

LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA COMO CONDICIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Isabel Victoria Lucenda Cid*

1 Introducción

El respeto por los derechos humanos y la promoción de los '*comportamientos democráticos*' se ha convertido, desde la última década del siglo XX hasta nuestros días, en una condición para la continuidad de la cooperación y la ayuda económica a los países en vías de desarrollo.

Las Instituciones financieras Internacionales, así como los Estados occidentales donantes, (EEUU, la UE y sus Estados Miembros, Canadá, etc.), iniciaron durante estos años una nueva etapa en la que los derechos humanos y la promoción de la democracia, se convirtieron en un *elemento esencial* de sus políticas exteriores.

El Informe del Banco Mundial de 1989, "*África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sostenible*", supuso el primer texto en el que asomaba un nuevo repertorio de recomendaciones, teóricas y prácticas, de los principios que habrían de regir las políticas internacionales para la cooperación al desarrollo. La apuesta política del Banco Mundial (entidad financiera internacional que se permite sugerir fórmulas políticas), por el "*buen gobierno*" como condición de la ayuda, se ha convertido en el *perejil de todas las salsas*, dando lugar a una abundante literatura oficial y no oficial en la que quedaría institucionalizada y justificada la necesidad de "*las estrategias de condicionalidad a las políticas de cooperación*"¹ al desarrollo.

En Noviembre de 1991, el Consejo y los Estados miembros de la Unión Europea, aprobaron una Resolución sobre los derechos humanos, la democracia y el desarrollo, en la que se recogía la condicionalidad política de la cooperación en términos de respeto a la democracia, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Un año anterior, la agencia norteamericana USAID ya había iniciado su andadura en "*la era de la condicionalidad política democrática (...) con el lanzamiento de la Iniciativa Democrática (...), introduciendo la exportación del modelo liberal de democracia*"² a todos los países en vías de desarrollo con los que mantienen relación.

* Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, ES.

¹ Roguez-Piñero Royo, L. "Del Partido único al 'buen gobierno'. El contexto internacional de los procesos de democratización en el África Subsahariana después de la Guerra Fría", en PENAS, F.J., *África en el Sistema Internacional* Ed. Cataratas, Madrid, 2000. P. 210.

² *Idem*.

266 LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA COMO CONDICIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Las políticas de cooperación al desarrollo les han servido a los países occidentales como instrumentos privilegiados al servicio de sus políticas exteriores, tanto en sus relaciones bilaterales como en las multilaterales, donde más de una vez, tras disposiciones puramente de ayuda, se encubrían intereses de naturaleza política, económica y también civilizatorios. Durante siglos, el *“pensamiento moderno y liberal, el que combina un exacerbado universalismo – lo que es bueno para nosotros, lo es urbi et orbe – con una obstinada fe en la teleología de la Historia que avanza de etapas inferiores a superiores”*³ ha constituido un hilo civilizatorio de manera tal que parece ser que *“el destino natural de la humanidad es alcanzar nuestro nivel de civilización... y si eso no ocurre, se debe a la ignorancia, a la maldad o a determinadas formas de organización social (interesadas) que traban el Desarrollo”*⁴. Este aspecto civilizatorio adquiere una gran relevancia en la actualidad dado que tras el periodo de la Guerra Fría y, sobretudo, la caída del Muro de Berlín con el desmantelamiento del bloque del Este (que ofrecía un programa político y económico distinto para desarrollar los principios de la modernidad), nadie cuestiona la democracia liberal como el único sistema de gobierno legítimo. De esta forma, sin aparentes obstáculos ni posibles alternativas, siguiendo a Fco. J. Peñas en una cita de C. Aké, *“Occidente se puede permitir el lujo de ‘llevar una política de principios’”*⁵

Esta *‘política de principios’* se enmarca para F.J. Peñas en el discurso moral de Occidente, cuya pretensión es difundir *“los valores que considera como buenos, moralmente justos, políticamente razonables y económicamente sensatos, que no son otros que los suyos”*⁶. Los valores morales que sostienen esta política razonable y esta economía sensata se traducen en una ortodoxia en la que *“democracia, derechos humanos, buena gestión, mercado libre, desarrollo económico, bienestar y paz”* son condiciones (inseparables) de posibilidad de un desarrollo económico y social sostenido.⁷

Es indudable que tras estos principios políticos se esconden intereses no sólo éticos, sino que encubren, a su vez, intereses estratégicos que obedecen a motivos económicos y de seguridad para las grandes potencias occidentales, ya sean de EEUU o de la Unión Europea.

La condicionalidad política de la ayuda vinculada a la democracia y el respeto a los derechos humanos es un aspecto novedoso en las relaciones entre los países altamente desarrollados y los que aún permanecen en vías de desarrollo, aunque se inscribe dentro del programa internacional de promoción del modelo político y económico liberal occidental cuyo origen embrionario se encuentra en los procesos colonizadores del siglo XIX.

