

## LA CLÁUSULA DE SALVAGUARDIA DEMOCRÁTICA EN LA UNIÓN EUROPEA

Luis Bernardo Díaz<sup>1</sup>

### Resumen

El presente trabajo de investigación tiene por objeto analizar el funcionamiento de la «cláusula democrática» de la Unión Europea como mecanismo de promoción y salvaguardia de los valores democráticos y de derechos humanos frente a terceros Estados. El hilo conductor elegido ha sido el análisis de la relación Política de Cooperación al Desarrollo-Política Exterior y de Seguridad Común, evaluando la utilización de las «pasarelas» creadas por el Tratado de la Unión Europea y la incidencia de esta relación en los objetivos planteados por la Unión Europea frente a terceros Estados y/o conflictos. Se pretende dar así una nueva pauta de análisis en el momento en el cual se está perfilando la reforma del Tratado de la Unión Europea y donde una de las apuestas lanzadas por las instituciones comunitarias es la unificación de toda la proyección exterior de la Unión Europea.

### Abstract

The aim of research work is to analyse the «democratic clause» of the European Union is a way to promote and safeguard democratic values and human rights in third States. The connecting theme is the analysis of the relationship between Development Policy and Common Foreign and Security Policy, with an assesment of the use of the so called «footbridges» created by the European Union Treaty and the effect of this relationship on the aims of the European Union towards third States and/or conflicts. Thus, we try to provide a new approach at a moment when the reform of the European Union Treaty is being outlined, with one of the stakes made by the European Institutions being the unification of all the foreign projection of the European Union abroad.

### 1. DESARROLLO, DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y CONFLICTOS TRAS LA GUERRA FRÍA.

El origen de la «cláusula democrática» o de salvaguardia en la U.E. no es un hecho aislado, sino que responde a una dinámica internacional que se ha ido haciendo cada vez más constante desde el final de la Guerra Fría. La vinculación entre desarrollo, democracia, derechos humanos y conflictos, origen último de

la «condicionalidad», responde a una nueva manera de entender la realidad internacional mediante unos parámetros trazados durante más de cuarenta años.

#### 1.1 Desarrollo, democracia, derechos humanos y conflictos en el nuevo contexto internacional de postguerra fría.

Desde el final de los años ochenta, la democracia y el respeto a los DD.HH. se han presupuesto como inherentes al desarrollo. Por

<sup>1</sup> Doctor en Derecho Universidad Complutense de Madrid; profesor Escuela de Derecho UIS.

ejemplo, la Declaración de Copenhague así lo señala al advertir que los gobiernos deben promover y proteger la totalidad de los DD.HH. y de las libertades fundamentales, entre ellos el derecho al desarrollo, dada la interdependencia existente entre estos conceptos.<sup>2</sup>

De igual forma se advierte que sin la atención suficiente a los DD.HH., el desarrollo no es posible y, en cambio, muchos conflictos pueden, y así lo han hecho, pasar de lo potencial a lo real.

Asimismo, desde 1990 el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) viene afirmando en sus informes que existe una relación vital, de la que hoy se tiene más conciencia, entre los sistemas democráticos, el respeto de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz y equitativo de los sistemas económicos. Los miembros del CAD, en una reunión a alto nivel en 1991, se comprometieron a promover el respeto de los derechos de la persona, un gobierno representativo responsable ante sus ciudadanos y una buena gestión de los asuntos públicos en un Estado de Derecho, como sustento de una ayuda al desarrollo eficaz. Se acepta así que estos valores son fundamentales para el desarrollo sostenible dentro de una sociedad, para una efectiva cooperación al desarrollo en el plano internacional y como mecanismo preventivo y atenuador de posibles conflictos.

Pero, ¿dónde queda la soberanía estatal? ¿Se puede cuestionar el funcionamiento interno de un Estado soberano? ¿Qué sucede con el principio de no injerencia en asuntos internos?

