

LA EVOLUCIÓN DE LA *CONDICIONALIDAD* POLÍTICA EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA

AMAYA ÚBEDA DE TORRES*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA INSERCIÓN DE LA CLÁUSULA DE *CONDICIONALIDAD* POLÍTICA EN LOS ACUERDOS INTERNACIONALES CON TERCEROS PAÍSES.
 1. LA COMPLEJIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA.
 - A. *Los Convenios de Lomé: una práctica errática.*
 - a. La timidez de las primeras décadas.
 - b. La inserción progresiva del respeto de los Derechos Humanos y de la Democracia.
 - B. *La generalización del uso de la cláusula de condicionalidad tras la Guerra Fría.*
 - a. La incorporación progresiva al Derecho originario.
 - b. El impulso de las Instituciones.
 2. LAS DIFICULTADES DE LA APLICACIÓN PRÁCTICA
 - A. *La pluralidad de fórmulas utilizadas.*
 - a. Los primeros enunciados de la cláusula.
 - b. El perfeccionamiento de la cláusula.
 - B. *Las inconsistencias.*
 - a. La imposición de sanciones.
 - b. El balance crítico.
- III. LA UTILIZACIÓN DE LA *CONDICIONALIDAD* POLÍTICA HACIA LOS PAÍSES CANDIDATOS.
 1. LA COMPLEJIDAD DEL PROCESO.
 2. LA COMPLEJIDAD DEL CASO TURCO.
- IV. CONCLUSIONES.

* Doctora en Derecho, Investigadora García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

I. INTRODUCCIÓN¹

La historia de la política exterior de la UE y su vínculo con el principio democrático, así como de respeto de los Derechos Humanos, podría calificarse de lento despertar. En efecto, si bien la Unión Europea ha mostrado un interés original y *genuino* hacia estas cuestiones, éste ha sido progresivo. De hecho, aunque haya sido el Consejo de Europa la Organización que más ha desarrollado la defensa de estos ideales en el continente, erigiéndose en gran defensor de ambos principios, no ha tenido un papel exclusivo ni excluyente y la Unión también se vio en la necesidad de afirmarlos. Sin embargo, ello no se hizo de forma rotunda y expresa hasta la caída del muro de Berlín y los cambios que siguieron a este suceso a lo largo de los años noventa.

La reticencia de las, en ese momento, aún Comunidades Europeas, a insertar una referencia directa a la democracia y los Derechos Humanos en el Derecho originario responde a una lógica escindida. Por un lado, existía una desconfianza por parte de los Estados miembros y cierta resistencia a ceder parcelas de su soberanía a una Organización con competencias crecientes. Por el otro, si durante años se había planteado la necesidad de esta inclusión en los tratados, se había considerado una inclusión superflua y redundante por su reconocimiento en el ámbito del derecho interno de cada Estado. Sin embargo, si analizamos de forma separada el respeto de los Derechos Humanos y el de la democracia, debe destacarse que la inquietud democrática en el seno de las antiguas Comunidades Europeas no es algo nuevo o inexistente, sino la consecuencia lógica de la conjunción de dos factores: por un lado, el carácter democrático de los países pertenecientes a esta Organización; por el otro, la evolución misma de los tratados constitutivos y su vocación *constitucionalista*². Sin embargo, la incorporación de la referencia directa a la idea de democracia ha

¹ *Χρόμῆζα γάρ πολιτεία... καὶ ὄνομα μὲν διὰ τὸ μὴ ἐς ὀλίγους ἀλλ' ἐς πλείονας οἰκεῖν δημοκρατία κέκληται.* (Nuestra Constitución... se llama democracia porque el poder no está en manos de unos pocos sino de la mayoría, *Tucídides II, 37*), Preámbulo del *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa* presentado al Consejo Europeo reunido en Salónica, 20 de junio de 2003.

² Escapa al objeto y al propósito de este trabajo pronunciarse sobre la polémica relativa a la adecuación del uso de la idea de *constitucionalización* con referencia al proceso de integración europea. Baste señalar aquí que con este término nos referimos más bien a la institucionalización progresiva de los principios básicos en el seno de la Unión Europea.

sido mucho más compleja que la inclusión de los Derechos Humanos, que han sido objeto de una introducción mucho menos problemática y pausada.

De hecho, el principio democrático comenzó a desarrollarse a partir de su vínculo indisoluble con el desarrollo. En un principio, se trataba de una exigencia externa, más bien dirigida hacia los Estados con los que las Comunidades entablaban relaciones comerciales que hacia los países miembros (lo que la profesora Escobar califica de *legitimación democrática ad extra*³), ya que los Estados miembros de la Unión no «necesitaban» el recordatorio del respeto de la democracia. A medida que el proceso de construcción comunitaria ha ido avanzando, la inclusión de la exigencia democrática, ya sea como consecuencia lógica del respeto de los Derechos Humanos o de forma independiente, se ha «institucionalizado». El conflicto de los Balcanes, los retos de la ampliación, así como el ascenso de la extrema derecha en Europa, han puesto de manifiesto la actualidad y la necesidad de esta inclusión en los tratados, que no es puramente formal, sino que tiene unas consecuencias prácticas importantes. Además, muchas son las voces que defienden la necesidad de conseguir una reglamentación menos timorata y más coherente por parte de la Unión Europea en este campo⁴. Hoy tanto los Derechos Humanos como la idea de democracia tienen una amplia acogida en los tratados, formando parte de los valores

³ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., «Unión Europea, democracia y Derechos Humanos», en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (Coord.), *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 de Relaciones Internacionales, celebradas en Santander en el año 2001, Ed. B.O.E., Madrid, 2003, pp. 25 y ss.

⁴ En este sentido, pueden verse, entre otros, y aparte de los trabajos ya citados, los comentarios del profesor COHEN-JONATHAN en las conclusiones al libro de TAVERNIER, P. (dir.), *Quelle Europe pour les droits de l'homme? La Cour de Strasbourg et la réalisation d'une «union plus étroite» (35 années de jurisprudence: 1959-1994)*, Bruylant, Bruselas 1996; DECAUX, E., «La PESC et la diplomatie des droits de l'homme», en FENET, A. et SINAY-CYTERMANN, A. (dir.), *Union européenne: intégration et coopération*, PUF, París, 1995, pp. 223-244; los comentarios del artículo F de SIMON, D. en CONSTANTINESCO, V. et al. (dir.), *Traité sur l'Union Européenne. Commentaire article par article*, Economica, París, 1995, pp. 81 y ss; de COLVIN et al., «Human Rights and Accountability after the Treaty of Amsterdam», *European Human Rights Law Review*, 1998, pp. 191 y ss. En la doctrina española, véanse los trabajos de MANGAS MARTÍN, A., «¿Qué modelo de integración política para Europa?», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 24, 2001, pp. 89-100; ROBLES MORCHÓN, G., *Los derechos fundamentales en la Comunidad Europea*, CEURA, Madrid, 1998; LIÑÁN NOGUERAS, D., «Derechos Humanos y Unión Europea», *CEBDI*, vol. IV, 2000, pp. 363-420, etc.

de la Unión, si bien, como será desarrollado en esta contribución, ciertas incoherencias subsisten en la práctica y se refuerzan por la ausencia de una definición⁵.

Partiendo de la proyección del respeto de la democracia y de los Derechos Humanos en la política exterior de la Unión Europea, el objeto de este estudio será analizar el fenómeno de la *condicionalidad* y su uso por la UE en sus relaciones con otros Estados. Una primera dificultad se plantea con relación a la terminología empleada: la condicionalidad es de naturaleza fundamentalmente política y no jurídica y, por tanto, su uso y su significado no siempre son uniformes. Una definición posible en el contexto específico de la Unión y que se corresponde con la acepción hoy más comúnmente aceptada, sería considerar la condicionalidad como «la utilización o no de instrumentos económicos para la consecución de un cambio de comportamiento político en un Estado en cuestión»⁶. La condicionalidad, por tanto, constituye el vínculo entre el establecimiento de relaciones comerciales, la cooperación al desarrollo o la asociación, por un lado, y, por el otro, el respeto de los Derechos Humanos, de la democracia y el Estado de derecho⁷. Dos son, pues, los campos de desarrollo *natural* de la condicionalidad: el primero concierne los terceros países con los que la Unión establece acuerdos internacionales. Recordemos que estos acuerdos son el instrumento privilegiado de la «cooperación» con los terceros Estados, entendiendo ésta de forma amplia; en efecto, siguiendo a un sector de la doctrina, no delimitaremos el término cooperación por las calificaciones que se contienen en los Tratados o los acuerdos en sí, que a menudo reciben denominaciones muy variadas que han abierto largos de-

⁵ Recordemos la ausencia de definición de la idea de democracia y que ésta es objeto de asociación con los Derechos Humanos primero, y el Estado de Derecho a continuación, sin que se establezca una diferenciación jurídica clara entre sus peculiaridades o implicaciones. Vid. entre los muy numerosos trabajos que señalan las carencias de la ausencia de definición y que hacen referencia a sus consecuencias en el marco de la política exterior de la Unión, CARPANO, E., *Etat de droit et droits européens*, L'Harmattan, Paris, 2005; PAVOT, D., «L'Union européenne et les coups d'Etat dans les Etats tiers», *RAE-LEA*, 2006, n.º 2, pp. 297 y ss.; WEATHLEY, S., «Democracy in International Law: a European perspective», *Internacional Comparative and Law Quarterly*, vol. 51, April 2002, pp. 225 y ss., etc.

⁶ FIERRO, E., *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/New York, 2003, pp. 95 y ss.

⁷ CANDELA SORIANO, M., «L'Union européenne et la protection des droits de l'homme dans la coopération au développement: le rôle de la conditionnalité politique», *Revue Trimestrielle de Droit de l'Homme*, 2002, p. 875.

bates acerca de la confusa separación entre asociación y cooperación⁸. Todos los acuerdos entran en el ámbito de esta contribución siempre que persigan establecer una cooperación, es decir, «una acción coordinada» de la Comunidad con otros Estados para conseguir un objetivo común en un campo determinado⁹. De forma progresiva, a partir de los años ochenta y noventa y a raíz de la mayor información y la sensibilidad pública hacia el respeto de la democracia y los Derechos Humanos, los acuerdos internacionales de las Comunidades quedaron supeditados a ciertas condiciones, entre las que se incluyen el respeto de estas dos nociones. En su política exterior, la Unión ha desarrollado igualmente la exigencia de la condicionalidad política tanto en la política comercial común como en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Es, pues, éste el objeto de estudio, que refleja a nuestro parecer el compromiso de la Unión y de las Comunidades con ciertos ideales (II). El segundo se refiere a la relación que la UE establece con los países que son considerados susceptibles de convertirse en candidatos a la adhesión, a los que se exige el respeto de la condicionalidad política (junto con la condicionalidad económica y jurídica que impone el orden comunitario) con vistas a su incorporación al sistema comunitario. En este aspecto, la culminación del período de adhesión a la Unión de los diez países provenientes de Europa del Este en mayo de 2004 ha confirmado que la entrada previa en el Consejo de Europa, así como la consiguiente ratificación del CEDH y compromiso de respeto de los principios básicos de esta Organización, son condiciones necesarias para acceder al ya no tan reducido número de países miembros de la UE, que ha trascendido las exigencias puramente económicas. El Consejo se ha convertido, por tanto, en la «antesala de la Europa comunitaria»¹⁰, en un laboratorio de ensayos para los países candidatos a la adhesión a la Unión. Se trata de una consecuencia más lógica y quizás también más efectiva de la condicionalidad, puesto que la UE también es y ha sido un club de Estados democráticos que se precian de serlo (III).

Tanto en el primer contexto más amplio de la política comercial, como en el segundo, más restringido, de las negociaciones previas a la adhesión, ambos principios (el de respeto de la democracia y el de los Derechos

⁸ FENET, A. (dir.), *Droit des relations extérieures de l'Union Européenne*, LITEC, paris, 2006, pp. 219 y ss.

⁹ SALMON, J., *Dictionnaire de Droit international public*, Bruylant, Bruselas, 2001, p. 268.

¹⁰ COHEN-JONATHAN, G., «Constitution européenne et droits de l'homme», en COHEN-JONATHAN, G. y DUTHEIL DE LA ROCHERE, J. (dir.), *op. cit.*, p. 225.

