹⁵ PONS RÀFOLS, F.X., “Desarrollo sostenible y financiación del desarrollo”, *Agenda ONU*, núm. 5, 2004, pp. 122-129.



Asimismo, aunque no de forma tan evidente, de estas interacciones también participa la integración del comercio en la nueva caracterización de la política de desarrollo: de un lado por su relación -bien que difusa en los textos jurídicos- con el concepto de desarrollo sostenible¹¹⁶; de otro por sus indudables implicaciones para el disfrute de los derechos humanos¹¹⁷.

d) *La imbricación entre derechos humanos, desarrollo y respeto de la diversidad cultural.* Por último, con miras a desterrar definitivamente una visión alienadora y neocolonial de la cooperación al desarrollo parece conveniente integrar los aspectos culturales en la articulación de esta política, máxime si se tiene presente que con ello se refuerza asimismo el respeto de unos derechos humanos frecuentemente preteridos y menoscabados, los derechos culturales. En este sentido, de cara al diseño de la renovada política europea de cooperación al desarrollo puede resultar conveniente prestar atención al reciente Convenio para la promoción y protección de la diversidad de las expresiones culturales, de 20 de octubre de 2005, en donde se destaca la interdependencia entre los aspectos económicos y culturales del desarrollo y se postula una atención a estas cuestiones a través del reforzamiento de las industrias culturales de los países en desarrollo, el reforzamiento de sus capacidades en materia de

¹¹⁶ Al respecto, *vid.* JUSTE RUIZ, J., «El desarrollo sostenible y los derechos humanos», en *Soberanía del Estado y Derecho internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Univ. de Córdoba-Univ. de Sevilla-Univ. de Málaga, Sevilla, 2005, vol. II, pp. 757-778, en pp. 765-766. Otra cosa son las declaraciones del tenor del “Consenso de Monterrey” que dan por hecha la simbiosis entre uno y otro, al tiempo que ofrecen una visión optimista de la liberalización comercial (*Cfr.* Consenso de Monterrey sobre la financiación internacional del desarrollo, reprod. en Naciones Unidas, Informe de la Conferencia Internacional sobre la financiación del desarrollo, (Monterrey, México, 18 a 22 de marzo de 2002), *Doc.NU*, A/CONF.198/11, pp. 8-10, en esp. párrs. 26-27).

¹¹⁷ En este sentido, ya en la Conferencia de la UE sobre derechos humanos celebrada en Venecia entre el 25 y 28 de mayo de 2000 destacaba como una cuestión clave la incidencia de la política comercial en el disfrute de los derechos humanos y la falta de coordinación entre las diferentes áreas implicadas: desarrollo, cooperación, comercio, derechos humanos, etc. (*The EU and the central role of human Rights and Democratic Principles in relations with Third Countries*, WG I “EU Human Rights Policy in the context of Globalisation”, rapp. I. Aguirrezabal; en <http://europa.eu.int/external_relations/human_rights/conf/third/work_1.htm>). Para una confrontación de las diferentes perspectivas de aproximación a la relación entre comercio y derechos humanos, *vid.* en la literatura más reciente, EFFEY, U.E., “The GATT/WTO Regime, Economic Rights and Sub-Saharan Africa: The Musings of a Heretic”, *Netherlands International Law Review (NILR)*, pp. 221-248, en esp. pp. 223-235; ORFORD, A., “Beyond Harmonization: Trade, Human Rights and the Economy of Sacrifice”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 18, 2005, pp. 179-213.



UNA EUROPA SOLIDARIA: CIUDADANÍA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.
Instituto de estudios para la Paz y la Cooperación-IEPC

expresión cultural, la transferencia de tecnologías y el apoyo financiero a sus sectores culturales¹¹⁸.

¹¹⁸ Art. 14 Convenio para la promoción y protección de la diversidad de las expresiones culturales, de 20 de octubre de 2005 (Cfr. asimismo, arts. 2 (principios 5 y 6), 13, 15 y 16. Su texto está accesible en <http://www.unesco.org/culture/culturaldiversity/convention_fr.pdf>. En relación con el mismo *vid.* PAUWELYN, J., “The UNESCO Convention on Cultural Diversity, and the WTO: Diversity in International Law-Making?”, *ASIL Insights*, 15 de noviembre de 2005; texto accesible en <http://www.asil.org/insights/2005/11/insights051115.html#_edn1>).