Si se toma en consideración la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU nos encontramos que:

«...Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones de derecho internacional.

«Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden. Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por violencia el régimen de otro Estado y de intervenir en una guerra civil de otro Estado(...). Todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado.

«Nada en los párrafos anteriores deberá interpretarse en el sentido de afectar las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas relativas al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales...».

Se acepta hoy que las violaciones masivas de DD.HH. constituyen un hecho ilícito contra la comunidad internacional<sup>3</sup>. Teniendo en cuenta que la mayor parte de los conflictos ocurridos en la última década proceden de la falta de

---

<sup>2</sup>Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 12 de marzo de 1995, punto 71.

---

<sup>3</sup>CARRILLO SALCEDO, José Antonio. «Los fundamentos de la paz en la acción de las Naciones Unidas: Derechos Humanos, Acción Humanitaria y Desarrollo», en Colección Escuela Diplomática, Nº 2, Madrid, 1995, p. 46.

respeto a los DD.HH., es de rigor afirmar que la soberanía estatal no concede inmunidad a quienes la ejercen en detrimento de los derechos fundamentales de una población, y por tanto, de la paz y de la seguridad internacionales. La protección de los DD.HH., de esta manera, escapa de la esfera de los asuntos internos de los Estados.

La Declaración de Viena sobre los Derechos Humanos de 1993 reafirmó el carácter universal e indisoluble de todos los derechos de la persona y las libertades fundamentales, conforme a la Carta de las Naciones Unidas y a los Pactos Internacionales de 1966 sobre Derechos Civiles y Políticos, económicos, sociales y culturales. Según estos instrumentos, incumbe a todos los Estados el deber de proteger los DD.HH. y las libertades fundamentales, constituyendo una preocupación legítima de la comunidad internacional. La democracia, el desarrollo y el respeto de los DD.HH. y de las libertades fundamentales son entendidos como interdependientes y complementarios. Así, la existencia generalizada de un grado de pobreza extrema es considerada como la verificación formal de que un gran número de personas no gozan de manera real y plena de sus derechos. Si el desarrollo facilita el ejercicio de todos los DD.HH., el hecho de que su nivel sea insuficiente no puede ser invocado para justificar la privación de estos derechos reconocidos a escala mundial. Las medidas discriminatorias, según la misma Declaración, favorecen los conflictos étnicos, problema que en la actualidad tiene por efecto el retraso y el falseamiento de los procesos de desarrollo. Según Carrillo Salcedo, el bienestar mundial «...depende en gran medida del éxito con que se fomente el desarrollo mundial y se reduzca la disparidad en las condiciones de vida existentes en la Comunidad Internacional. La

cooperación internacional, multilateral e institucionalizada, es también aquí el único cauce de solución...»<sup>4</sup>.

Sin embargo, no pasa desapercibido que tras estas declaraciones de buenas intenciones, demasiadas veces vacías de fines altruistas, se han escondido intervenciones con pretensiones dudosas. El proceso de interdependencia y globalización que en la actualidad se manifiesta en la sociedad internacional, hace que las sociedades sean permeables y vulnerables a las decisiones que se toman en otros lugares, sobre todo si éstas provienen de los países más desarrollados. Así, como se sostuvo hace once años en la reunión del Club de Roma celebrada en Santander (España):

«...Comprenderíamos mejor la dinámica de la interdependencia si no imagináramos el mundo como un mapa de naciones, sino como un mapa meteorológico, en el que los frentes climáticos se arremolinan y se desplazan con independencia de las fronteras nacionales y los frentes de altas y bajas presiones crean condiciones meteorológicas a gran distancia...»<sup>5</sup>

Por tanto, nos encontramos ante múltiples desafíos que requieren un trato muy especial. Contribuir al desarrollo y al respeto de los DD.HH. en el mundo debería ser un reto de cada día, pues es la garantía de la paz y la seguridad internacionales. Acometerlo debidamente es una empresa mucho más difícil, sobre todo

---

<sup>4</sup>CARRILLO SALCEDO, José Antonio: «Las Naciones Unidas ante la década de los noventa», en ALDECOA, Francisco (Comp.): Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1990, Vitoria, Editorial Universidad del país Vasco, 1990, p. 49.