Humanos) han sufrido una evolución esencial que ha cambiado su lugar y su importancia en los tratados comunitarios. Desde sus orígenes hasta los más recientes textos debatidos en el seno de la Unión, incluyendo tanto el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa como el Tratado de Lisboa, aún de futuro incierto, todos han dedicado una importancia creciente a esta cuestión. Sin embargo, a pesar de la mayor legitimidad buscada a través de las cláusulas de condicionalidad política, sin embargo, su coherencia y su efectividad siguen siendo una de sus debilidades principales (IV).

II. LA INSERCIÓN DE LA CLÁUSULA DE *CONDICIONALIDAD POLÍTICA* EN LOS ACUERDOS INTERNACIONALES CON TERCEROS PAÍSES

La exigencia del respeto de la democracia y de los Derechos Humanos hacia terceros países ha sido, como se ha señalado anteriormente, una de las primeras ocasiones en las que las Comunidades han hecho una referencia directa a ambos principios, a pesar de la atención privilegiada a sus objetivos económicos. Así, la inclusión de la cláusula de *condicionalidad política* en los acuerdos comerciales es una práctica que ha ido perfeccionándose con el tiempo, sobre todo a través del triple eje formado por la democracia, los Derechos Humanos y el Estado de Derecho, por un lado, y el desarrollo (que comporta importantes inversiones financieras) por el otro. Dicha condición puede ser exigida previamente, como necesaria para la celebración del acuerdo —tratándose entonces de la *condicionalidad ex ante*— o una vez concluido éste, como una condición del mantenimiento del mismo o de la posible imposición de sanciones —*condicionalidad ex post*—¹¹. Existe un último tipo de medidas, lo que la doctrina califica de «incentivos»¹². Se trata de instrumentos que permiten recompensar y premiar los progresos realizados por un Estado en el campo político y que se inscriben en una aproximación constructiva que la Unión privilegia frente a la técnica basada en las sanciones. Sin embargo, se trata de medidas que no responden al esquema de la condicionalidad jurídica aquí analizada, puesto que no son jurídicamente vinculantes; por tanto, no serán estudiadas en esta contribución¹³.

¹¹ *Ibidem*, p. 98.

¹² CANDELA SORIANO, M., «L'Union européenne...», *loc. cit.*, p. 877.

¹³ Los incentivos se usan especialmente en el sistema de preferencias generalizadas. El artículo 7 de los Reglamentos 3281/94 et 1256/96 prevé también un régimen especial de

El estudio de la inserción de la cláusula de la condicionalidad política en los acuerdos comerciales exige, en un primer momento, el análisis de la evolución de la construcción jurídica de la cláusula y lo que su inserción implica en el seno de la política exterior comercial común de la Unión Europea (1), para, a continuación, elaborar un balance crítico de las dificultades prácticas que la aplicación de dicha cláusula ha supuesto (2).

1. LA COMPLEJIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA

La existencia de cláusulas relativas al respeto de los Derechos Humanos remonta a los años setenta. Antes de esta década no había ninguna orientación en ese sentido en la política exterior de la UE. Aunque de las primeras referencias no se puede deducir una auténtica preocupación de la política exterior de las Comunidades Europeas al respecto, o al menos no una práctica que se tradujese en una política sistemática, sin embargo, ya en estos años, comienzan a incluirse afirmaciones acerca del respeto de los Derechos Humanos. A título de ejemplo, destaca la segunda fase de negociaciones celebrada en Ginebra entre 1973 y 1975 y que siguió a la ya emprendida por la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) en Helsinki entre, por un lado y entre otros actores, los Estados miembros de las Comunidades Europeas y, por el otro, los países de Europa oriental y occidental, donde se reclama el respeto por estos países de los Derechos Humanos, convirtiéndose esto en «condición para la aceptación de un acuerdo conjunto»¹⁴. A partir de ese momento existen

incentivos, que promueve y otorga preferencias y ventajas suplementarias a los países en vías de desarrollo que lo soliciten y que respeten los derechos sociales que se derivan de las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo n.º 87, 98 y 138; existen igualmente incentivos en el campo de las preferencias generalizadas en materia de medioambiente, en concreto, para la protección de los bosques tropicales (v. sobre este tema, CANDELA SORIANO, M., *ibídem*).

¹⁴ YAKEMTCHOUK, R., «L'Union Européenne et le respect des droits de l'homme par les pays tiers», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 484, enero de 2005, p. 46. El autor señala que ello influyó en la inclusión del famoso capítulo VII, titulado «Respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia» en la *Declaración sobre los Principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes*, o Acta Final de Helsinki, que, firmada el 1 de agosto de 1975 en esta ciudad, dio lugar al nacimiento de la CSCE, hoy OSCE. De hecho, apoyándose en este Acta, el autor cita la condena por parte de los nueve países de las CCEE del trato de los disidentes políticos por la URSS y los demás países pertenecientes al bloque soviético. Sin embargo, señalemos que la importancia de

dos grandes fases, al menos desde el punto de vista temporal: la fase inaugurada con los Convenios de Lomé, que dan lugar a una práctica un tanto errática en el campo de la condicionalidad progresiva (A), y el período que sigue al fin de la Guerra Fría, que establece una práctica más sistemática y generalizada (B).

A. *Los Convenios de Lomé: una práctica errática*

a. La timidez de las primeras décadas

En lo que respecta a la década de los setenta, las tímidas referencias al respeto de la libertad y la justicia en varios de los acuerdos comerciales concluidos con países de América y de Asia, como México y Sri Lanka (ambos en 1975) o Bangladesh (en 1976) no pueden considerarse como ejemplos de una auténtica condicionalidad política. Los Convenios de Lomé I y Lomé II, adoptados respectivamente el 28 de Febrero de 1975 y el 31 de octubre de 1979 y firmados entre las Comunidades Europeas y los Estados de África, Caribe y Pacífico (ACP), no incluyeron el respeto de los Derechos Humanos o del principio democrático en sus disposiciones. Ello se debió a distintos motivos, entre los que destacan la oposición de los países ACP ante una política considerada como un nuevo colonialismo por parte de los Estados europeos¹⁵. En efecto, la exigencia de respeto del principio internacional de no intervención, principio de origen americano, ha sido un elemento que ha impedido en gran medida el desarrollo de la protección internacional de los Derechos Humanos. Según este principio, se prohíbe la injerencia en los asuntos internos de los Estados, y durante largos años los Derechos Humanos, así como, evidentemente, el régimen democrático elegido, se consideraban parte de esos asuntos internos. Otro de los argumentos esgrimidos durante la negociación de Lomé II fue el hecho de considerar inapropiada la referencia a los Derechos Humanos en acuerdos de carácter puramente comercial y económico, así como su posible manipulación con fines políticos; en efecto, ello podría llevar a

este tipo de pronunciamientos, si bien no puede ser olvidada, debe enmarcarse en el complejo contexto de la Guerra Fría y de la división del mundo.

¹⁵ Acerca de los distintos argumentos esgrimidos, puede verse MARANTIS, D. J., «Human Rights, democracy, and development: the European community model», *Harvard Human Rights Journal*, n.º 7, 1994, pp. 1 y ss.); YOUNG-ANAWATY, A., «Human Rights and the ACP-EEC Lome II Convention: Business as Usual at the ECC», *New York University Journal on international Law and Politics*, n.º 13, 1980, pp. 63 y ss.

un proteccionismo hacia los productos de terceros países por parte de los Estados de la Europa occidental, que podrían disfrazar su rechazo unilateral alegando la falta de cumplimiento de la cláusula de respeto de los Derechos Humanos.

A pesar de la ausencia de referencias al respeto de los Derechos Humanos en los acuerdos, la existencia de graves violaciones en algunos de los Estados firmantes dio lugar a reacciones «esporádicas» por parte de las Comunidades. Ese fue el caso de Uganda, a quien se suspendió de forma parcial la ayuda en el marco del Convenio de Lomé I en virtud de las graves violaciones de los Derechos Humanos ocurridas en 1977, con el gobierno del dictador Idi Amin¹⁶. De hecho, esta reacción dio lugar a una gran paradoja: la obligación que pesaba sobre las Comunidades Europeas, por un lado, de cumplir con el acuerdo concluido, y, por el otro, el riesgo de contribuir con dicho acuerdo al fortalecimiento de un régimen violador de los Derechos Humanos que podría, además, utilizar esa ayuda con fines distintos de los previstos¹⁷. También Chile fue «amonestada» a través de varias declaraciones del Parlamento Europeo, que condenaron las torturas y desapariciones del régimen de Pinochet y aunque la ayuda alimenticia no fue suprimida, las relaciones económicas se redujeron¹⁸.

b. La progresiva inserción del respeto de los Derechos Humanos y de la Democracia

Será, sin embargo, el Convenio de Lomé III el que contiene la primera referencia expresa a la promoción de los Derechos Humanos como uno de los elementos de la política comunitaria de desarrollo. El vínculo con el desarrollo conlleva además la afirmación de la importancia de los dere-

¹⁶ Como ha señalado la doctrina, los excesos cometidos por este dictador fueron los que propiciaron que las Comunidades Europeas pusieran en tela de juicio una visión puramente mercantilista de la cooperación, DECAUX, E., «La PESC et la diplomatie des droits de l'homme», en FENET, A. et al. (dir.), *op. cit.*, 1996, p. 224.

¹⁷ Las Comunidades decidieron congelar en ese caso 6,5 millones de libras destinados a la mejora de los transportes en Uganda, para evitar el paso de vehículos militares. V. FIERRO, E., *op. cit.*, pp. 44-45.

¹⁸ Resolución sobre el golpe de Estado militar en Chile, JO n.º C 095 de 10 de noviembre de 1973, p. 0017; Resolución sobre la proposición de resolución presentada por los Sres Amendola y Ansart, en nombre del grupo comunista y afines, acerca de la amenaza que pesa sobre la vida del Sr. Corvalán y de otros prisioneros chilenos, JO n.º C 125 de 8 de junio de 1976, p. 0029; Resolución sobre la violación de los Derechos Humanos en Chile, JO n.º C 259 de 4 de noviembre de 1976, p. 0038, etc.

chos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo en situaciones dignas y el principio de igualdad; los derechos civiles y políticos no se hallan, por el contrario, recogidos en ninguno de los puntos del acuerdo. A pesar de esa referencia expresa, no se recoge una auténtica cláusula que permitiese condicionar la cooperación al respeto de los Derechos Humanos y las Comunidades Europeas no dejaron de prestar su apoyo a países que, siendo firmantes del acuerdo, eran grandes violadores de Derechos Humanos¹⁹.

Habrà que esperar al año 1989 y al fin de la Guerra Fría para encontrar, por primera vez, una cláusula de Derechos Humanos. El Preámbulo del IV Convenio de Lomé recoge una referencia a los Pactos internacionales de Naciones Unidas de 1966 (el de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos Sociales y Culturales), así como a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a los instrumentos regionales existentes, como el Convenio Europeo de protección de los Derechos Humanos. El artículo 5, titulado *Objetivos y Principios de la Cooperación*, afirma claramente al vínculo entre los Derechos Humanos y el desarrollo; el artículo incluye, además, todos los derechos, tanto los de tipo económico y social, tradicionalmente privilegiados por las Comunidades, como los derechos civiles y políticos de corte más clásico, siguiendo el principio de indivisibilidad que impide establecer una jerarquía entre unos y otros. A pesar de ello, el Convenio no abre la posibilidad de suspender las relaciones comerciales por falta de respeto de la disposición en cuestión²⁰, poniendo de manifiesto las pocas consecuencias prácticas de este reconocimiento²¹. En lugar de ello, se sigue un enfoque positivo de la *condicionalidad*: en vez de «castigar» a los países violadores, se propone más bien «ayudar» y fomentar las relaciones con aquellos países que sean respetuosos de los Derechos Humanos. Se abre así una nueva etapa en el uso de la condicionalidad política hacia terceros Estados en el seno de los acuerdos comerciales, de

¹⁹ Como con Sierra Leona o Togo, v. *infra* las reflexiones sobre las presiones adoptadas por las Comunidades ulteriormente contra estos dos países y las inconsistencias de la aplicación práctica de la condicionalidad política.

²⁰ RIEDEL, E. y WILL, M., «Human Rights Clauses in External Agreement of the EC», en ALSTON, P. (ed.), *The EU and Human Rights*, Academy of European law, EUI, Oxford University Press, Londres, 1999, pp. 727 y ss.

²¹ En este sentido, CEBADA ROMERO, A., «La cláusula democracia/Derechos Humanos como instrumento de condicionalidad en las relaciones exteriores de la CE», en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (coord.), *La Unión Europea ante el Siglo XXI...*, op. cit., p. 88.

cooperación y de asociación, facilitada por el fin de la Guerra Fría y el desmembramiento del bloque comunista.