Actualmente, las iniciativas positivas que se proponen en las políticas de cooperación al desarrollo en relación con la democracia, están dirigidas a apoyar los procesos de transición democrática de los países en vías de desarrollo. En este sentido,

³ Peñas Estenan, F.J. “Diplomacia humanitaria, Protectorado y políticas cañoneras: África Subsahariana, estatalidad, soberanía y tutela internacional”, en Peñas, F.J. *África en sistema Internacional*, p. 54.

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.* p. 65.

⁶ *Idem.* p. 66.

⁷ *Idem.* p. 67.

la definición de democracia se basa en dos elementos: uno procedimental y otro sustancial. El primero de ellos tiene que ver con los procedimientos y las instituciones democráticas (especialmente con las elecciones multipartidistas). El segundo factor está relacionado con el grado de participación de la sociedad civil en la vida política, el reparto del poder entre los diferentes grupos que la conforman, la posibilidad de ejercer un control sobre el gobierno, etc. Sin embargo, para Amnistía Internacional, las elecciones libres y un sistema multipartidista no garantizan los derechos humanos por sí mismo, sino que supone un primer paso en el proceso de transición democrática. Es por tanto, esencial que la asistencia en este campo se centre en un trabajo que favorezca la comprensión sustancial de los principios democráticos. Para alcanzar este fin, es necesario fortalecer a la sociedad civil y promover la independencia de los medios de comunicación, la libre expresión, el derecho humano a la educación, la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad y el derecho de asociación y fundación de grupos no gubernamentales, entres otros.⁸ Las iniciativas puestas en marcha para lograr el pleno desarrollo de estos derechos y la implicación de la sociedad civil en los procesos democratizadores y de promoción de los derechos humanos, ha llevado a la UE, concretamente en el marco del Acuerdo de Cotonou entre la UE y los países de África, Caribe y Pacífico, a convocar un Foro de diálogo con representantes de la sociedad civil y ONGs dos veces al año.⁹ Estos espacios de diálogo e intercambio entre instituciones de ayuda al desarrollo y la sociedad civil favorecen el conocimiento de la situación real de muchos pueblos y aumentan la comprensión mutua. Por otro lado, estos encuentros pueden contribuir, tanto a nivel teórico como práctico, en el enfoque y la formulación de las estrategias y programas de actuación en el campo de los derechos humanos y la consolidación de las instituciones democráticas de sus países.

Una de las críticas a las actuaciones políticas relacionadas con la promoción de los derechos humanos y los principios democráticos en los países en vías de desarrollo, se debe al énfasis que los países donantes ponen en los derechos civiles y políticos en detrimento, en muchos casos, de los derechos económicos, sociales y culturales. En nuestra opinión, uno de los puntos más relevantes de la cooperación al desarrollo ha de ser el proveer de medios de subsistencia (no sólo la ayuda humanitaria de urgencia, sino instrumentos políticos y económicos en la escena internacional) a estos pueblos, simultáneamente o antes de proponerles unos principios políticos y un programa de acción desvinculados de sus preocupaciones y necesidades más vitales. Por otro lado, hemos de decir que la satisfacción de las necesidades económicas y sociales básicas, no es suficiente ni conducen a un desarrollo integral sostenible. El desarrollo no puede estar separado de la observancia de (todos) los derechos humanos; la democracia y el desarrollo están íntimamente relacionados. Aunque en muchas ocasiones se ha aseverado que la democracia es una condición importante para la realización de los derechos sociales, económicos y culturales, ésta no es la panacea.¹⁰

⁸ Simma, B., Aschenbrenner, J.B. y Schulte, C., "Human Right consideration in the development of co-operation activities of EC" en Steiner, H. J. and Alston, P., *International Human Rights. Law, Politics, Moral*, Oxford, New York, 2000.

⁹ Foro de debate de la UE, Bruselas, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 199 – Conferencia de Derechos Humanos de la UE sobre ésta y el papel central de los Derechos Humanos y de los principios democráticos en las relaciones con terceros países, Venecia, 25-28 de Mayo de 2000 – foro de Derechos Humanos de la UE, 13 de diciembre de 2000. http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/conf/index.htm.

¹⁰ *Idem*, p. 1124.

268 LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA COMO CONDICIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Por último, es necesario resaltar que la imposición del modelo democrático occidental desde fuera, sin respetar los antecedentes políticos, económicos y culturales de los países beneficiarios de la ayuda, no es la solución a sus problemas ni una manera eficaz de promover los principios democráticos y los derechos humanos. Existe un riesgo y una inclinación por parte de los estados donantes, como veremos mas adelante, de igualar la democracia con las elecciones multipartidistas. Esto es sólo un primer paso. La condicionalidad política en la cooperación al desarrollo de la UE ha de hacer un esfuerzo considerable, no sólo para promover unas elecciones libre y justas, sino también para promover a la sociedad civil. A la vez, y como subrayábamos anteriormente, hay que planificar y ejecutar una política de cooperación al desarrollo integral y no discriminatoria, dirigida al respeto y promoción de todos los derechos humanos por igual: civiles y políticos y económicos, sociales y culturales.

2 La Unión Europea y la Condicionalidad Política de la Cooperación al Desarrollo

2.1 Fundamentos jurídicos de las cláusulas Democráticas y de Derechos Humanos en las políticas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea.