<sup>5</sup>Recogida en CARRILLO SALCEDO, J.A.: op. cit. pp. 51-52. La cita fue tomada por el autor de Alexander KING-BERTRAND SCHNEIDER: «La Primera Revolución Global. Informe al Consejo del Club de Roma». Madrid, Ed. Círculo de Lectores, 1991, p. 216.

cuando nos encontramos ante diferentes intereses de corte económico o político.

¿Cuándo nos hallamos ante un eventual conflicto? La determinación no es nada sencilla. Demasiadas veces se ha realizado conforme a los intereses propios de cada Estado, sin tener en cuenta las violaciones de los DD.HH. precedentes. Pero, ¿qué número de muertos o de desplazados hace falta cuantificar para calificar a un conflicto como tal? ¿Cuándo nos encontramos frente a «violaciones sistemáticas y flagrantes de los DD.HH. que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales? ¿Qué se debe hacer ante estos hechos?

En la actualidad la respuesta a estas cuestiones se enuncian desde una perspectiva curativa y no de prevención, en función del impacto en los intereses de un Estado y/o en la opinión pública. Es más, cuando el conflicto en cuestión deja de ser noticia por motivos varios, pareciera que éste ha cesado. Los casos de Ruanda, Burundi o Somalia así lo confirman. Sin embargo, no faltan propuestas para delimitar desde otra perspectiva las respuestas a las cuestiones anteriores. Sería el desarrollo de la diplomacia preventiva, como elemento consustancial en la resolución de conflictos.

Sin embargo, la tendencia más o menos general no se encamina hacia la prevención, sino que se traduce en medidas curativas como la reducción y la suspensión de la ayuda al desarrollo al país en cuestión. Esto supone una forma de rechazo al gobierno que permite tales atrocidades, poniendo en peligro la paz y la seguridad internacionales, aunque se hacen esfuerzos por mantener la ayuda humanitaria a la parte más vulnerable de la población. Es lo que se ha denominado la **condicionalidad** de la ayuda, base teórica de la «cláusula democrática».

## 1.2 Desarrollo, democracia, derechos humanos y conflictos. Perspectiva desde la U.E.

La U.E. es en conjunto la máxima aportante mundial en recursos de cooperación al desarrollo. Los EE.UU. tienen otro tipo de ayuda condicionada a sus manejos geoestratégicos que en esta ocasión omitiremos y será fruto de otra reflexión<sup>6</sup>.

La U.E. considera que la falta de democracia y las masivas violaciones de DD.HH. en el mundo son una causa fundamental de los numerosos conflictos o crisis humanitarias. Esta afirmación proviene de la aceptación de que la soberanía nacional no puede permitir a un país cometer violaciones contra los DD.HH. y las libertades fundamentales, puesto que las tensiones y conflictos derivados de violaciones de los DD.HH. y las libertades fundamentales, en un país o región, suponen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales<sup>7</sup>.

El Consejo y sus Estados miembros, en noviembre de 1991, confirmaron estos preceptos al vincularlos de manera directa, afirmando que los DD.HH., la existencia de un sistema y de unas estructuras democráticas y pluralistas, así como una administración pública eficaz, constituyen condiciones indispensables para un desarrollo equilibrado y duradero,

---

<sup>6</sup>Se discute si la ayuda norteamericana a los PVD constituye o no una injerencia en sus asuntos internos. Para citar un ejemplo, puede verse el caso de la ayuda para combatir el narcotráfico en la subregión andina, con armamento, agentes de la DEA y hasta la alteración de los presupuestos de países como Colombia por medio del Plan Colombia, una propuesta elaborada por el gobierno de los EE.UU. en esencia para combatir el narcotráfico y la guerrilla y que finalmente ha quedado reducido a municiones vencidas y equipamiento militar vetusto (prácticamente chatarra) con la cual perdió EE.UU. la guerra del Vietnam y aún equipo usado en la II Guerra Mundial. Rosmerlin Estupiñán presentó una acción de tutela contra el Plan Colombia ante el Tribunal Administrativo de Santander recientemente.