B. *La generalización del uso de la cláusula de condicionalidad tras la Guerra Fría*

Tras la caída del muro de Berlín y vencidos muchos de los elementos que imposibilitaban el consenso, varios textos confirman el cambio cualitativo en la aproximación de las Comunidades Europeas al establecimiento de relaciones comerciales y de cooperación al desarrollo con terceros países. En un primer momento, el Consejo adoptó unas orientaciones estratégicas en materia de cooperación y desarrollo con los países de América y Asia, en las que se pone de manifiesto el papel central del hombre y el necesario respeto de los Derechos Humanos como *factor fundamental* de la cooperación al desarrollo²².

Varias resoluciones confirman esta visión: la resolución adoptada por la Comisión el 13 de marzo de 1991, que establece la necesidad de incluir las preocupaciones sobre los Derechos Humanos y promover los principios democráticos en la política exterior de las CCEE²³; en las conclusiones adoptadas en el Consejo de Lisboa de 26 y 27 de junio de 1992 se afirma igualmente que el respeto de los Derechos Humanos, el Estado de derecho y la existencia de instituciones políticas eficaces, responsables y beneficiarias de una legitimidad democrática son el fundamento del desarrollo equitativo. En fin, la resolución de 28 de noviembre de 1991, titulada *Sobre la cooperación en Derechos Humanos, democracia y desarrollo*, es un texto clave adoptado por el Consejo y por los Estados miembros reunidos en Consejo Europeo²⁴, que añade dos precisiones esenciales. Según la primera, ahondando en lo ya anunciado por el Consejo europeo en junio de ese mismo año, se confirma que la democracia y ya no sólo el respeto de los Derechos Humanos es el fundamento de un desarrollo sostenible y duradero. En efecto, se establece por primera vez un vínculo directo entre los esfuerzos emprendidos en ese sentido por los terceros Estados y los acuerdos con las Comunidades Europeas y se recuerda el carácter universal e indivisible de los Derechos Humanos —lo que implica el respeto no sólo

²² Orientaciones del Consejo adoptadas el 18 y 19 de diciembre de 1990 y el 4 de febrero de 1991.

²³ Vid. *Bol. CE* 3-1991, p. 69.

²⁴ Vid. *Bol. CE* 11-1991, epígrafe 2.3.1.

de los derechos económicos, sociales y culturales, sino también de los derechos civiles y políticos²⁵. Además, la resolución contiene, igualmente por vez primera, un sistema basado en el dualismo del *stick and carrot*, combinando el enfoque positivo y el negativo de la condicionalidad. En efecto, aunque se sigue otorgando prioridad a la condicionalidad positiva, desarrollando vínculos con aquellos terceros países que se esfuerzan en cumplir con los valores establecidos e intensificando los mismos con los resultados positivos, se contempla por primera vez una condicionalidad de tipo «reactivo»²⁶. La resolución proporciona una base, pues, para suspender la ejecución del acuerdo en caso de ausencia de respeto del principio democrático y de los Derechos Humanos (tratándose de una cláusula de condicionalidad que incluye una referencia a ambos elementos y a la que nos referiremos, en adelante, como «condicionalidad Derechos Humanos y democracia»). Si bien se afirma que las medidas de corte negativo no podrán conllevar resultados perjudiciales para la población del Estado en cuestión, es evidente que las sanciones no siempre conllevan la obtención del objetivo perseguido, es decir, la promoción de la democracia y de los Derechos Humanos²⁷.

De forma paralela, se produce un conjunto de cambios importantes que permiten la sistematización progresiva del uso de la condicionalidad. En noviembre de 1995, se produce una revisión del Convenio de Lomé IV (el llamado Convenio de Lomé IV bis) en Mauricio, en la que se consagra el respeto de los Derechos Humanos, de la democracia y del Estado de derecho como un elemento *esencial* de las relaciones con terceros Estados. Este Convenio reafirma, además, el vínculo entre la condicionalidad política, el desarrollo y los recursos financieros. El 23 de junio de 2000, el Convenio de Lomé IV bis fue reemplazado por el Convenio de Cotonou, que entró en vigor el 1 de abril de 2003 y que es el que se halla vigente

²⁵ Vid. los comentarios sobre este tema de CANDELA SORIANO, M., «L'Union européenne...», *loc. cit.*, p. 880; KING, T., «Human Rights in the Development Policy of the European Community: towards a European World Order?», *Netherlands Yearbook of International Law*, n.º 28, 1997, pp. 51-99; SICILIANOS, L.-A., *L'ONU et la démocratisation de l'État: systèmes régionaux et ordre juridique universel*, A. Pedone, Paris, 2000, p. 107, etc.

²⁶ Según la expresión utilizada en MARANTIS, D. J., *loc. cit.*, p. 12.

²⁷ Respecto a las críticas de las medidas de «represalia», puede verse BILAHARI, K., «Asia's Different Standard», *Foreign Policy*, 22 de septiembre de 1993, así como FOUWELS, M., «The European Union's Common Foreign and Security Policy and Human Rights», *Netherlands Quarterly of Human Rights*, n.º 15, 1997/3, pp. 291 y ss.

hoy día en las relaciones con los países ACP. Este Convenio reafirma la importancia de la condicionalidad política. Sin embargo, si la voluntad existe, quedan aún dos retos importantes: el del establecimiento de un mandato jurídico obligatorio directo (a) y el impulso firme por parte de las instituciones (b).

a. La incorporación progresiva al Derecho originario

Si la evolución analizada denota una actitud más firme por parte de las Comunidades Europeas, la inexistencia de un mandato jurídico directo en el seno del Derecho originario o derivado comunitario sigue siendo un escollo a la generalización del uso de la condicionalidad política²⁸. La cláusula de condicionalidad debe, pues, formar parte del Derecho originario. La evolución llega con el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht, en vigor desde 1993, que afirma en su artículo J.1.2, por vez primera, que el respeto de los Derechos Humanos es uno de los objetivos de la política exterior de la Unión; el Tratado de la Comunidad Europea incluye igualmente, a partir de este momento, el artículo 130 U, según el cual la política de cooperación al desarrollo tiene, entre sus objetivos, la consolidación democrática y del Estado de Derecho, así como el respeto de los Derechos Humanos, y el artículo 130 V, que prevé que la Comunidad debe tener en cuenta los objetivos del artículo 130 U en sus políticas. Aunque necesaria, esta inclusión acerca del necesario respeto a la democracia y los Derechos Humanos en la cooperación al desarrollo realizada en el Tratado de Maastricht, «respondió más a una operación de formalización jurídica de lo ya existente que a un planteamiento global y de fondo sobre dicha actividad» [de cooperación al desarrollo]²⁹.

A partir de ese momento, ha habido un esfuerzo constante por superar las lagunas y el déficit del Derecho originario para conseguir la consolidación progresiva de la condicionalidad. El Tratado de Ámsterdam recogió en sus artículos 12 y 177 lo establecido por el Tratado de Maastricht,

²⁸ FIERRO, E., *op. cit.*, p. 80.

²⁹ MANGAS MARTÍN, A. - LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 5ª edición, 2005, p. 670. En efecto, como señalan los autores, siendo la política exterior de la Unión extremadamente compleja, ello ha constituido un «impedimento grave para la formulación de una política jurídica global, coherente y sólida sobre la defensa de la democracia y los derechos fundamentales a los terceros países», p. 578.

consagrando la posibilidad de exigir la condicionalidad política en el marco de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, la exigua base jurídica abrió una demanda ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que hubo de pronunciarse en 1996 acerca de la compatibilidad de la inclusión de una cláusula de democracia y Derechos Humanos en el Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y la República de la India sobre Asociación y Desarrollo con el mandato contenido en el Tratado en la política de cooperación al desarrollo. En efecto, el artículo 1.1 de dicho Acuerdo establecía como *base* para la cooperación entre las Partes el respeto de los Derechos Humanos y de los principios democráticos, constituyendo éstos, por tanto, un *elemento esencial* del mismo. Ello fue impugnado por Portugal, que alegó ante el Tribunal la falta de base jurídica que confiriese a la Comunidad las facultades necesarias para la celebración de dicho Acuerdo; en su lugar, el demandante exigía recurrir al artículo 235 del Tratado (hoy artículo 308 del TCE) y a la participación, en virtud de éste, de todos los Estados miembros en la celebración del Acuerdo. El TJCE desestimó el recurso³⁰.

El Tratado de Niza afianza lo emprendido en Maastricht y Ámsterdam, confirmado por el TJCE, y el primer apartado del artículo 181 A recoge *in fine*, de nuevo, en el ámbito del Título XXI (*Cooperación, económica, financiera y técnica con terceros países*), la contribución de la Comunidad

³⁰ Afirmando que «La Decisión 94/578, relativa a la celebración del Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y la República de la India sobre Asociación y Desarrollo, pudo basarse válidamente, en lo que se refiere al apartado 1 del artículo 1 del Acuerdo, relativo al respeto de los Derechos Humanos y de los principios democráticos, en el artículo 130 Y del Tratado, sin que fuera necesario recurrir al artículo 235 como base jurídica. En este sentido, el mero hecho de que la disposición controvertida califique el respeto de los Derechos Humanos de elemento esencial de la cooperación no permite considerar que dicha disposición va más allá del objetivo enunciado en el apartado 2 del artículo 130 U del Tratado, cuyo tenor literal demuestra la importancia que debe concederse al respeto de los Derechos Humanos y de los principios democráticos y del que resulta que la política de cooperación al desarrollo debe adaptarse a él. 2. Un Acuerdo de Cooperación al Desarrollo celebrado entre la Comunidad y un país tercero y adoptado sobre la base del artículo 130 Y del Tratado puede prever disposiciones en materias específicas sin que sea necesario recurrir a otras bases jurídicas, incluso a la participación de los Estados miembros en la celebración del Acuerdo, en la medida en que éste tenga por objeto esencial la persecución de los objetivos contemplados en el apartado 1 del artículo 130 U y a condición de que las cláusulas referentes a las materias específicas no impliquen obligaciones de tal alcance que constituyan en realidad objetivos distintos de los de la cooperación al desarrollo». Sentencia del TJCE de 3 de diciembre de 1996, *República Portuguesa c. Consejo*, asunto C-268/94, *Rec. 1996*, pp. I-06177.

a dos objetivos fundamentales: el objetivo general «del desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho» y, en segundo lugar, el de respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales. Lo mismo se recoge también en el artículo 11.1 del TUE con relación a la PESC, aunque en el marco de esta política se usan muy distintos instrumentos que no siempre dan lugar a la conclusión de acuerdos internacionales de cooperación³¹.

En fin, las posibilidades de futuro apuntan a afianzar la Unión como comunidad de valores y a permitir una proyección exterior más coherente. El Tratado Constitucional proponía la incorporación de la Carta de derechos fundamentales de la Unión al Tratado³², así como el fortalecimiento

³¹ Lo que no ha evitado en ocasiones condenas de carácter político a terceros países: así, destacan multitud de posiciones comunes criticando la situación en distintos países, como, a título de ejemplo, Nigeria (Posición común 95/544/PESC, DO n.º L 309, 21 de diciembre de 1995, hoy derogada), Cuba (Posición Común 96/697/PESC, DO n.º L 322, 12 de diciembre de 1996, prorrogada cada seis meses hasta hoy), Afganistán (que ha dado lugar a sendas Posiciones comunes, una general —Posición común 96/746/PESC, DO n.º L 342, 31 diciembre de 1996— y otra sobre los talibanes —Posición común 99/727/PESC, DO n.º L 294, de 16 de noviembre de 1999), etc. Existen igualmente posiciones en las que se critica más directamente actividades (como la importación de diamantes no certificados por el gobierno de Sierra Leona, Posición Común 00/455/PESC, DO n.º L 183, de 22 de julio de 2000) o personas (como con relación a las actividades de Slobodan Miloseviç en la República Federal de Yugoslavia, Posición común 00/696/PESC, DO n.º L 287, de 14 de noviembre de 2000). V. más detalles sobre éstas y otras numerosas posiciones citadas en MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *op. cit.*, pp. 577 y ss. Por último, la PESC también ha adoptado posiciones comunes de carácter más general, como la Posición común 98/350/PESC, DO n.º L 158, de 25 de mayo de 1998, en la que se recuerda la obligación de tener en cuenta el respeto de los Derechos Humanos, los principios democráticos, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos en África y la contribución de la Unión a la consecución de tales objetivos asegurando la coherencia de su acción exterior.