Será al inicio de la década de los años noventa cuando la condicionalidad política adquiera una especial relevancia en todos los Acuerdos bilaterales y multilateral en el contexto de la política exterior de la UE. El último Convenio de Lomé en su artículo 5¹¹, recogió, por primera vez, un discurso mas explícitamente vinculado a la condicionalidad política.¹²

En la actualidad, tras la caída del muro de Berlín, y como consecuencia del fin del enfriamiento bipolar, la UE ha visto reforzado aun más su protagonismo en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la consolidación de estructuras de diálogo político con terceros Estados beneficiarios de la misma. En este contexto se inscribe el objetivo que constituye el fundamento político de la cooperación al desarrollo: *“contribuir al carácter general al desarrollo y consolidación de la Democracia y del Estado de Derecho, así como al respeto a las libertades fundamentales”*, art. 177.2. CE (antiguo art. 130 2 UE). La formulación de este objetivo ha fortalecido la tendencia de la Comunidad hacia un creciente condicionamiento democrático de la política de cooperación al desarrollo. A esta estrategia presente en la Resolución del Consejo sobre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, aprobado el 28 de Noviembre de 1991,¹³ se le han asociado otras resoluciones mas completas y refinadas como la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo de 22 de Noviembre de 1995.¹⁴

¹¹ Durante la revisión del IV Convenio de Lomé en 1995, el artículo 5 recogió: *“El respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el estado de derecho, que apuntalan las relaciones entre los Estados ACP y la Comunidad y todas las disposiciones del Convenio, y que gobiernan las prácticas nacionales e internacionales de las Partes Contratantes, constituirán un elemento esencia de este Convenio. En este contexto, el buen gobierno (good governance) será un objetivo particular de las operaciones de cooperación.”*

¹² Rodríguez-Piñero Royo, L. “Del partido único al “buen gobierno” en Peñas, Fco. J. (ed.) *África en el sistema internacional*, Ed. Cataratas, Madrid, 2000, p. 236.

¹³ Boletín de la CE nº 11-1991. pp. 124-126.

¹⁴ COM (1995) 575 final. “La Unión Europea y los aspectos exteriores de la política de Derechos Humanos: de Roma a Maastricht y en adelante” Bruselas, 1995.

A la hora de valorar la ejecución del punto 2 del artículo 177 CE, se pueden distinguir dos vertientes claramente diferenciadas.

Por un lado, estaría una acción de apoyo a favor de los procesos de transición democrática y de reforma de las instituciones públicas en los países beneficiarios de la cooperación, y por el otro, la promoción de los derechos humanos y la protección de aquellos colectivos que son más susceptibles de violación de los mismos. En principio, esta acción de la Comunidad estaría valorada favorablemente.

Sin embargo, la dificultad en la ejecución del mandato previsto en el artículo 177.2. CE, estaría en las medidas de carácter negativo que la Comunidad adopta en casos de serias interrupciones de los procesos democráticos o violaciones graves de los Derechos Humanos en los países terceros beneficiarios de la cooperación, y ello por la *“inexistencia de un criterio objetivo a la luz del cual valorar coherentemente este tipo de situaciones, en el que con fuerza confluyen, además, factores de naturaleza política o económica que complican la toma de decisiones por parte de las instituciones comunitarias”*.¹⁵

Aun así, el deseo de la UE es defender la universalidad y la indivisibilidad de los derechos humanos -civiles, políticos, económicos, sociales y culturales- declarados en la Conferencia Mundial de Viena de 1993 sobre los derechos humanos, y buscará en los Acuerdos de cooperación y asociación con terceros países, *“la protección de tales derechos, el fomento de la democracia pluralista y de unas garantías efectivas para el Estado, así como la lucha contra la pobreza”*,¹⁶ como objetivos esenciales de su política exterior.

Sobre esta base, las relaciones exteriores de Unión Europea se guiarán por el respeto los derechos y principios recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE que se proclamó oficialmente en la Cumbre de Niza de 2000.

En esta misma línea, en noviembre de 2000 el Consejo y la Comisión Europea adoptan una importante declaración común sobre la política comunitaria de desarrollo,¹⁷ basada firmemente sobre el principio de un desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo, así mismo fomentará el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos, el Estado de Derecho y el buen gobierno, como parte de los objetivos y estrategias de su actuación política exterior.

A pesar de estas Resoluciones y Declaraciones, en la actualidad, la inclusión de esta *“cláusula democrática y de derechos humanos”* como instrumento jurídico en los acuerdos de cooperación al desarrollo continúa planteando problemas. Se sospecha que esta cláusula, diseñada para apenas ser utilizada, o en casos *“de especial urgencia”*, pudiera llegar a convertirse en una fórmula estándar de los distintos acuerdos de asociación y cooperación de la UE con terceros países.