<sup>7</sup>Declaración del Consejo de Europa sobre los Derechos Humanos de junio de 1991, Bol. CE 6-1991, pp. 18-19.

salvaguardando la paz y la seguridad internacionales<sup>8</sup>. En la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Política de Cooperación al Desarrollo (PCD) de mayo de 1992 se respalda este extremo al afirmar que: «...al igual que otra política comunitaria, la política de cooperación no puede sino basarse en los valores fundamentales que dan origen a la existencia de la Comunidad: promoción de la paz en el mundo y solución de los conflictos mediante el diálogo, desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales...»<sup>9</sup>.

### 1.3 Intervención humanitaria y soberanía estatal

La Comunidad y sus Estados miembros, mediante una Declaración común sobre su acción en el ámbito de los DD.HH., en diciembre de 1991, afirman que la soberanía nacional no permite cometer violaciones contra los DD.HH., siendo una misión legítima y permanente de la comunidad internacional evitarlo o, en su defecto, ponerles fin. Por tanto, la intervención humanitaria se antepone a la soberanía estatal, justificando su existencia.

### 1.4 Condicionalidad

Constituye uno de los instrumentos de la U.E. para dar debido cumplimiento a sus obligaciones y respetar sus compromisos en el

<sup>8</sup>Resolución del Consejo y de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre los derechos humanos, la democracia y el desarrollo de 28 de noviembre de 1991, Bol. CE 11-1991, ptos. 1.3.67 y 2.3.1

<sup>9</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al parlamento Europeo sobre la Política de Cooperación al Desarrollo en el horizonte del año 2.000 de 15 de mayo de 1992, SEC (92) 915 final, p. 11.

sector de los DD.HH. y la defensa de la democratización en el marco general de la ONU. Es producto de la relación existente entre democracia, DD.HH., desarrollo y conflictos. Supone supeditar la cooperación con terceros países al respeto de la democracia y de los DD.HH. A estos conceptos se les atribuye un poder real en el desarrollo y en la prevención de conflictos. Se concibe, así, que un gobierno que viola sistemáticamente los DD.HH. es incapaz de promover su propio desarrollo, poniendo en peligro, además, la paz y la seguridad internacionales. La cooperación con un gobierno que no respete los DD.HH. supondría una colaboración a la inestabilidad internacional y al falseamiento de los procesos de desarrollo, yendo en contra de lo estipulado por la ONU y de lo propugnado por las declaraciones de sus propias instituciones.

El sistema elegido por la UE para llevar la condicionalidad a la práctica es la denominada «cláusula democrática», la cual se ha ido incluyendo de manera progresiva en los acuerdos con terceros países y en los recursos financieros. Esta cláusula, en sus diferentes versiones, permite apoyar acciones positivas tomadas en el ámbito de los DDHH, así como sancionar, incluso con la suspensión de los acuerdos, cuando las acciones de un determinado gobierno vayan en contra de los preceptos indicados.

### 1.5 Diplomacia preventiva

La manera de obstaculizar la posibilidad de un conflicto mediante la «diplomacia preventiva» implica, según la Comunidad y sus Estados miembros, la adopción de medidas específicas y concretas de diplomacia para cada caso, cuyo fin es el de fomentar la democracia e impedir la violación de los DD.HH., evitando así conflictos internos. Por definición, la diplomacia

preventiva excluye el tratamiento de los conflictos abiertos, tal y como lo señala en un documento sobre el Pacto para la Estabilidad<sup>10</sup>.