³² El *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* recogía en el mismo título las referencias a los derechos fundamentales y a la ciudadanía de la Unión y, tras declarar que reconocía los derechos enunciados en la Carta, que se convertía en obligatoria integrándola en el texto de vocación constitucional, continuaba proclamando que la Unión «procurará» adherirse al CEDH, el cual sigue siendo considerado como enunciador de principios generales. La inclusión de la Carta en el proyecto no es, por tanto, desde el punto de vista de los autores del texto, contrario a la adhesión, siempre problemática, de la UE a la CEDH, una cuestión que ha sido y es aún debatida y cuyo análisis excede, sin duda, los límites de este trabajo. Sin embargo con relación a la evolución de la inclusión de los valores de respeto de los Derechos Humanos y de la democracia en la política exterior de la Unión en el texto del «Tratado constitucional», se puede consultar CANDELA SORIA-

de la estructura de valores, integrando los derechos fundamentales todo a lo largo del texto con una aproximación transversal³³.

El fallido Tratado establecía una aproximación global a la cuestión, que intentaba dotar de una mayor coherencia a las exigencias de la Unión, a través del reconocimiento de su personalidad jurídica, lo que le permitiría firmar acuerdos internacionales³⁴, así como de la exigencia del respeto de esta estructura de valores, condición esencial para toda nueva adhesión.

NO, M., «Analyse de l'évolution de l'action extérieure de l'UE dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit», *Revue de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 2005, n.º 1, pp.5-42, especialmente pp. 35 y ss.

³³ El Título V, que se refería a la acción exterior, establecía en su artículo III-193 que toda la acción de la Unión en la escena internacional: «se basará en los principios en los que se ha inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto del Derecho internacional de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con terceros países y organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los mismos valores. Fomentará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas», *Tratado por el que establece una Constitución para Europa*, DO C 310 de 16 de diciembre de 2004.

³⁴ Multitud de expresiones han tratado de plasmar la compleja naturaleza jurídica de la Unión Europea y su evolución, calificándola de «ser informe» (« être informe », AZOULAY, L., « La nature de la UE », en COHEN-JONATHAN, G. y DUTHEIL DE LA ROCHERE, J. (dir.), *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme, Actes du colloque des 13 et 14 mars 2003 organisé à la Sorbonne par le Centre de droit européen (CDE) et le Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire (CRDH)*, Bruylant, Bruselas, 2003, p. 111); «caos constitucional», «casa de Gaudí sin terminar», «trabajo en curso abandonado por los constructores», «catedral gótica francesa» (BLOKKER, N. M., HEUKELS, T., «The European Union: Historical Origins and Institutional Changes», en HEUKELS, T., BLOKKER, N., BRUS, M., *The European Union after Amsterdam: a legal analysis*. The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1998, p. 21); vid. igualmente entre los numerosísimos trabajos en español sobre el tema, ÁLVAREZ CONDE, E., «La personalidad jurídica de la Unión Europea», en GARRIDO MAYOL et al. (coord.), *Comentarios a la Constitución Europea*, vol. 1, 2004, pp. 125-146; CEBADA ROMERO, A., «La naturaleza jurídica de la UE: una contribución al debate sobre su personalidad jurídica a la luz de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero-abril 2003, pp. 281-304; GIRÓN LARRUCEA, J.A., «Naturaleza y alcance de la personalidad jurídica de la Unión Europea en el ámbito de la cooperación», *Teoría y realidad constitucional*, n.º 15, 2005, pp. 171-2000; PI LLORENS, M., ESTEVE GARCÍA, F., *La proyección exterior de la Unión Europea en el Tratado constitucional: ¿mejora o maquillaje?*, CIDOB, Madrid, 2005, etc.

El nuevo Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007³⁵ y pendiente aún de entrar en vigor, conserva la propuesta de la proclamación de la personalidad jurídica de la Unión. El nuevo artículo 21 del TUE, tal como sería introducido por el artículo primero del punto 24 del Tratado de Lisboa, reconoce que «La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional». Además, el apartado quinto del Título II se refiere a la *Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria* y propone una serie de novedades importantes: así, se añade como uno de los objetivos clave de la política de desarrollo, además del respeto de los Derechos Humanos, la democracia y el Estado de derecho, la reducción y erradicación de la pobreza en los países en desarrollo (artículo 208.1) y se prevé el establecimiento de fórmulas concretas para conseguir dichos objetivos generales, lo que incluye programas plurianuales y temáticos y el reforzamiento de las políticas de cooperación de la UE y de los Estados miembros. El Tratado de Lisboa añade al TUE un capítulo nuevo que recoge en el artículo 214 una referencia directa a la ayuda humanitaria. Por su parte, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que sustituirá al actual Tratado de la Comunidad Europea, contiene igualmente una quinta parte acerca de la acción exterior de la Unión (artículos 205 a 222), en la que se contienen los principios generales de la acción exterior de la Unión, así como un apartado acerca de la adopción de «medidas restrictivas» (artículo 215) y otro denominado «cláusula de solidaridad» en la que se contempla la ayuda mutua en casos de ataque terrorista, catástrofe natural o de origen humano (artículo 222 del TFUE).

La evolución del Derecho originario no habría sido posible y hubiera carecido de impacto sin el impulso proporcionado por las instituciones al proceso.

³⁵ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, DO C 306 de 17 de diciembre de 2007; versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en DO C115 de 9 de mayo de 2008.

b. El impulso de las Instituciones

En efecto, las instituciones también han contribuido significativamente a este discurso de la condicionalidad. La Comisión ha adoptado así importantes Comunicaciones en la construcción de la cláusula. En un plano general destacan distintos textos, como la Comunicación sobre el *Respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos en los acuerdos de la Comunidad con los países terceros* de 23 de mayo de 1995³⁶; la titulada *La Unión Europea y los aspectos exteriores de la política de Derechos Humanos: de Roma a Maastricht y más allá*, de 22 de noviembre de 1995³⁷ o la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 8 de mayo de 2001 titulada *El papel de la Unión Europea en el fomento de los Derechos Humanos y la democratización en terceros países*³⁸, en la que se anuncia la voluntad de un empleo más sistemático de la condicionalidad. En el plano más concreto de los acuerdos con los países ACP, la Comisión se ha pronunciado igualmente a través de numerosas comunicaciones, como la relativa a *La Unión Europea y el problema de los conflictos africanos: el restablecimiento de la paz, la prevención de conflictos y más allá*, de 1996³⁹, o la que desarrolla la reforma introducida por el Convenio de Lomé IV bis, titulada *Democratización, Estado de Derecho, respeto de los Derechos Humanos y buen gobierno: retos políticos de la asociación entre la UE y los países ACP*, de 12 de marzo de 1998⁴⁰.

El Parlamento Europeo, por su parte, ha impulsado igualmente la utilización de la condicionalidad a través de la sensibilización y la defensa de una «concepción global» del problema⁴¹. Ha adoptado muy numerosas resoluciones acerca del esencial respeto de los Derechos Humanos y de la importancia de la cláusula de condicionalidad democracia y Derechos Humana-

³⁶ Doc. COM (95) 216.

³⁷ Doc. COM (95) 567 final.

³⁸ Doc. COM (2001) 252 final.

³⁹ Doc. COM (96) 69 final.

⁴⁰ Doc. COM (1998) 146 final.

⁴¹ MANGAS MARTÍN, A. - LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *op. cit.*, p. 580.

⁴² Así, destacan muchas y muy variadas resoluciones del Parlamento europeo adoptadas desde 1993. A título de ejemplo citaremos, en el ámbito de la política exterior, la resolución de 9 de mayo de 1994 (DO n.º C 128) o, en el ámbito de los acuerdos con terceros países, la resolución de 20 de septiembre de 1996 (DO n.º C 320).

nos en la acción exterior de la Unión⁴². Recientemente, ha señalado además la necesidad de buscar un ángulo coherente en la aplicación de sanciones y medidas restrictivas y da una serie de pautas para mejorar su uso⁴³.

En fin, a partir de 2004, los Consejos de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE's) decidieron dotar de un contenido preciso la política de cooperación al desarrollo. Se aprobó así por el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo y los Representantes de los gobiernos de los Estados Miembros la *Declaración de Política de Desarrollo de la UE* en noviembre de 2005, también denominada *Consenso Europeo sobre Desarrollo*⁴⁴. Aunque no está dotada de fuerza jurídica vinculante, recoge como objetivo primordial de la cooperación al desarrollo la erradicación de la pobreza y hace hincapié en la necesaria coherencia de las políticas de la Unión y en la coordinación con las emprendidas por los Estados miembros. Este texto se completó en abril de 2006 por otros dos aprobados por el CAGRE: las *Conclusiones del Consejo sobre eficacia de la ayuda*, en las que se resalta la importancia del seguimiento de la ayuda destinada, y las *Conclusiones del Consejo sobre Coherencia de Políticas*, cuya meta es asegurar que los objetivos del desarrollo están presentes y se integran en todos los procesos de toma de decisiones en las políticas de la Unión Europea. En fin, en octubre de 2006, el CAGRE aprobó igualmente las *Conclusiones del Consejo sobre Complementariedad y División del Trabajo*, que contiene un mandato político dirigido tanto a los Estados Miembros como a la Comisión para asegurar la coordinación de los esfuerzos en el ámbito de la política de cooperación al desarrollo. La Comisión Europea ha propuesto el 1 de marzo de 2007 una comunicación con un «Código de Conducta» para asegurar una división del trabajo efectiva⁴⁵.

Del estudio pormenorizado de sus fuentes puede deducirse las carencias importantes que existen en la aproximación de la Unión a la condicionalidad política. Sin embargo, como señala la doctrina, es necesario señalar tres *caveat* a esta afirmación antes de comenzar el estudio de las inconsistencias de su uso en la práctica. En primer lugar, la condicionalidad nega-

⁴³ Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de septiembre de 2008, sobre la evaluación de las sanciones comunitarias previstas en el marco de las acciones y políticas de la UE en el ámbito de los Derechos Humanos (2008/2031(INI)).

⁴⁴ DO C 46 de 24 de febrero de 2006.

⁴⁵ V. un estudio detallado de todos estos documentos en KRŠNIK, S., *La Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea. La Ayuda Humanitaria*, noviembre de 2008, documento para la Dirección general de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

tiva es siempre susceptible de provocar críticas, inherentes a la naturaleza del propio instrumento jurídico-político; en segundo lugar, se trata de una política joven y como tal aún en proceso de formación; por último, la propia Unión Europea no posee aún una política exterior fuerte que le permita dotar de auténtica consistencia el uso de la condicionalidad⁴⁶.

2. LAS DIFICULTADES DE SU APLICACIÓN PRÁCTICA

A partir, pues, de la década de los noventa, las cláusulas de condicionalidad se extienden a todos los acuerdos internacionales firmados por las Comunidades con terceros Estados. El contenido principal de la cláusula recoge tanto la fórmula más extendida de respeto de la democracia y de los Derechos Humanos como elemento fundamental del acuerdo (la cláusula democracia y Derechos Humanos)⁴⁷, como la llamada cláusula social, que persigue la abolición de prácticas odiosas como la esclavitud, el trabajo forzado u otras⁴⁸. Las diferentes fórmulas, que pueden clasificarse no sólo atendiendo a su contenido sino también a su aplicación geográfica o por países o incluso en virtud de su severidad, ponen de relieve la pluralidad de definiciones y la dificultad de la tipología de la condicionalidad política (A). La complejidad de clasificación se corresponde con una prác-

⁴⁶ MANGAS MARTÍN, A. - LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho...*, *op. cit.*, p. 580.

⁴⁷ La cláusula de condicionalidad aparece en todos los tipos de acuerdos: los Acuerdos de Asociación, los Acuerdos de vecindad con los países del área euro-mediterránea, los celebrados con las ex-Repúblicas soviéticas, etc. (v. SMIKTH, K., *The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: How effectif?*, EUI Working Papers SPS n97/7, Instituto Universitario Europeo, Florencia, p. 14). Sin embargo, hay alguna excepción, como señala la profesora CEBADA ROMERO con relación al acuerdo con Sri Lanka de 1995, que contiene simplemente una referencia a los Derechos Humanos, es decir, una cláusula de base. CEBADA ROMERO, A., «La cláusula democracia/Derechos Humanos...», *loc. cit.*, p. 89.