Integrar de forma efectiva el respeto de los derechos humanos y la democracia en las políticas de cooperación al desarrollo, implica incluir en todos los campos de la

¹⁵ Gonzalez Alonso, L. N. “La política comunitaria de cooperación al Desarrollo” en Lopez Escudero, M. Y Martín y Perez Nanclades, J. (Edts) *Derecho Comunitario Material*, McGrawhill, Madrid, 2000. p. 445.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Declaración común del Consejo y de la Comisión sobre la política comunitaria de desarrollo, 10 noviembre de 2000. Véase en: http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110_en.htm

270 LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA COMO CONDICIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

política exterior de la UE estos principios. La falta de respeto e incluso los abusos a los derechos humanos y los reveses a los procesos democratizadores en muchos países con los que mantiene relaciones la UE (China, Argelia, Nigeria, Turquía...), y el fracaso en la implementación de las políticas de derechos humanos acompañadas de medidas restrictivas sin contenido y parciales, ha conducido a la búsqueda de métodos más eficaces para lograr un cambio sustantivo en estos países a través de la colaboración positiva y constructiva con estos gobiernos. Este nuevo enfoque está basado en el diálogo, el apoyo y el estímulo. Aun así, si estos países no están dispuestos a cooperar en la búsqueda de un cambio político, la UE podría buscar medidas negativas, en base a las “cláusulas de suspensión” o de “no ejecución” que se recogen en los Acuerdos de cooperación sobre los “elementos esenciales”¹⁸.

Por tanto, en caso de que una de las partes no asuma la ejecución del Acuerdo, cada parte deberá consultar a la otra antes de adoptar “medidas negativas” y aplicar alguna de las cláusulas mencionadas, salvo en los casos de urgencia especial.

Estas “medidas” pueden consistir en la suspensión de los contactos a alto nivel y la modificación de los programas de cooperación, pudiendo establecer otros cauces diferentes para la prestación de la ayuda y los nuevos proyectos. Éste sería el caso en el que la UE podría “suspender la cooperación con los gobiernos pero mantener el apoyo a las poblaciones locales mediante proyectos realizados por las organizaciones de la sociedad civil”.¹⁹

Según la UE la finalidad de estas cláusulas es promover fundamentalmente el diálogo político y la adopción de medidas positivas en pro de los derechos humanos y la democratización de los países receptores de la ayuda y no establecer medidas punitivas o restrictivas. Sin embargo, como veremos mas adelante a partir del análisis de los casos que presentamos, no existe un trato justo y equitativo a la hora de aplicar las sanciones a aquellos gobiernos que violan los derechos humanos y los principios democráticos.

La Comisión Europea justifica la inclusión sistemática de los temas relacionados con los derechos humanos y la democracia en el diálogo político, basándose en que estos elementos permitirán a ambas partes reconocer los mecanismos e instrumentos más eficaces y necesarios para desarrollar la estabilidad política, social y económica en los países beneficiarios de la cooperación al desarrollo.

La prioridad de la política de cooperación de la UE en este campo, es impulsar el desarrollo de la capacidad institucional, el buen gobierno y el Estado de Derecho.²⁰ Para ello, el punto de partida será el análisis de la situación política y de seguridad, incluidas en los análisis estratégicos nacionales sobre la situación de los derechos humanos - es decir, tanto los derechos económicos y sociales como los derechos civiles y políticos - y los factores culturales y sociales de interés que influyan directamente en el proceso político y en el potencial de conflictos e inestabilidad. Estos factores pueden estar en relación con “cuestiones de participación democrática (sufragio universal, elecciones libres, estructura multipartidista, igualdad de acceso a la actividad política, participación de la toma de decisiones); derechos humanos (adhesión y cumplimiento de los compromisos en virtud de los tratados y convecciones internacionales de derechos humanos, protección de las libertades civiles, entre

¹⁸ COM (2000) *op. cit.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Acuerdo de Cotonou, art. 33.

*ellas libertad de expresión y la libertad de reunión, seguimiento efectivo de los derechos humanos), y Estado de Derecho (sistema judicial independiente y eficaz, ordenamiento jurídico transparente, igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, sometimiento de la política y de la administración pública a la Ley, observancia de las obligaciones contractuales)”.*²¹

2.2 La Condicionalidad Política: ¿Obstáculo o Estímulo al Desarrollo?

El término condicionalidad alude “*al hecho de someter la percepción de determinados beneficios (ayuda financiera, ventajas comerciales) al cumplimiento de una serie de condiciones.*”²²

Si en la década de los ochenta las políticas de cooperación al desarrollo estuvieron presididas básicamente por los criterios de condicionalidad económica a través de los planes de ajuste estructural, poniendo interés en las cuestiones relacionadas con la política monetaria, la liberación y la estabilidad de las finanzas públicas; la última década del siglo XX hasta nuestros días, como hemos visto, ha evolucionado hacia una condicionalidad política poniendo énfasis en los derechos humanos y los procesos democráticos “*que dan un nuevo valor a los factores internos: el papel del Estado, la transparencia de las decisiones*”,²³ elementos que comienzan a ser vistos como condiciones fundamentales para el desarrollo de los países pobres receptores de la ayuda.