Por lo tanto, la vinculación que hace la UE entre democracia, DD.HH., desarrollo y solución de conflictos, cuya materialización se encuentra en la inclusión en las relaciones con terceros Estados de la «Cláusula democrática», responde a una dinámica internacional patente desde finales de los años 80.

## **2. LA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA COMO MECANISMO DE PROMOCIÓN Y SALVAGUARDIA DE LOS VALORES DEMOCRÁTICOS Y DE DEFENSA DE LOS DD.HH. FRENTE A TERCEROS ESTADOS**

### **2.1 El origen de la cláusula de salvaguarda democrática**

Desde que, en 1954, el proyecto de crear una Comunidad Europea de Defensa fuera derrotado por un voto en la Asamblea nacional Francesa, la idea de tener una política exterior a nivel comunitario, que agrupara la proyección exterior y los intereses de los Estados miembros,

---

<sup>10</sup>El Pacto para la Estabilidad en Europa, fue una acción común de la UE cuyo fin era evitar conflictos sobre minorías y fronteras en Europa. Fue firmado en París por 54 Estados en marzo de 1995, siendo el primer ejercicio institucional realizado por la UE con base en la diplomacia preventiva. En todas las Resoluciones, Declaraciones, Decisiones... a la que el citado Pacto dio lugar, la «Diplomacia Preventiva» es invocada como valor intrínseco del pacto. Al respecto puede verse: «Recomendación del Parlamento Europeo sobre la acción común relativa al Pacto de Estabilidad en Europa», DOCE N° C 128, p. 418-419; Decisión del Consejo de 14 de junio de 1994 relativa a la prosecución de la acción adoptada por el Consejo basándose en el art. J.3 del Tratado de la U.E. referente a la Conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad (94/367 PESC), DOCE N° L 165, pp. 2-6; o Documento de conclusión de la Conferencia inaugural del Pacto de estabilidad en Europa, BoI UE 5-1995, pp. 108-109.

ha sido relegada en favor de la idiosincrasia de cada Estado miembro en política exterior.

Progresivamente, las referencias a los principios de la ONU en los preámbulos de los acuerdos celebrados por la CE con distintos países comenzaron a ser reforzados con la inclusión en el propio articulado de cláusulas relativas a los DD.HH. El IV Convenio de Lomé, firmado en diciembre de 1989, es un buen ejemplo al respecto. Sin embargo, el avance dado en la materia no era el gran salto cuantitativo que se venía propugnando tanto a través de las declaraciones en la Comunidad Política Europea como desde las instituciones comunitarias.

Decisiva al respecto va a ser la Declaración del Consejo Europeo de junio de 1991, donde se procede a afirmar que en el desarrollo de las relaciones con terceros países, así como en la administración de la ayuda, la CE y los Estados miembros tendrán en consideración los derechos fundamentales. La Declaración constituye el principio general para todos los acuerdos celebrados en el futuro por la Comunidad y por sus Estados miembros. Orientado por estas indicaciones del Consejo Europeo, el Consejo elabora la Resolución de 28 de noviembre de 1991 según la cual «...La Comunidad y sus Estados miembros tendrán en especial cuenta los derechos humanos en sus relaciones con los países en desarrollo e insertarán cláusulas relativas a los derechos humanos en sus futuros acuerdos de cooperación...»<sup>11</sup>.

En aplicación de estas directrices, los nuevos acuerdos, y en general las relaciones con terceros

---

<sup>11</sup>Resolución del Consejo y de los representantes de los Estados miembros en el seno del Consejo sobre derechos humanos, democracia y desarrollo, op. cit. p. 1.

países o grupos regionales<sup>12</sup>, incluyen referencias explícitas a los principios democráticos y a los derechos fundamentales. Tal es el caso de los países latinoamericanos (Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay,...), Países de Africa, Caribe y pacífico (ACP, art. 5 del Convenio de Lomé y el art. 366 bis), asiáticos (Mongolia y Macao), Estonia, Letonia, Lituania, Albania, Eslovenia... De igual manera se incluye la cláusula democrática en el Reglamento (CEE) N° 443/92 del Consejo de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia; en el Reglamento (EURATOM, CEE) N° 2053/53 del Consejo de 9 de julio de 1993 relativo a la concesión de una asistencia técnica a los Estados independientes de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y a Mongolia (TACIS), o en el Reglamento (CE) N° 1488/96 del Consejo de 23 de julio de 1996 relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea.