⁴⁸ Esta cláusula no será objeto de estudio de esta contribución, ya que su uso se produce en el marco del sistema de preferencias generalizadas, que otorga un trato preferente a los países que respeten una serie de condiciones de trabajo basadas en la dignidad humana (v., por ejemplo, el procedimiento puesto en práctica para suspender el trato preferente contra Myanmar por imposición de trabajo forzado, Reglamento n.º 552/97 del Consejo de 24 de marzo de 1997, *DO L 85* de 27 de marzo de 1997).

tica llena de incoherencias en la que las consideraciones de *Realpolitik* tienen un peso esencial en la acción de la Unión (B).

A. La pluralidad de fórmulas utilizadas

a. Los primeros enunciados de la cláusula

En el ámbito de las cláusulas democracia y Derechos Humanos, la Comunidad ha privilegiado el enfoque *positivo* de la condicionalidad, estableciendo cláusulas en los acuerdos internacionales —la mayor parte de los concluidos con los países de América Latina— antes de 1992, en los que se establecía el necesario respeto de la democracia y de los Derechos Humanos como la *base* de la cooperación establecida entre la Comunidad y el Estado en cuestión. Esta condicionalidad positiva no llevaba aparejada una sanción y reenviaba en lo que respecta a su régimen jurídico a los Convenios de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 y de 1986, según los cuales sólo dos circunstancias permiten la denuncia o la suspensión de un acuerdo: el cambio fundamental de circunstancias (alegado, por ejemplo, para romper los acuerdos establecidos con la ex-República Yugoslava⁴⁹) y la violación de una disposición esencial para la realización del objeto y del fin del tratado.

No existiendo una afirmación clara que permitiese la aplicación de este último supuesto, surge junto a esta fórmula la cláusula de *elemento esencial*⁵⁰, la más utilizada, según la cual la validez del acuerdo se subordina al respeto de la democracia y los Derechos Humanos como elementos esenciales del mismo⁵¹. Esta cláusula es siempre de efecto *ex-post*, ya que el mecanismo se pone en práctica una vez que el acuerdo ha sido concluido, y privilegia el enfoque negativo, puesto que se trata de cláusulas reactivas. Sin embargo, también se somete al régimen general de los Convenios de

⁴⁹ Así, v. la decisión de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 11 de noviembre de 1991, por la que se suspenden las concesiones comerciales establecidas por el Acuerdo entre los Estados miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la República Federativa Socialista de Yugoslavia, *DO* n.º L 135 de 15 de noviembre de 1991.

⁵⁰ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., «Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos», *loc. cit.*, pp. 34 y 35.

Viena, que exigen el respeto de un preaviso de tres meses en el caso de que una de las partes quiera suspender o terminar el acuerdo por falta de cumplimiento de la condicionalidad política (salvo en situaciones de urgencia).

b. El perfeccionamiento de la cláusula

Según parte de la doctrina, la cláusula de *elemento esencial* ha sido modificada y ampliada a través de dos fórmulas avanzadas, sobre todo utilizadas en los países de la Europa del Este; otros autores consideran, sin embargo que se trata de cláusulas distintas⁵². En cualquier caso, dos versiones vienen a añadirse a las ya estudiadas: la cláusula *báltica* y la cláusula *búlgara*. La primera, que toma su nombre por haber sido insertada en los acuerdos con las Repúblicas Bálticas⁵³, permite a la Unión la suspensión *inmediata* del acuerdo si hay violación o un atentado grave

⁵¹ Introducida en los acuerdos de cooperación con Brasil y con los países del Pacto andino. También fue utilizada en los convenios con AL, como el acuerdo marco con América Central o con el llamado grupo de Cartagena, así como en el acuerdo con Túnez, Sudáfrica, Sri Lanka India o Vietnam. La profesora BARTELS denomina a las cláusulas de no ejecución como cláusulas «con efecto normativo», BARTELS, L., *Human Rights conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford Studies in European Law, Oxford University press, 2005.

⁵² En este sentido, SICILIANOS, L. A. (*op. cit.*, pp. 107 y ss) y CEBADA ROMERO, A. («La cláusula democracia/Derechos Humanos...», *loc. cit.*, pp. 90 y ss.) consideran que las cláusulas báltica y húngara son distintas de la de «elemento esencial». V. acerca de las clasificaciones de las distintas cláusulas utilizadas, BARTELS, L., *Human Rights conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford Studies in European Law, Oxford University press, 2005; BRANDTER, B. y ROSAS, A., «Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice», *European Journal of International Law*, n.º 3-1998, p. 468; CANDELA SORIANO, M., «L'Union européenne...», *loc. cit.*, pp. 885 y ss.; CREMONA, M., «Human Rights and Democracy Clauses under the EC's Trade Agreements», in EMILIOU, N. y O'KEEFFE, D., *The European Union and World Trade Law. After the GATT Uruguay Round*, Chichester, (John Wiley & Sons), 1996, p. 62; RIDEAU, J., « Les clauses de conditionnalité droits de l'homme dans les accords d'association avec la Communauté européenne », in *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : Essai de clarification- Actes du colloque organisé par le Centre de Droit européen et comparé de la Faculté de droit, Université René Descartes, Paris V, Bruylant, Bruselas, 1999, p. 139 y ss.*, etc.

⁵³ Utilizada también en Albania.

⁵⁴ Que debe su nombre a su uso en el Acuerdo con Bulgaria de 8 de marzo de 1993.

contra una disposición *esencial* del acuerdo. Es una excepción, por tanto, al plazo de tres meses que exige la Convención de Viena sobre derecho de los tratados de 1969. Esta cláusula fue rápidamente reemplazada por la *búlgara*⁵⁴, menos restrictiva que la anterior, ya que no sólo se refiere a la suspensión o terminación del acuerdo en caso de incumplimiento de una de las obligaciones del mismo, sino que distingue dos posibles «fases». En un primer momento, y siempre que no haya una urgencia especial (en cuyo caso se admite la adopción inmediata de medidas negativas), se establece un procedimiento conciliatorio entre las partes basado en el diálogo y el análisis de la situación. La segunda fase lleva a la imposición de *medidas apropiadas*, lo cual implica la posibilidad de una graduación en las mismas. Es este último modelo, también llamado la cláusula de «incumplimiento», en ocasiones contrapuesta por la doctrina a la cláusula de elemento esencial⁵⁵, el más utilizado actualmente por la Unión. Así, aparece en los acuerdos con Chile y MERCOSUR, que van además acompañados de una declaración interpretativa acerca de las alternativas a la suspensión o la terminación, así como una lista de lo que se considera que constituye una situación de urgencia. También es ésta la cláusula que se ha incluido en la versión revisada del Acuerdo de Lomé IV de 1995, así como en el Acuerdo que se ocupa ahora de las relaciones con los países ACP, firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000 y en vigor desde el 1 de abril de 2003. Éste último ha sido modificado en junio de 2005 para reforzar la dimensión política de las relaciones exteriores y añade a los pilares de la cooperación con los países ACP, junto con el diálogo político, y el respeto de los Derechos Humanos, la democracia y el Estado de derecho, el objetivo de la consolidación de la paz y la prevención y de mejorar la gestión de los asuntos públicos (la «gobernanza» tan utilizada en la semántica comunitaria)⁵⁶. Éste último prevé en sus artículos 9 y 96 las cláusulas de elemento esencial y de no ejecución, haciendo especial hincapié en que la promoción de los Derechos Humanos, de los principios democráticos y del Estado de derecho son los fundamentos de la asociación ACP-UE, «inspiran las políticas internas e internacionales de las artes y constituyen elementos esenciales de este acuerdo». En caso, pues, de cons-

⁵⁵ FIERRO, E., *op. cit.*, pp. 239-240.

⁵⁶ Decisión 2005/599/CE de 21 de junio de 2005, DO L 209 de 11 de agosto de 2005.

⁵⁷ CANDELA SORIANO, M., «L'Union européenne...», *loc. cit.*, p. 891. Entre las medidas que se contemplan, se incluyen: «modificación del contenido de los programas de cooperación o de los cabales utilizados; reducción de los programas de cooperación cultu-

tatación de violaciones serias ya sea de los Derechos Humanos o de interrupción del proceso democrático en uno de los países contemplados en el Acuerdo de Cotonou, la Unión promueve primero el diálogo político (se privilegia siempre el enfoque positivo) y, sólo si éste es infructuoso, podrá contemplar la imposición de medidas negativas de severidad creciente que sean plenamente respetuosas con el principio de proporcionalidad⁵⁷. En fin, en 2008 el Convenio ha vuelto a ser modificado para incluir en el acuerdo las obligaciones relativas a la obligación de no proliferación de armas de destrucción masiva⁵⁸.

La implantación progresiva de la cláusula democracia y derechos en los acuerdos internacionales con terceros Estados es un hecho que no entra, sin embargo, plenamente en el campo del derecho: a pesar de la evolución importante en la construcción de la condicionalidad, no existe un mandato jurídico directo por el que sea obligatoria la inserción de las cláusulas democracia y Derechos Humanos⁵⁹, y ello que se manifiesta en la variedad de fórmulas y modelos seguidos. Pero la Unión sufre en sus acuerdos de cooperación una *politización creciente*⁶⁰. La UE usa la condicionalidad y en la práctica ha tenido que enfrentarse al reto de su aplicación de forma coherente, un reto que no siempre ha conseguido y que es doble: por un lado, la puesta en de práctica la cláusula de la condicionalidad política implica vencer la apatía de los Estados a cuestionar la sacrosanta validez del principio de no intervención, un asunto que no es baladí y que sigue siendo muy debatido entre los internacionalistas; por el otro, la Unión debe poder llevar a cabo una acción sistemática y *objetiva* en un campo, como es el de la condicionalidad, en el que las consideraciones subjetivas y los intereses políticos y económicos priman sobre los jurídicos.

rales, científicos y técnicos; posposición de los encuentros de un Comité conjunto; suspensión de contactos bilaterales de alto nivel; rechazo de las iniciativas del socio; embargos comerciales; suspensión de ventas de armas y de cooperación militar; y, finalmente, suspensión de la cooperación», Doc. COM (95) 216, *Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los Derechos Humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países*, Anexo 2.

⁵⁸ Decisión 2008/373/CE del Consejo de 28 de abril de 2008 (DO L 129 de 17 de mayo de 2008).

⁵⁹ PAVOT, D., *loc. cit.*, p. 299; DELAPLACE, D., «L'Union européenne et la conditionnalité dans l'aide au développement», *Revue Trimestrielle de Droit de l'Homme*, 2001, pp. 609-626.

⁶⁰ FENET, A. (dir.), *Droit des relations extérieures de l'UE*, *op. cit.*, p. 223.

B. *Las inconsistencias*

Durante la Guerra Fría, la Unión se hallaba ante dos dificultades de partida: la debilidad, en el plano jurídico, de las cláusulas «democracia y Derechos Humanos» y la complejidad, en el plano político, de reaccionar de forma contundente, rompiendo así el frágil equilibrio entre los bloques, aunque ello no evitó ciertas reacciones parciales (v. *supra*). Sin embargo, en el marco del Convenio de Lomé IV revisado y del actual Acuerdo de Cotonou, en el que participan 77 Estados ACP, se ha brindado a la Unión Europea la oportunidad de poner en práctica el uso generalizado de la condicionalidad y también la imposición de sanciones por incumplimiento de la misma (a), con todas las críticas que inevitablemente ha acarreado (b).

a. La imposición de sanciones

Togo ha sido, por tanto, el primer país en la que se puso en práctica la cláusula recogida en el artículo 366a del Convenio de Lomé revisado⁶¹ a raíz del fraude en las elecciones de 1998⁶². Dichas elecciones habían sido observadas internacionalmente por expertos de la UE y ésta había destinado fondos para ello. Tras la apertura de consultas por el Consejo a petición de la Comisión y dado que ningún remedio fue puesto por las autoridades togolesas para solucionar la cuestión, la Unión decidió en este caso suspender la cooperación con Togo. Sin embargo, y para evitar la penalización de la sociedad civil, afirmó que se apoyarían las iniciativas gubernamentales para cumplir con lo establecido en el artículo 5 del Convenio⁶³.

En las Islas Comores, la cláusula fue invocada tras el golpe militar de mayo de 1999. La Unión Europea optó en este caso por la adopción de

⁶¹ Según el cual si una de las partes considera que la otra no ha cumplido con los elementos esenciales a los que se refiere el artículo 5, deberá invitarse a la otra parte a la celebración de consultas previas, excepto en casos de urgencia especial.