Sin embargo, la aparición de esta cláusula democrática y de derechos humanos en Acuerdos de cooperación al desarrollo, con sus mecanismos urgentes en respuesta a masivas violaciones de los mismos e interrupción de los procesos democráticos,²⁴ no ha supuesto la supresión de otras condicionalidades tales como la económica o la medioambiental,²⁵ por el contrario ha engrosado la lista de condiciones a la ayuda de manera abrumadora.

Aunque a primera vista la condicionalidad de la ayuda sujeta al respeto de los derechos humanos y la democracia parece un avance en las relaciones de la UE con terceros países, hay muchos autores especializados y grupos de ONG que no creen en la eficacia ni en su adecuada aplicación. Por su parte, los Estados receptores de la ayuda han aceptado esta cláusula con reticencias y forzados por la presión Internacional; estos Estados la consideran o una intromisión en asuntos internos o bien, creen que los “*valores que defienden están definidos desde parámetros exclusivamente occidentalistas.*”²⁶

Junto al análisis del contenido de las cláusulas democráticas introducidas en los Acuerdos de cooperación al desarrollo de la UE, veremos algunos casos que demuestran como el creciente apoyo retórico a los derechos humanos y la democracia

²¹ COM (2000), *op. cit.*

²² PI, Montserrat. “Los Derechos Humanos en la acción exterior de la UE”, en BARBÉ, E. (coord.). *Política Exterior Europea*. Ed. Ariel, Barcelona, 2000. p. 84.

²³ PI, M. *op. cit.*, p. 84.

²⁴ Rodríguez-Piñero Royo, L. *Op. cit.* p. 237.

²⁵ PI, M. *op. cit.*, p. 85.

²⁶ *Ibid.*

272 LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA COMO CONDICIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

en el seno de la política exterior y la cooperación al desarrollo de la UE, no ha dado lugar a un cambio correlativo hacia un trato justo y equitativo de todas las naciones.²⁷

2.3 Sobre la ambigüedad de la cláusula democrática y de Derechos Humanos y la dificultad de su aplicación.

La condicionalidad política no deja de ser, para muchos autores, excusa para exportar el proyecto liberal democrático a los países en vías de desarrollo²⁸ pero, además, es imprecisa e incoherente en su aplicación.

Por un lado, “*el respeto a los Derechos Humanos*” es un enunciado que presenta muchas variaciones a pesar de que se refiera, o al menos así se entiende, a los derechos humanos básicos reconocidos y consensuados en las grandes Declaraciones Internacionales y en el Derecho Internacional. Aunque en la cláusula de derechos humanos y democracia “*se incluyen menciones a instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos: la Declaración Universal, el Acta Final de Helsinki o la Carta de París*”²⁹ queriendo paliar la vaguedad del concepto derechos humanos y dejar claro cual es el estándar de protección que se persigue, no consigue una total consistencia y coherencia,³⁰ ni dejar claro cuales son los estándares que se quieren contemplar.

Por otra parte, sólo se puede suponer que los derechos económicos, sociales y culturales están incluidos atendiendo a la indivisibilidad de los derechos, pero se puede observar claramente, en la aplicación de las medidas sancionadoras, que tiene mayor protagonismo los derechos políticos y civiles.

Con respecto a los principios democráticos, la vaguedad e imprecisión es aún mayor, si cabe, que en relación a los Derechos Humanos ya que, como dice Montserrat Pi,³¹ la inexistencia de criterios claros para definir la democracia puede llevar, y de hecho así sucede, a caer en posiciones etnocentristas que pongan el énfasis en los principios por los que se rigen las democracias occidentales sin tener en cuenta las identidades culturales y los valores propios de los países terceros, beneficiarios de la ayuda.

²⁷ Crawford, G. “Los Derechos Humanos, la democracia y el desarrollo: hacia un trato justo”, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, n° 1. IUDC-UCM, Madrid, 1997. p. 1. Ver también en www.ucm.es/info/IUDC/crawford.htm.

²⁸ Gutierrez Vega, P. “Tipicidad y casuística de la condicionalidad política” en Peña, F. J. *África en el sistema Internacional*, Ed. Catarata, Madrid, 2000, p. 269. Para este autor “las democracias occidentales tratan de trasladar a la escena internacional prácticas, arreglos y compromisos institucionalizados en sus respectivas ciudadelas domésticas cuando interactúan con agentes no-occidentales, con sociedades “no ordenadas” en palabras de Rawls, en los que no reconocen características que le son propios. Mutación tan radical en el proceder diplomático de las democracias occidentales la incapacitan virtualmente a conducirse ad extra en sus relaciones con aquellos que no comparten sus convicciones culturales, tal y como exigiría ad intra la naturaleza confesionalmente democrática de sus estructuras democráticas.”

²⁹ Pi, M. *op. cit.*, p. 92.

³⁰ Crawford, G. *op. cit.*, p. 5.

³¹ Ver también sobre este tema GRASA, R. “Algunas reflexiones a propósito del Libro Verde de la Comisión Europea. La condicionalidad democrática y la participación de la sociedad civil en la perspectiva de la renegociación del Acuerdo de Lomé”. *Affairs International*, 1998, n°. 40-41.