## 2.2 Contenido y tipología de la cláusula democrática

La Resolución del Consejo Europeo del 28 de noviembre de 1991 determina de una manera pormenorizada lo que se considera «cláusula democrática». Es un instrumento que, insertado en los acuerdos de cooperación con terceros países, permite promocionar y defender los DD.HH. y las libertades fundamentales. Se entiende que estos son elementos centrales del

desarrollo, el cual se ha de centrar en el individuo. Si éstos faltan, el desarrollo no es completo ni posible. De este modo, con la misión de promocionar la defensa de los valores del individuo y de su desarrollo, la cláusula democrática permitiría condicionar la ayuda desde un punto de vista tanto positivo (aumentarla) como negativo (suspenderla).

La versión positiva, es decir, la posibilidad de incrementar la ayuda a los países en vías de desarrollo (PVD) en los que se haya producido una mejoría en el ámbito de los DD.HH., es la que según el Consejo ha de imperar.

Se consideran preferentes las acciones de consolidación del Estado de derecho (apoyo a las reformas de carácter institucional, fortalecimiento de la independencia del poder judicial, mejora del sistema penitenciario, promoción de la buena gestión pública), las acciones de apoyo al proceso de transición democrática (operaciones electorales mediante el envío de observadores, compra de material para las elecciones, elaboración de códigos electorales, censo de electores y ello dentro del respeto del principio de neutralidad política), así como acciones encaminadas a fortalecer el papel de las ONG y otras instituciones para garantizar el papel pluralista de la sociedad civil (apoyo a la participación de estas asociaciones locales de defensa de los DD.HH. y fomento de la participación de estas asociaciones en los diferentes ámbitos del desarrollo, apoyo a la libertad de prensa y a la intensificación de los programas de educación cívica, tanto en las escuelas como a través de los medios de comunicación).

En su versión negativa, la cláusula democrática supone la reacción de la Comunidad y de sus Estados miembros frente a las violaciones masivas de DD.HH. o interrupción de procesos

---

<sup>12</sup>Véase por ejemplo en la actualidad la Declaración de la Conferencia Euromediterránea (Barcelona, 27/28 de noviembre de 1995) o el Comunicado Conjunto de Florencia sobre la Conferencia Ministerial San José XII (21 de marzo de 1996).

democráticos que impiden el desarrollo y además ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales. Las medidas a tomar como respuesta deberán estar ajustadas a cada circunstancia.

Atendiendo a una escala de gradación estas pueden ser:

- a) La gestión confidencial o pública.
- b) La modificación del contenido de los programas de cooperación o de los canales utilizados.
- c) La reducción de los programas de cooperación cultural, científica y técnica.
- d) El aplazamiento de la reunión de la Comisión Mixta.
- e) La suspensión de los contactos bilaterales al más alto nivel.
- f) El aplazamiento de nuevos proyectos.
- g) La negativa a responder a las iniciativas del asociado.
- h) Embargos comerciales.
- i) La suspensión de las ventas de armas, interrupción de la cooperación militar;
- j) la suspensión de la cooperación.

Ninguna de estas medidas, según establece el Consejo, deberá afectar a la población menos favorecida. A tal fin se dispone que se haga llegar a estos sectores por cauces no gubernamentales, como las ONG, la ayuda humanitaria y de emergencia.

Desde que en 1989 se firmara el IV Convenio de Lomé y se incluyera en su art. 5 un cierto compromiso visible en favor de los DD.HH. en las relaciones con terceros países<sup>13</sup>, hasta la actualidad, se han dado diferentes tipos de cláusulas.