⁶² Hubo condenas de otras rupturas democráticas anteriormente a esta fecha; así, la Unión condenó el golpe de Estado en Nigeria en 1996 a través de una declaración del Consejo (*Bol. UE* 1/2-1996, punto 1.4.15) y decidió suspender por seis meses su cooperación al desarrollo con Nigeria, con excepción de la ayuda humanitaria y de la ayuda dirigida a las capas más pobres de la población. Sin embargo, no se puso en juego el mecanismo de la cláusula de condicionalidad política hasta el golpe de Estado en Togo, v. PAVOT, D., *loc. cit.*, p. 304).

⁶³ *Bol. UE* 12-1998, Decisión del Consejo de suspender las consultas con Togo en el marco del artículo 366 bis de la Convención de Lomé.

medidas graduales: tras la apertura de la fase de consultas por el Consejo, las autoridades mostraron su compromiso democrático y el Consejo decidió cerrar la fase de consultas en enero de 2000. Sin embargo, la cooperación no fue restablecida de inmediato: primero se apoyó la celebración de elecciones y, sólo tras las mismas, se procedió a volver a dar luz verde a la cooperación⁶⁴. Nigeria supone cierto «avance» en la respuesta de la UE al asesinato del presidente electo nigeriano en 1999, ya que, en este caso, no se decidió la adopción de ninguna medida negativa. El proceso de consultas duró apenas cuatro meses (desde abril a julio) y todas las medidas consideradas apropiadas fueron de corte positivo (promoción del derecho a la educación, envío de alimentos, asistencia electoral, etc.), valorándose positivamente los esfuerzos del gobierno por el retorno al cauce democrático, sin que la Unión profundizase acerca del alcance real de los esfuerzos o fuese más allá de un mero «acompañamiento democrático»⁶⁵. Como señala la doctrina, es muy difícil que se pueda «golpear» a un tercer Estado con fuerza teniendo el objetivo de mantener su influencia en la zona geográfica, al margen de las dificultades de obtener el acuerdo de los 27 Estados miembros de la UE⁶⁶.

Aunque numerosos países han dado lugar a la apertura de la fase de consultas, raramente se han decretado sanciones. Entre los casos más recientes, Zimbabue dio lugar a una respuesta inusualmente contundente: en enero de 2002 se inició la fase de consultas por violaciones graves de los Derechos Humanos, que incluían un fuerte deterioro de la situación social y fuerte represión de líderes políticos y sindicales, así como por la oposición del gobierno a que las elecciones fuesen evaluadas por observadores internacionales. En un plazo de apenas un mes, se dieron por concluidas las consultas y, considerando que el gobierno de Zimbabue no había cumplido su obligación de «respeto de los Derechos Humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho» tal y como se establece en el artículo 9 del Convenio de Cotonou, se abrió la fase de sanciones. El 18 de febrero de 2002, se adoptaron simultáneamente la decisión 2002/148/CE declarando la violación por Zimbabue de la cláusula de elemento esencial del Convenio de Cotonou y un reglamento y una posición común del

⁶⁴ Si bien las dificultades del retorno a una democracia genuina tras las elecciones no fueron evaluadas como condición para seguir con la cooperación.

⁶⁵ Según la expresión utilizada por D. PAVOT en su trabajo ya citado.

⁶⁶ PAVOT, D., *loc. cit.*, pp. 309 y 310.

⁶⁷ Posición común 2002/145/PESC y Reglamento del Consejo 310/2002/CE (DO L 50, de 21 de febrero de 2002).

Consejo, que constataba las serias violaciones que seguían ocurriendo, sobre todo en lo que respecta a la libertad de opinión y a los derechos de asociación y de reunión pacíficas⁶⁷. Las sanciones adoptadas fueron muy amplias, incluyendo la prohibición de venta de armas y de material militar, la asistencia técnica relacionada con actividades militares, congelación de fondos y restricciones de entrada y salida al territorio de los Estados de la Unión a miembros del gobierno⁶⁸. A pesar de la prontitud y contundencia de las medidas, la UE propuso medidas muy específicas, que evitaban toda penalización de la población e iban claramente dirigidas a mermar la capacidad militar del gobierno y a limitar su capacidad operativa, tanto en su conjunto como de sus líderes⁶⁹. El mecanismo de «sanciones personales» también volvió a ser utilizado en Bielorrusia donde, tras la llegada ilegal al poder del Presidente Loukachenko. Después de que las instituciones comunitarias manifestasen de forma unánime su repulsa al golpe de Estado, el Consejo decidió adoptar medidas restrictivas contra dicho Presidente, así como los dirigentes y funcionarios bielorrusos, restringiendo su derecho de acceso al territorio de los veintisiete Estados miembros⁷⁰.

Por último, Haití es un caso particular, en el que ha habido una actuación en cadena de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos además de la reacción de la Unión Europea, que se desencadenó a raíz del fraude electoral en el que participó el Presidente Aristide en 2001. La suspensión de numerosos programas de ayudas y de cooperación económica se inscribieron en el marco de las sanciones clásicas y se mantuvieron incluso después de que la ONU y la OEA dieran por concluida la crisis que culminó con la salida del Presidente Aristide y con el respeto de la legalidad formal, siendo nombrado Presidente, como establecía la Constitución, el vice-Presidente electo⁷¹.

En definitiva, varias conclusiones pueden ser apuntadas de forma pre-

⁶⁸ De hecho, en los textos adoptados, se detallan 79 personas, sus nombres y puestos que se consideran responsables de las serias violaciones cometidas en Zimbabue.

⁶⁹ PILLITU, P. A., «European Sanctions against Zimbabwe's Head of State and Foreign Minister: a Blow to Personal Immunities of Senior State Officials», *Journal of International Criminal Justice*, 2003, volumen 1, n.º 2, pp. 453 y ss.

⁷⁰ 31 personas fueron recogidas en un anexo como destinatarias de las sanciones, Reunión del Consejo en el marco de la PESC de 10 y 11 de abril de 2006, PAVOT, D., *loc. cit.*, p. 310.

⁷¹ Más de 4 millones de euros del Fondo europeo de Desarrollo y la suspensión de ayudas directas fueron algunas de las sanciones adoptadas, DO L 48 de 17 de febrero de 2001.

liminar. En primer lugar, desde el punto de vista de la *frecuencia*: aunque la UE ha aplicado en varios casos la cláusula de condicionalidad, ha optado en la mayor parte de los casos por hacer un seguimiento superficial de la situación, imponiendo sanciones en una minoría de casos. En segundo lugar, desde el punto de vista del *elemento desencadenante*: la reacción por parte de la Unión se produce cuando se desencadena una ruptura democrática mientras que las violaciones graves de Derechos Humanos son menos susceptibles de provocar una acción contundente. Las medidas adoptadas por la UE se refieren, pues, a la irregularidad del proceso de celebración de elecciones, quizás más fácil de constatar que otras cuestiones⁷². En cuanto a las *sanciones* derivadas de la comprobación de la ruptura del respeto a la condicionalidad, hay dos tendencias que parecen definirse: por un lado, la Unión establece una gradación en la imposición de medidas apropiadas, conforme al protocolo de actuación establecido como anexo en el Convenio de Cotonou; por el otro, parece que la UE promueve un enfoque original de las medidas. Junto a las medidas económicas más clásicas, cuyas consecuencias, a veces fatales para la población, de la suspensión de la cooperación y del castigo a los civiles son evidentes y teniendo en cuenta que continuar la ayuda con un gobierno corrupto puede servir a fines contrarios también a la población, hay medidas innovadoras que pretenden conseguir mayor eficacia, como las medidas de corte personal.

b. El balance crítico

No podemos dejar de constatar, como había sido anunciado, los límites del juego de la condicionalidad. Ésta está influida por consideraciones geopolíticas y económicas que rodean la aplicación de la cláusula y que llevan al discurso del doble rasero, en el que algunos países son objeto de sanciones y otros no (entre los grandes ausentes, Rusia es un ejemplo claro⁷³).

⁷² Así, como ha sido citado, el fracaso de las elecciones en Togo (medidas adoptadas el 14 de diciembre de 1998 en virtud del Convenio de Lomé IV), el restablecimiento de la normalidad democrática en Costa de Marfil (Decisión de 16 de junio de 2000) o la celebración de elecciones libres en las islas Fiyi (medidas de 9 de abril de 2001). V. CEBADA ROMERO, A., «La cláusula democracia/Derechos Humanos...», *loc. cit.*, pp. 103 y ss.

⁷³ En efecto, este país tiene tres tipos de acuerdos con la UE: el Acuerdo de Asociación y Cooperación, que contiene la cláusula de elemento esencial y la de incumplimiento; el instrumento TACIS, por el que la UE asiste a Rusia para ayudar a la consolidación

Además, no todas las violaciones de Derechos Humanos y de la democracia autorizan a utilizar las cláusulas insertas en los convenios, ni la respuesta puede ser siempre la misma; evidentemente, las situaciones de un país a otro pueden llegar a ser tan diferentes, que es imposible establecer un patrón de conducta de aplicación automática. A pesar de la existencia de unas directrices en la materia⁷⁴, elaboradas con el objetivo de mejorar la aplicación de la cláusula democrática, la Unión debe medir el grado de gravedad o de intensidad del atentado a los Derechos Humanos y a la democracia, puesto que sólo las más graves violaciones, de acuerdo con criterios objetivos, permiten desencadenar el procedimiento de adopción de medidas. Con ello se ve obligada a entrar en el terreno cenagoso de las nociones jurídicas indeterminadas: dilucidar el significado de «grave» y decidir qué violaciones sí merecen, objetivamente, este calificativo, podría llevar a una política de mínimos, en las cuales, la jerarquización de derechos sería inevitable pero muy peligrosa.

Por otro lado, llegar a un consenso en el seno de los países miembros acerca de estos temas puede dar lugar a actuaciones dispares, en las que una misma situación reciba tratamientos distintos. Una segunda dificultad deriva de la intromisión de la Unión en la dirección de los asuntos políticos internos de un país, puesto que el juicio de valor recae, precisamen-

democrática y a la economía de mercado, y que contiene una cláusula de incumplimiento; y, por último, existe una estrategia común adoptada por ambos socios en la que, aunque se mencionan como objetivos la consolidación democrática, no se hace mención a la *condicionalidad*. El conflicto checheno o la guerra con Georgia han puesto de manifiesto que la UE no ha reaccionado con la misma dureza frente a Rusia, ya que los acuerdos comerciales no han sido suspendidos, ni el procedimiento de la cláusula ha sido incoado. Tan sólo ha habido declaraciones de condena, sobre todo adoptadas por el Parlamento Europeo, sin que se haya tomado ninguna otra decisión. Es además evidente la diferencia de trato entre los países subdesarrollados o en vías de desarrollo frente a países como Australia o Nueva Zelanda, que rechazan la inclusión de cláusulas de *condicionalidad* en sus acuerdos comerciales con la Unión por considerar que ésta no puede pronunciarse sobre su política de Derechos Humanos o sobre su grado de democracia.

⁷⁴ Además del anexo y las indicaciones contenidas en el Acuerdo de Cotonou, tal y como se recoge tras las modificaciones de 2005 y de 2008 ya enunciadas, se habían establecido unas pautas en los Reglamentos del Consejo 975/1999 y 976/1999, de 29 de abril de 1999, (DO L 120, de 8 de mayo de 1999). Acerca del papel que han jugado estos reglamentos, así como del detalle de sus disposiciones, v. JANER TORRENS, J. D., «El papel de la IEDPDH y de los reglamentos sobre Derechos Humanos en el diseño de una política comunitaria de condicionalidad positiva», en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (coord.), *La Unión Europea ante el Siglo XX...*, op. cit., pp. 125 y ss.

te, sobre el modo de ejercicio por un Estado independiente y soberano de su régimen político. En respuesta a este tipo de críticas, muy ligadas al «neocolonialismo» que objetaban los países ACP, se puede objetar el carácter fundamental de los valores democráticos y de respeto de los Derechos Humanos en el seno de la Unión, así como las repercusiones evidentes de lo que ocurre en un país para los Estados vecinos. Sin embargo, no se puede ignorar que la decisión final de suspender o terminar el acuerdo se rige, necesariamente, por un criterio de oportunidad política⁷⁵.

Un tercer obstáculo reside, como ya ha sido señalado, en la efectividad de tales medidas y en su consecuencia para las poblaciones de los Estados en cuestión. En este sentido, la Unión ha intentado evitar en sus decisiones «penalizar» a los ciudadanos de a pie, y, en los procesos de suspensión de las relaciones comerciales, la ayuda humanitaria no ha sido siempre paralizada⁷⁶, a pesar de las dificultades ligadas a su distribución. Es la condicionalidad positiva y *ex ante* la preferida frente a la *ex post* y negativa, que a menudo se ha dirigido contra países terceros «lejanos»⁷⁷. La Unión ha conseguido, además influenciar el desarrollo de cláusulas de *condicionalidad* política en otros procesos de integración que son reflejo, en cierta forma, del europeo⁷⁸.