Otro elemento a subrayar en este sentido, es que a diferencia de los derechos humanos, no existen respecto a los principios democráticos, instrumentos de carácter internacional que manifieste un consenso sobre este tema.

En la famosa frase del presidente Wilson, “*El mundo tiene que salvarse para la democracia. La paz ha de basarse en los fundamentos de la libertad política*”³², y repetida por el presidente Clinton cincuenta años después, no se defienden sólo las libertades políticas como condición para salvar la democracia, sino que incluye la libertad económica. La introducción de los principios de una economía de libre mercado como elemento básico de la promoción de los valores democráticos en la constitución política de otros Estados es criticado fuertemente desde múltiples sectores, denunciándose que no es adecuado mezclar regímenes económicos con el fomento de “comportamientos democráticos” y los derechos humanos. Equiparar ambos aspectos favorece las sospechas y ambigüedades sobre los motivos últimos a los que obedecen dicha cláusula democrática.³³

En relación a los tipos de medidas que pueden adoptarse en base a esta cláusula, podemos hablar de *medidas de “suspensión total o parcial”* del Acuerdo, o de *‘no aplicación’* o *‘no ejecución’* del mismo. “*La explícita ‘cláusula de suspensión’ capacita a cualquiera de las partes a suspender inmediatamente el Acuerdo, total o parcialmente, si se ha infringido seriamente la disposición esencial. Conocida como la ‘cláusula báltica’ fue utilizada por primera vez en los Acuerdos con los Estados Bálticos a finales de 1992. La cláusula general de ‘no aplicación’ o ‘no ejecución’ determina con mayor detalle los procedimientos que han de seguirse en situaciones donde se denuncien violaciones. Establece un órgano de solución de controversias (denominada Consejo de Asociación), en el cual se busca una solución aceptable para ambas partes, la inmediata suspensión sólo se prevé en casos de especial urgencia. Conocida como ‘cláusula Búlgara’ fue utilizada por primera vez en Bulgaria y otros Estados de Europa Central y oriental desde 1993,*”³⁴ y ha sido incluida en los Acuerdos mas recientes de la UE con terceros países, entre ellos en el artículo 9 del Acuerdo de Cotonou (Acuerdo entre los países de África, Caribe y pacífico y la Unión Europea, firmado en Junio de 2000)³⁵. Asimismo, estas cláusulas están presentes en los Programas de financiación y cooperación técnica de la Unión Europea con Asia y América Latina.

Entre las posibles medidas en caso de violación de un *‘elemento esencial’* del acuerdo, se podrá modificar el contenido de los programas de cooperación o de los canales utilizados; reducir de los programas de cooperación cultural, científica y técnica, aplazamiento de las reuniones mixtas; suspender los contactos bilaterales de alto nivel; aplazar nuevos proyectos; realizar embargos comerciales; suspender la venta de armas o embargo de las mismas, y por último, interrumpir la cooperación militar, etc.³⁶ Como podemos ver el abanico de posibilidades en la aplicación de las sanciones es amplio y pone de relieve los diversos campos de la cooperación internacional europea. Cuando

³² Discurso del presidente norteamericano Wilson en el que pedía al congreso estadounidense que declarase la guerra al gobierno imperial alemán el 2 de abril de 1917. citado en F.J. Peñas, p. 63.

³³ PI, M. *op. cit.*, p. 93.

³⁴ Crawford, G. *op. cit.*, p. 4.

³⁵ Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico y la Unión europea. Firmado en Cotonou en el 2000.

³⁶ PI, M. *Op. cit.*, p. 94.

274 LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA COMO CONDICIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

hablamos de incoherencia en la ejecución de las políticas de desarrollo nos referimos especialmente a la distancia que existe entre una política que pretende promocionar los Derechos Humanos y los principios democráticos por un lado, y aquellas políticas de cooperación militar y comercial con la venta de armas, por otro. Ambas estrategias de cooperación se sitúan en los mismos planes de política exterior y comercial de la UE.

El examen de la aplicación práctica de los instrumentos de la condicionalidad política plantea problemas que son auténticos límites en su utilización, tanto desde el punto de vista de su legitimidad como de su legalidad.³⁷ Por otro lado, en su vertiente sancionadora, plantea el problema de la coherencia.

Dada las características del actual proceso de mundialización, resulta bastante difícil mantener *“una posición consistente en el ámbito de los derechos humanos, puesto que las relaciones entre los Estados están influidas por un complejo entramado de cuestiones económicas, políticas e históricas que hacen que no se puedan considerar los temas de derechos humanos de manera aislada y rígida.”*³⁸ Por otro lado, en el caso de la UE, subordinar los derechos humanos y la democracia a estos aspectos de política exterior mencionados, sobre todo a los propios intereses económicos, *“socava la condicionalidad política y la legitimidad a la vez que limita su impacto. Si su propio compromiso a los principios democráticos y los derechos humanos es cuando menos parcial, difícilmente podrá exigir el cumplimiento de sus modelos de desarrollo.”*³⁹

Esta falta de coherencia en las prácticas sancionadora de la UE ha sido denunciada de muchas maneras. Crawford en su trabajo *“Los Derechos Humanos, la Democracia y el Desarrollo: hacia un trato igualitario”*, demuestra empíricamente como la suspensión de la ayuda es mucho mayor en África Subsahariana, dado que *“los Estados miembros (de la UE) tienen muy poco que perder”*⁴⁰. Sin embargo, la preocupación por abrir nuevos mercados en Asia, por ejemplo, ha hecho que la UE haya primado sus intereses económicos sobre el cumplimiento o no de la cláusula de derechos humanos en lugares como Indonesia o Argelia, donde las organizaciones Internacionales y Nacionales de derechos humanos han denunciado graves violaciones de los mismos.