La inclusión de éstas va a depender en muchos casos del tipo de relaciones que se quiera mantener con el otro Estado en función de los intereses económicos o políticos existentes (así se presionará su inclusión en una mayor o menor medida) y, por supuesto, del grado de aceptabilidad que la misma tenga en la contraparte. Desde 1991, prácticamente todos los acuerdos firmados por la Comunidad llevan impresos algún tipo de «cláusula democrática».

Recopilando los documentos comunitarios al respecto, la cláusula democrática presenta las siguientes variantes:

### 2.2.1 Cláusula fundamento

Fue la primera manifestación práctica de la cláusula democrática. Se recoge en el art. 5º del Convenio de Lomé y su característica principal es la no constitución de una base jurídica clara para suspender o denunciar un acuerdo en caso de violaciones graves de los DD.HH. o de una interrupción seria de un

---

<sup>13</sup>En el III Convenio de Lomé, si bien también había cierta referencia en el art. 4 y en el anexo I al Acta Final, el compromiso de los DD.HH. no estaba definido. En palabras de Marín sobre este tema: «...No se trata por tanto de obtener de los ACP, a cambio de nuestra ayuda, un acuerdo de respetar los derechos del hombre en sus respectivos países. Se trata de un acuerdo entre dos partes para promover la dignidad del hombre y el respeto de sus derechos, con el fin de poder alcanzar el objetivo fundamental de la Convención de Lomé, que no es otro que el desarrollo centrado en el hombre, dentro del respeto de la igualdad de las partes de la Convención». En respuesta de Manuel Marín (Vicepresidente de la Comisión) en nombre de la Comisión el 30 de marzo de 1989 (QXW 1889/88FR) sobre la pregunta escrita de Luis Perinat N° 1889/88 sobre el respeto de los DD.HH. en los países ACP.

proceso democrático. Este artículo preceptuaba que: «...La cooperación aspira a lograr un desarrollo centrado en el hombre, su agente y beneficiario principal, postulando, en consecuencia, el respeto y la promoción del conjunto de sus derechos. Las acciones de cooperación se enmarcarán en esta perspectiva positiva, en la que el respeto de los DD.HH. se reconocerá como factor fundamental de un verdadero desarrollo, y en la que la propia cooperación se concebirá como una contribución a la promoción de dichos derechos...»<sup>14</sup>.

Lo único que se dispone, a modo de declaración, es el gran valor que tienen los derechos humanos en la cooperación. Pero el hecho de su inclusión en el articulado ya supone darle cierto valor jurídico. La suspensión del acuerdo con Ruanda o Haití, demuestran este «cierto valor». Su inconsistencia jurídica supuso que esta fórmula no fuera utilizada en ningún otro acuerdo e incluso que se reformara en 1995, siendo reemplazada por la «cláusula elemento esencial» (art.5) complementada por la «Cláusula búlgara» (art. 366 bis).

### 2.2.2. Cláusula elemento esencial

A partir de junio de 1992 dada la inconsistencia jurídica de la fórmula anterior, se introduce en algunos de los acuerdos otra fórmula consistente en definir los DD.HH., principios democráticos y de Estado de Derecho como elementos esenciales del acuerdo: «...El respeto de los derechos del hombre, de los principios democráticos y del Estado de Derecho (...) constituyen un elemento esencial de la presente convención...».<sup>15</sup>