⁷⁵ Así, las Comunidades decidieron suspender la cooperación económica con Zaire para protestar contra la política de Mobutu, pero, ante la anulación de la segunda vuelta de las elecciones en Argelia, emitieron simplemente un comunicado de condena. A este respecto, v. MARANTIS, D. J., *loc. cit.*, pp. 24 y ss. Tampoco se puede olvidar, como ejemplo de la incongruencia de la Unión, su falta de reacción ante la situación en Ruanda o ante la política de Indonesia en Timor Oriental.

⁷⁶ Así, en la aplicación de la cláusula de condicionalidad en Haití, Sudán, Zaire o Malawi.

⁷⁷ En efecto, la UE ha evitado tomar medidas en el caso de países más cercanos a su entorno a menos que haya percibido riesgos importantes desde el punto de vista de seguridad y simultáneamente no tenga un interés esencial en la cooperación, como en el caso de Siria y la amenaza del terrorismo, la ex-República Yugoslava con relación a la guerra de los Balcanes y la comisión de crímenes de guerra o el caso de Bielorrusia ya estudiado, TOCCI, N., «EU incentives for promoting peace», *Instituto Affari Internazionali*, Roma, 2008.

⁷⁸ Así, el proceso de integración centroamericano, el grupo andino, el MERCOSUR o la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados de África del Oeste). La mayoría de estos grupos ha solicitado a la UE la inclusión de las preocupaciones de Derechos Humanos en sus acuerdos comerciales, cláusulas basadas en la paridad. La CEDEAO ha dado lugar a una acción unilateral particular al respecto. A raíz del golpe de Estado del 25 de mayo de 1997 en Sierra Leona, el gobierno fue derrocado y reemplazado por una Junta militar. La CEDEAO, entidad compuesta por catorce estados, tenía entonces por Presidente el gobier-

En definitiva, la evolución de las cláusulas democráticas pone de relieve que la Unión no es ajena a la implantación del ideal democrático en el mundo actual, y que desea contribuir de forma activa a la promoción del respeto de los Derechos Humanos y de la democracia. Para ello, no es suficiente con incluir estos principios en los acuerdos internacionales con terceros países, que no siempre inciden positivamente en la mejora de la situación existente. La Organización siente la necesidad de afirmar esa tendencia de una forma más generalizada, y encuentra la ocasión en el marco del proceso de ampliación.

III. LA UTILIZACIÓN DE LA *CONDICIONALIDAD* POLÍTICA HACIA LOS PAÍSES CANDIDATOS

Aunque ya la entrada de España y Portugal había despertado la conciencia de la Unión respecto a posibles adhesiones futuras, fueron los acontecimientos que siguieron a la caída del muro de Berlín los que dieron lugar a una «oficialización» de la exigencia de una serie de requisitos políticos, junto con los de tipo económico⁷⁹. Así, tras la Declaración acerca de las líneas directrices sobre el reconocimiento de nuevos Estados en Europa oriental y en la Unión Soviética, adoptada por los Ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros el 16 de diciembre de 1991, el Consejo Europeo de Copenhague, celebrado en junio de 1993, y de obligada referencia desde entonces, prevé que todos aquellos países que quieran ser candidatos a la adhesión deberán demostrar una «estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y el respeto y protección de las minorías»⁸⁰. De ser una condición implícita o material, el respeto de la democracia y de los Derechos Humanos se convierte, por fin, en una afirmación contundente, en contraste con la tradicional prudencia de la Unión en temas políticos. El artículo 49 del Tratado de Niza se hace eco de estos «criterios de Copenhague»⁸¹ y enun-

no dictatorial de Nigeria. Paradójicamente, el 29 de agosto de 1997, la CEDEAO decreta un embargo comercial sobre Sierra Leona, tras haber condenado la situación y calificado de régimen ilegal al gobierno de facto, sin que Nigeria tomase ejemplo de ello (sic).

⁷⁹ Recordemos que, originariamente, los Tratados tan sólo exigían la condición de ser un Estado europeo, con todas las ambigüedades que el término europeo plantea, según como ha sido analizado con respecto al Consejo de Europa.

⁸⁰ *Bol. CE*, 6-1993, punto 1.13.

⁸¹ Los criterios de Copenhague establecen tres condiciones con relación a los países de la Europa central y oriental: en primer lugar, entre las condiciones políticas, se exige la

cia que todo Estado respetuoso de estos principios puede solicitar la adhesión. El gran proceso de ampliación que culminó en 2004 y la adhesión de Rumanía y Bulgaria en 2007, han confirmado el complejo proceso que se sigue en la práctica y sus diferentes fases, una construcción que ha sido hecha paso a paso (1); otros Estados se han perfilado como candidatos, como Croacia, la ex-República socialista de Macedonia o Turquía, este último siendo un caso particularmente complejo y que ha dado lugar a un largo proceso de negociaciones previas a la adquisición, siquiera, del estatus de Estado candidato que solicitó en 1987 (2).

1. LA COMPLEJIDAD DEL PROCESO

La tarea de promoción de la Unión Europea hacia el exterior de los valores de respeto de la democracia, los Derechos Humanos y el Estado de derecho no podría evolucionar de forma coherente sin, en contrapartida, exigir el mismo respeto a los Estados candidatos y miembros de la Unión. Muy pronto fue evidente que no pueden existir compartimentos estancos en lo que respecta a la exigencia externa e interna de respeto de los Derechos Humanos⁸². En efecto, el derecho comunitario va incorporando paulatinamente referencias cada vez más precisas al respeto de la democracia y de los Derechos Humanos. Frente a la utilización de la cláusula de condicionalidad con respecto a sus relaciones con terceros países, la Unión desarrolla una política de «tolerancia cero» hacia los países candidatos, que deberán seguir una serie de condiciones estrictas para adherirse a la Unión.

El proceso en sí es relativamente complejo, puesto que conlleva la participación de tres instituciones comunitarias. En primer lugar, la Comisión, que es objeto de consulta y que lleva a cabo estudios de la situación

existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, la primacía del derecho, los Derechos Humanos y el respeto de las minorías; en segundo lugar, entre las condiciones económicas, se exige una economía de mercado viable y, por último, se exige el respeto del acervo comunitario, especialmente, adherirse a las distintas finalidades políticas, económicas y monetarias de la Unión Europea.

⁸² ALSTON, P. y WEILER, J. H. H., «An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights», en ALSTON, P. (ed.), *The EU and Human Rights*, Academy of European law, EUI, Oxford University Press, Londres, 1999, p. 8. Así, se señala que «[I]t quickly became apparent, however, that the internal and external dimensions of human rights policy can never be satisfactorily kept in separate compartments. They are, in fact, two sides of the same coin».

en los distintos países, así como un seguimiento riguroso del cumplimiento de los compromisos adquiridos⁸³. En segundo lugar, el Parlamento, que debe emitir un dictamen conforme y, finalmente, el Consejo, que debe acordar por unanimidad la entrada del nuevo miembro⁸⁴. Una vez que la decisión positiva ha sido tomada, la Comisión prepara el campo de las negociaciones, a través de un análisis generalizado de los problemas existentes (el llamado *screening*), para ayudar al país a superarlos y a adquirir el nivel requerido para su adhesión efectiva⁸⁵.

En cuanto a los estándares específicos exigidos por la Unión, hay una serie de consideraciones de base necesarias. En primer lugar, y en lo que respecta al respeto de los Derechos Humanos, la ratificación del CEDH es un elemento de partida: ningún Estado que no haya ratificado antes el Convenio puede plantearse la adhesión, lo cual es una consecuencia lógica del hecho de que todos los Estados candidatos a la adhesión a la UE han sido, previamente, miembros del Consejo de Europa. Además, la Comisión analiza el cumplimiento de las sentencias condenatorias emitidas por el TEDH, así como el estado de ratificación de los Protocolos adicionales a la Convención. Pero el CEDH no es el único instrumento que es tenido en cuenta: los Pactos de Naciones Unidas, así como las distintas convenciones contra la tortura, para la eliminación de la discriminación racial, etc., son también objeto de atención⁸⁶.

⁸³ Teniendo en cuenta que, como en el caso del Consejo de Europa, los compromisos adquiridos en la fase inmediatamente anterior a la adquisición de la condición de miembro son más bien de naturaleza política, puesto que las instituciones comunitarias, incluido el TJCE, no tendrían competencia para hacerlos efectivos (al margen del principio de buena fe, tal y como prevé la Convención de Viena).

⁸⁴ A ello se añaden, como señala la Profesora Escobar, las llamadas «estrategias de preadhesión», es decir, los diálogos y consultas previas a través de los cuales la Unión da asistencia a los países que desean ser candidatos, ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., «Unión Europea, democracia y Derechos Humanos», *loc. cit.*, p. 29.

⁸⁵ Acerca de las estrategias de adhesión previas y de la Agenda 2000, en la que la Comisión fijó criterios de evaluación diferenciadas para cada Estado candidato, puede verse GOVAERE, I., «Pre-accession strategies to the European Union», en Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, *Constitutional implications of accession to the European Union/Les implications constitutionnelles de l'adhésion à l'Union Européenne*, col. Science and technique of democracy, n.º 31, Council of Europe Publishing, 2002, pp. 35 y ss.; DECAUX, E., «La protection des droits de l'homme en Europe: de la convergence politique à l'intégration communautaire», DAILLIER, P. y KOVACS, P. (dirs.), *Perspectives d'intégration des pays d'Europe centrale et orientale aux institutions de l'Europe occidentale*, Paris, Montchrestien, 1998, pp. 307 y ss.

⁸⁶ LÓPEZ GUERRA, L., «The challenges to candidate States», en Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, *Constitutional implications cit.*, pp. 24 y ss.

El tratamiento del principio democrático plantea más inconvenientes, puesto que no hay una definición oficial de lo que la Organización entiende por democracia; el Parlamento, Consejo y Comisión, en su *Declaración interinstitucional sobre la democracia, la transparencia y la subsidiariedad*⁸⁷, al afirmar que respetan plenamente los principios en los que se basan los gobiernos de los Estados miembros ponen de manifiesto la causa: no es necesario definir la democracia en el seno de la Unión, puesto que su noción se desprende de las tradiciones constitucionales de los propios Estados. Así, en los documentos de trabajo de la Comisión, todos los aspectos de la vida política son objeto de análisis, tanto el ejercicio de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), como la legislación existente, señalando las modificaciones necesarias (incluso del texto constitucional) para conseguir la compatibilidad con el acervo comunitario.

2. LA COMPLEJIDAD EL CASO TURCO

Turquía constituye un caso particularmente complejo. El proceso previo a su condición de Estado candidato de la Unión ha durado doce años (de 1987 hasta 1999⁸⁸). Fue en el Consejo de Helsinki de diciembre de 1999 en el que por fin se consideró que Turquía era un Estado candidato a adherirse a la Unión con base en los mismos criterios aplicados a los demás Estados, si bien fue el único de los candidatos con el que no se comenzaron las negociaciones en ese mismo año. Al margen de las dificultades derivadas de su situación geográfica o de las dificultades económicas, la Comisión emitió un informe en el que la consideraba preparada para convertirse en miembro de la Unión, si bien señalando, al mismo tiempo, los problemas, que aún subsisten y en gran número⁸⁹. De hecho, la Comisión siempre ha insistido en la igualdad en el trato de todos los países candidatos, una afirmación contrastada por una práctica en la que la politización es inevitable⁹⁰. Las negociaciones con vistas a la adhesión

⁸⁷ Declaración de 4 de noviembre de 1993, DO C 329 de 6 de diciembre de 1993.

⁸⁸ Recordemos que Turquía ha sido un miembro asociado de la Unión Europea y de las Comunidades Europeas desde 1963 y solicitó la admisión como candidato a la adhesión el 14 de abril de 1987.

⁸⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, *Rapport régulier 2004 sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion*, Doc. COM (2004) 656 final, 6 de octubre de 2004, Bruselas.

⁹⁰ CREMONA, M., «EU enlargement: solidarity and conditionality», *European Law Review*, 2005, p. 16.

se abrieron con Turquía tan sólo el 3 de octubre de 2005, después de que culminase un proceso previo largo y complejo en el que la Comisión y las demás instituciones Comunitarias debían pronunciarse sobre los aspectos más destacados de la situación turca. En efecto, las negociaciones se abrirían sólo si el Consejo europeo de diciembre de 2004 decidía, tras obtener la recomendación de la Comisión, que Turquía cumpliera los objetivos de Copenhague⁹¹.