En conclusión, de lo anterior se deducen dos factores claros que evidencian cómo la cláusula de derechos humanos está supeditada en muchos casos a intereses económicos o políticos, y que su aplicación negativa puede ser más efectiva en los países dependientes de la ayuda al desarrollo, es decir, *“los más pobres, mientras que los países con mayores recursos pueden permitirse, en mayor medida, ignorar las condiciones políticas que se le exigen”*.⁴¹

Algo que PI pone de manifiesto y que creemos de gran relevancia en el contexto de este análisis, es que todas las acciones emprendidas para sancionar a los países que violen las cláusulas democráticas, están vinculadas a las violaciones de derechos civiles y políticos (elecciones fraudulentas, corrupción en la gestión gubernamental, etc.),

³⁷ PI, M. *op. cit.*, p. 99.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Crawford, G. *op. cit.*, p. 2.

⁴⁰ PI, M. *op. cit.*, p. 99.

⁴¹ PI, M. *op. cit.*, p. 100.

pero no se tienen en cuenta las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales, lo cual demuestra la parcialidad e incoherencia en la aplicación de la cláusula de derechos humanos y de nuevo, su ineficacia en muchos casos.

3 Casos de Sanciones de la Ayuda al Desarrollo

Como decíamos anteriormente, Crawford desarrolla una investigación sobre las sanciones a la ayuda aplicadas por la UE en algunos países con lo que mantiene Acuerdos de Asociación y Cooperación, sobre la base de los principios democráticos y los derechos humanos en un periodo que va desde 1990-1996.

Las sanciones se impusieron en 22 casos, aunque en algunos de ellos sólo se trató de una amenaza y en otros se llevó a cabo la medida sancionadora. Este autor distingue cuatro tipos de sanciones que van desde la suspensión total de la ayuda, suspensión de los nuevos proyectos de ayuda, suspensión de la ayuda programada (ayuda a la balanza de pagos) hasta la reducción general de la ayuda o la negativa a nuevos desembolsos por motivos políticos.⁴²

La mayoría de los casos estudiados fueron objeto de algún tipo de las sanciones descritas, pero lo que resulta llamativo es que la mayoría eran sanciones a países extremadamente pobres y, sobretodo, de África Subsahariana.

La cooperación al desarrollo fue totalmente suspendida por algún tiempo, durante los años 1990-96 mas de ocho veces en Burundi, Liberia, Nigeria, Ruanda, Somalia, Haití y Turquía. Nuevos proyectos de ayuda se suspendieron en Gambia, Malawi, Níger, Togo, Zaire, China, Guatemala, Perú y Siria. Por otro lado, Kenia, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Sierra Leona y El Salvador también han sido objetos de algún tipo de medida sancionadora.⁴³

Analizando si el tratamiento ha sido justo y equitativo en las distribuciones de las sanciones, podemos observar que la mayoría de las sanciones impuestas han sido a África Subsahariana (15 de los 22 casos), lo cual es altamente significativo. ¿A qué se debe que África Subsahariana haya sido sometida a un escrutinio tan exhaustivo y otras zonas como el Norte de África, Asia y Extremo Oriente sean tratados tan favorablemente en la aplicación de las sanciones?.

Para Crawford, tres elementos podrían responder a esta cuestión; por un lado, en la primera mitad de los años noventa *"cuando los movimientos por la democracia retaban la existencia de los regímenes militares o de partido único en todo el continente, éstos daban lugar a situaciones en los que la influencia externa podría ejercitarse para la condicionar los procesos a favor de la oposición"*;⁴⁴ por otro lado, como subrayábamos anteriormente, estos países son los más pobres y, por lo tanto, los que más dependen de la ayuda exterior, lo que hace creer a los donantes que las medidas sancionadoras pueden ser más efectivas en estos casos, y por último, los países de la UE tienen muy poco que perder al aplicar sanciones a estos países de África Subsahariana, ya que no hay ningún obstáculo interno sobre intereses económicos de la UE en esta región.

⁴²Sobre las causas de estas sanciones, ver Crawford, G. *op. cit.*, pp. 6, 20-24.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.* p. 7.

276 LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA COMO CONDICIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

El estudio de estos 22 casos por parte de Crawford, evidenció que la condicionalidad política ha sido aplicada contra los países más pobres y con menos capacidad de presión internacional, en contraste con otros países cuyas prácticas políticas violan claramente los derechos humanos, pero al tener mayor crecimiento económico y ser mercados potenciales para los intereses occidentales y, por supuesto, de la UE, no son sancionados de la misma manera. De ello se deduce que *“el interés propio prevalece en las relaciones con este último grupo de países”*,⁴⁵ lo que de nuevo demuestra el trato discriminatorio de la aplicación de sanciones en el caso de violación de la cláusula democrática y de derechos humanos, establecidas en los Acuerdos de cooperación.

Los límites de la condicionalidad negativa plantean dudas sobre *“su eficacia real para conseguir el objetivo al que teóricamente responde, es decir, la defensa de los derechos humanos y la democracia, por lo que cada vez más los críticos proponen medidas de carácter positivo mas que un enfoque sancionador”*⁴⁶ cuyos resultados no son efectivos, justos ni equitativos; demuestran prácticas políticas dispares y provocan situaciones de doble rasero, poniendo en duda la credibilidad de estas prácticas políticas. Las medidas positivas de promoción de los derechos humanos son una de las vías que se le proponen a la UE como alternativa a una política punitiva. La promoción de los Derechos Humanos y los principios democráticos en un sistema de medidas positivas favorecerá un acercamiento provechoso, siempre que estén dirigidas a la raíz de los problemas mas que estar a la espera del incumplimiento de las cláusulas democráticas y de Derechos Humanos para sancionarlos.

La Resolución de la Comisión Europea de noviembre de 1991 recoge ejemplos de las medidas positivas que adoptaran la UE en relación con este tema, entre ellas están: 1) Apoyar a los países que estén en proceso de democratización y promuevan los Derechos Humanos; 2) Promover la celebración de elecciones, el establecimiento de instituciones democráticas y el fortalecimiento del Estado de Derecho; 3) El fortalecimiento del sistema judicial, administraciones de justicias, prevención del crimen y el trato a los sospechosos; 4) Promocionar el papel del las ONGs, la sociedad civil y otras instituciones necesarias para el mantenimiento de una sociedad pluralista; La adopción de estrategias de cooperación descentralizada; 5) Asegurar la igualdad de oportunidades para todos.

A estas estrategias se suman otras cuyos objetivos van encaminados a fomentar la libertad de prensa, la protección de las minorías y la vuelta de los exiliados políticos.⁴⁷ Una deficiencia de este planteamiento es la limitación de estos esfuerzos a los derechos civiles y políticos fundamentalmente, en detrimento de los derechos económicos, sociales y culturales. No obstante, tanto la Declaración Universal como las políticas de derechos humanos de la UE están basadas sobre el principio de indivisibilidad de los derechos humanos, siendo difícil, en muchos casos, dibujar la línea divisoria entre derechos civiles y políticos de un lado, y económicos, sociales y culturales, del otro.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ PI, M. *op. cit.*, p. 105.

⁴⁷ Steiner H.J y Alston, P., “International Human Rights, Law, politics and moral” 2ª Ed. Oxford, New York, 2000.

4 Últimas Consideraciones

Se suele atribuir al actual proceso de mundialización un gran potencial de libertad y justicia, así como de prosperidad. Sin embargo no es fácil ocultar su lado oscuro. El supuesto peligro de que la globalización neoliberal influya de forma nefasta sobre los grupos y países más pobre y vulnerables del mundo, es una realidad latente y presente en la mayoría de los países del Tercer Mundo. Es evidente que millones de personas que viven en estas regiones del planeta están sometidas a un acelerado proceso de exclusión, quedando abandonados a la miseria y el sufrimiento.⁴⁸

A pesar de considerarse a la Comunidad Europea como el mayor donante de la ayuda a la cooperación y ser defensora de los valores y principios democráticos y los derechos humanos, la debilidad de su política exterior y su escasa influencia en la escena Internacional se hace manifiesta, fundamentalmente, tras el 11 de Septiembre y los acontecimientos desencadenados posteriormente. No obstante, la UE ha de ser capaz de dar respuestas coherentes y positivas a esta situación de desigualdad estructural en la que se desarrolla las relaciones económicas y políticas mundiales. Se trata de invertir el actual proceso de exclusión y transformarlo en un proceso verdaderamente incluyente. Este es el reto.

El carácter transversal de los derechos humanos y la democratización no puede responder a una política asilada de otras actuaciones de la UE, por ello se exige un esfuerzo considerable para garantizar un compromiso y una acción consecuente con las prioridades políticas de la UE y los objetivos de la cooperación al desarrollo que incluyen la promoción de los derechos humanos y la democracia. Coordinación, coherencia y complementariedad son los principios que han de regular la acción exterior de la UE para que su discurso político, vinculado a la defensa de los principios democráticos los derechos humanos, esté asociado a una iniciativa que vaya dirigida a las causas profundas de los problemas que padecen muchos de los Estados beneficiarios de la ayuda, y no a los síntomas.

⁴⁸ COM (2001) "El papel de la UE en el fomento de los Derechos Humanos y la democratización en terceros países" Bruselas, 2001.