Desde el punto de vista de la promoción del respeto del principio democrático en Turquía⁹², y al margen de la celebración periódica y libre de elecciones y de las reformas judiciales (como la eliminación de los tribunales de seguridad del Estado, causa de muchas de las condenas ante el TEDH), distintos derechos fueron analizados por la Comisión de forma pormenorizada, entre los que algunos de ellos destacan por su relevancia. En primer lugar, el Código penal ha sido cambiado en lo que concierne a la *libertad de expresión y de prensa*: aunque la despenalización no ha sido completa, se han eliminado algunas de las restricciones relativas a la expresión de opiniones no violentas, y se comienza a permitir la utilización de otros idiomas, como el kurdo. En lo que respecta a la *libertad de asociación*, el estudio señala también modificaciones importantes: la ley de partidos políticos, de 2003, hace más difícil la prohibición de los mismos, y una nueva ley de asociaciones ha sido adoptada en julio de 2004, si bien no ha entrado en vigor a causa de un veto presidencial. Uno de los puntos más preocupantes, según la Comisión, es el de la política de discriminación hacia las *minorías* existentes, sobre todo la kurda, a pesar del fin del estado de excepción decretado durante tantos años en el sudeste del país. En definitiva, la Comisión considera que el régimen turco reúne las características básicas de un Estado democrático, pero señala que el proceso será largo y complejo, y que habrá un seguimiento atento de la puesta en prác-

⁹¹ Vid. a este respecto PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., «Turquía y la Unión Europea: la larga marcha ¿Hacia la adhesión?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 24, Mayo/Agosto de 2006, pp. 401-437.

⁹² En cuanto a la parte de respeto de los Derechos Humanos, el análisis de la Comisión es muy exhaustivo, y analiza tanto los derechos civiles y políticos como los sociales, económicos y culturales. La ratificación por Turquía de los protocolos 6 y 13 de la CEDH, que suprimen de forma absoluta la pena de muerte, es considerado de forma positiva, si bien el hecho de que este país no haya ratificado el Convenio-marco sobre protección de las minorías, el Estatuto del Tribunal Penal Internacional o el Protocolo 12 de la CEDH son motivos de preocupación importantes.

tica de todas las reformas emprendidas⁹³. Es importante señalar que este informe ha sido finalizado y hecho público después de que la Comisión de Venecia se pronunciase sobre el proyecto de reforma constitucional, relativo a la organización del Tribunal Constitucional, de forma positiva⁹⁴.

La evolución de la situación en Chipre, la posición de Grecia y de Austria, que han mostrado abiertamente su reticencia a la idea de la entrada de este país en la Unión, y otros factores congelaron en diciembre de 2006 algunas áreas de las negociaciones. Si el proceso no se halla totalmente paralizado, no hay una fecha límite y Turquía tiene visos de permanecer en la agenda pendiente de la unión Europea durante largos años antes de su entrada definitiva⁹⁵.

IV. CONCLUSIONES

La Unión Europea, tímidamente en un principio, de forma decidida más tarde, ha ido incorporando progresivamente la defensa del principio democrático y del respeto de los Derechos Humanos en los tratados y en sus actividades, de forma inversa a la que quizás cabría esperar. Frente al convencimiento del carácter tradicionalmente democrático de los Estados miembros, han sido las relaciones exteriores las que han puesto de manifiesto la necesidad de una política coherente a este respecto. Sin embargo, la idea de democracia defendida por la Unión, base implícita de la organización, no se define en los tratados o en el Derecho derivado. Parece más bien fundarse en los principios comunes de las tradiciones constitucionales de los Estados; las referencias expresas del texto al término «democracia»,

⁹³ Conclusiones del Informe, pp. 168 y ss.

⁹⁴ *Avis sur le projet d'amendements constitutionnels relatifs à la Cour constitutionnelle de la Turquie*, Opinión de la Comisión de Venecia n.º 296/2004, adoptado en la 59 sesión plenaria, celebrada los días 18 y 19 de julio de 2004, y publicada el 29 de julio de 2004.

⁹⁵ Se ha barajado que Turquía no pueda ser miembro de la UE hasta el 2021 (entrevista con José Manuel Barroso, *BBC*, 13 de abril de 2007). Acerca del acceso de Turquía a la Unión, pueden consultarse, entre otros, los estudios de CONTRERAS GARCÍA, D., «Turquía y la Unión Europea», en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (coord.), *La Unión Europea ante el Siglo XXI...*, *op. cit.*, pp. 301-308; ÇAGLAR, B., «Droit constitutionnel turc et integration européenne: une perspective turque», en Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, *op. cit.*, pp. 109-130; RUMPF, C., «Turkish constitutional law and the European Union from a European point of view», en la misma obra, pp. 61-108; TOLEDANO LADERO, A., «La dynamique des rapports entre l'Union Européenne et la République de Turquie», *ibidem*, pp. 53-60, etc.

referencias que se vinculan inevitablemente al debate acerca de la naturaleza misma de la Unión (como entidad federal, confederación de Estados o modelo *sui generis* original y distinto de los anteriores⁹⁶), demuestran el compromiso de la Unión hacia la construcción de una estructura basada en los valores. En definitiva, la UE recurre al *ideal democrático* del Consejo de Europa, contribuyendo a afirmar claramente la «proyección de los valores democráticos», retomando las palabras de la profesora Escobar⁹⁷.

La inclusión de la cláusula de condicionalidad en la política de relaciones exteriores de la Unión tiene una repercusión y ha adquirido un peso esencial en virtud de los acontecimientos recientes. En efecto, el fin de la Guerra Fría ha abierto la era de un mundo globalizado en el que no sólo los países candidatos, situados en la «periferia» de la Unión, sino también aquellos Estados más lejanos con los que la Unión mantiene acuerdos internacionales de cooperación se hallan en el punto de mira de la política de seguridad comunitaria y la lucha común contra el terrorismo, y por la consecución de paz y estabilidad. La cláusula de condicionalidad evoluciona en este contexto donde, debido a las dificultades de practicar una política exenta de críticas, es reconducida hacia un modelo que permita imponer sanciones, mejorando la efectividad de la condicionalidad política positiva basada en incentivos, sin que con ello se desprendan consecuencias negativas para la población de Estados que dependen de la ayuda humanitaria para subsistir. El recurso a las sanciones negativas se convierte en la última opción, siendo la condicionalidad *gradual* una preferencia de la Unión que pretende así dotarse de coherencia y de legitimidad. A pesar de ello, las fluctuaciones en la aplicación de la llamada «cláusula democracia y Derechos Humanos» han puesto de manifiesto una actuación de doble rasero, difícil de desligar de las inconsistencias aparejadas a un mecanismo de aplicación muy subjetivo. La falta de uniformidad en la reacción de la Unión Europea frente a terceros Estados y, sobre todo, las omisiones flagrantes en las medidas adoptadas no impiden, sin embargo, constatar la tendencia hacia la inclusión progresiva de la exigencia de respeto de la democracia.

⁹⁶ Aparte de los muchos estudios y análisis de la naturaleza de la unión Europea, pueden verse, entre los más recientes acerca del proyecto de Constitución, los actos del coloquio organizado por los profesores COHEN-JONATHAN y DUTHEIL DE LA ROCHÈRE sobre *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme cit*, y la monografía de PHILIP, C., *La Constitution européenne*, Que sais-je?, PUF, Paris, 2004.

⁹⁷ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., «Unión Europea, democracia y Derechos Humanos», *op. cit.*, p. 25.

La perspectiva de la incorporación de los países del ex-bloque comunista ha sido el impulso definitivo a la Europa de los valores, jugando el Consejo de Europa el papel de «laboratorio de ensayo» de las jóvenes democracias. Su apertura con respecto a la ampliación ha confirmado esta tendencia y los nuevos Estados han mostrado hacia la Unión una actitud positiva y favorable que parece, sin embargo, hallarse en una fase difícil en el seno de la Europa de los quince, la Europa previa a la gran ampliación. En la situación actual, la legitimidad democrática y la conexión con los intereses de los ciudadanos es más que nunca una necesidad, afirmada e integrada en la Carta de los derechos fundamentales y en el Tratado de Lisboa para superar los retos de avanzar en la construcción de la Europa comunitaria.

LA EVOLUCIÓN DE LA *CONDICIONALIDAD* POLÍTICA EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA

RESUMEN: La historia de la política exterior de la Unión Europea y su vínculo con el principio democrático, así como de respeto de los Derechos Humanos, ha sido progresiva, a pesar del interés que la UE ha mostrado hacia estas cuestiones. La reticencia de las, en ese momento, aún Comunidades Europeas, a insertar una referencia directa a la democracia y los Derechos Humanos en el derecho originario respondía a la desconfianza de los Estados miembros y su resistencia a ceder parcelas de su soberanía a una Organización con competencias crecientes. Hoy, este debate ha sido ampliamente superado, y tanto la protección de los Derechos Humanos, realizada en un principio a través de la actividad del TJCE, como la de la democracia tienen una amplia acogida en los tratados. Si analizamos la evolución de estos dos principios, debe destacarse que la inquietud democrática en el seno de las antiguas Comunidades Europeas, hoy Unión Europea, es la consecuencia lógica de la evolución misma de los tratados constitutivos y su vocación constitucionalista. Sin embargo, su incorporación ha sido mucho más compleja. De hecho, el principio democrático comenzó a desarrollarse en virtud de su vínculo indisoluble con el desarrollo, lo que lo convirtió en una exigencia externa, más bien dirigida hacia los Estados con los que las Comunidades entablaban relaciones comerciales que hacia los países miembros. La inserción de las cláusulas de *condicionalidad* política en los acuerdos comerciales de la Unión con terceros Estados constituye una primera fase en la inclusión del principio democrático, una exigencia que poco a poco fue interiorizándose hasta convertirse igualmente en una condición formal para los países candidatos y miembros de la Unión.

PALABRAS CLAVE: Democracia, Derechos Humanos, condicionalidad política, Convenios de Lomé, Carta de derechos fundamentales, Convenio de Cotonou, cooperación al desarrollo, países de África, Caribe y Pacífico, adhesión a la Unión Europea, ampliación.

THE EVOLUTION OF THE POLITICAL CONDITIONALITY INSIDE THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: The link between the external policy of the European Union and the democratic principle has been slow but progressive. In spite of the interest shown by the European Union members towards the respect of democracy and the protection of human rights, the inclusion of a direct reference to the democratic principle in the treaties has been avoided in the beginning. Although this reluctance seems today totally overcome, the political conditionality clause is at present at stake. War in the Balkans, the enlargement process of the EU... a mix of factors which makes necessary to study the evolution of democratic principle and its effectiveness. The inclusion of conditionality clauses in commercial agreements made common to require full respect for democracy and human rights to third countries, a requirement which has become extensive to EU accession candidates as well as for EU members.

KEY WORDS: Democracy, human rights, political conditionality, Lomé Conventions, Charter of fundamental rights, Cotonou agreement, development cooperation, Africa, Caribbean and Pacific countries, accession to the European Union, enlargement.

L'EVOLUTION DE LA CONDITIONNALITE POLITIQUE AU SEIN DE L'UNION

RÉSUMÉ: Le lien entre la politique extérieure de l'Union européenne et le principe démocratique a été lent mais progressif. En effet, malgré l'intérêt primaire de l'Union envers ce principe et la protection des droits de l'homme, la référence directe a souvent éveillé dans le passé des réticences importantes au sein des Etats originaires de l'UE. Aujourd'hui ce débat semble surmonté, car les droits de l'homme et la démocratie ont été largement reconnus et codifiés au sein des traités. Cependant, les guerres aux Balkans, l'entrée massive des pays dans les dernières années, les changements politiques en Europe... rendent nécessaire l'étude de ses origines et de son effectivité. Le lien établi entre la protection des droits de l'homme, et puis de la démocratie, au sein des accords commerciaux signés par l'Union européenne ont ouvert la porte au principe de conditionnalité politique, avec ses avantages et ses faiblesses. Cette exigence envers les pays tiers sera la racine du développement de la conditionnalité également envers les pays candidats à l'adhésion et, par extension, au maintien des pays déjà membres au sein de l'Union.

MOTS CLÉS: Démocratie, Droits de l'Homme, conditionnalité politique, Conventions de Lomé, Charte de Droits fondamentaux, Convention de Cotonou, coopération au développement, pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, adhésion à l'Union européenne, enlargement.