Esto posibilita, vía art. 60,3 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969, la suspensión o terminación del Tratado en caso de falta de respeto a los principios democráticos y de derechos humanos, al declararse éstos como elementos esenciales del Acuerdo<sup>16</sup>. Esta cláusula permite que se tomen tanto medidas positivas de fomento, al considerar a los DD.HH. como elemento esencial, como negativas, al apreciar que se ha infringido parte del contenido cardinal del acuerdo. En este último aspecto es donde esta cláusula ha encontrado una gran dificultad práctica, puesto que siguiendo lo estipulado por el art. 65 de dicha convención, para suspender su aplicación total o parcialmente ha de respetarse un plazo de tres meses como mínimo, salvo en casos con carácter de urgencia, entre la notificación y la suspensión propiamente dicha, así como un plazo suplementario en caso de búsqueda de una solución amistosa siguiendo la obligación de la solución pacífica de las controversias. Así está cláusula no serviría para atajar un incipiente conflicto, restando capacidad de reacción práctica ante una eventual violación de lo estipulado como esencial en el acuerdo. A pesar de este obstáculo, no son pocos los acuerdos donde se ha incluido: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay, Mongolia, Macao, Países Centroeuropeos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), Pacto Andino (Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador), India, Africa del Sur, ASEAN (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Brunei), Sri Lanka, Nepal, Vietnam e Israel. También se han incluido en las directivas para la negociación del acuerdo con Egipto.

<sup>14</sup>Cuarta Convención ACP-CE de Lomé, DOCE N° L 229/91, p. 1 y ss.

<sup>15</sup>Acuerdo entre la CEE y la República de Argentina concerniente al comercio y a la cooperación comercial y económica del 2 de abril de 1990, DOCE N° L 295/90, pp. 1 y ss.

<sup>16</sup>La Convención de Viena en su art. 60.3 declara que: «...Para los efectos del presente artículo constituirá violación grave sustancial de un Tratado (...) la violación de una disposición del objeto o del fin del Tratado...».

Con vistas a superar los inconvenientes de este tipo de cláusulas, el Consejo, en su formación de asuntos generales de 1992, aprobó una declaración en la cual se indicaba que todos los acuerdos a celebrar con los Estados participantes de la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea) incluirían un texto que complementara la «cláusula elemento esencial», dotándola de una mayor agilidad en caso de presentarse situaciones que pudieran dar lugar a la suspensión del acuerdo. Esta cláusula complementaria presenta dos versiones, la «báltica» y la «búlgara».

### 2.2.3 Cláusula báltica

Contiene de manera explícita un artículo de suspensión con efecto inmediato de la aplicación del acuerdo, total o parcialmente, en caso de una transgresión grave de las disposiciones esenciales: «...Las partes se reservan el derecho de suspender con efecto inmediato la aplicación del acuerdo en su totalidad o parcialmente en caso de menoscabar gravemente las disposiciones esenciales...»<sup>17</sup>

Este tipo de cláusula que sólo recoge el caso extremo de suspensión inmediata sin consulta previa, ha sido incluida en los acuerdos con los tres Estados bálticos de 1992 (Estonia, Letonia y Lituania), Albania y Eslovenia.

### 2.2.4 Cláusula búlgara

Supone una cláusula general de no ejecución que prevé medidas apropiadas en caso de incumplimiento de las obligaciones de las partes, con arreglo a un procedimiento de consultas previas, salvo en caso de especial urgencia.

<sup>17</sup> Acuerdo entre la CEE y la República de Estonia concerniente al comercio y a la cooperación comercial y económica de 11 de mayo de 1992, DOCE N° L 403/92, pp. 2 y ss.

Mucho menos severa que la anterior, este tipo de cláusula enuncia medidas de reconciliación que permiten en todo caso preservar, siempre que sea posible, el funcionamiento del acuerdo, siendo solamente posible la suspensión inmediata en caso de emergencia especial. Como ejemplo del contenido literal valga el Acuerdo Marco firmado con MERCOSUR en diciembre de 1995. La cláusula búlgara está incluida, además, en los acuerdos con Bulgaria, Rumania, Federación Rusa, Ucrania, Kirguizistán, Moldavia, República Checa, Eslovaquia, Kazajistán, Bielorrusia, Marruecos, Túnez, Corea del Sur, Nepal y en los nuevos acuerdos de asociación firmados con los tres Estados bálticos el 12 de junio de 1995.

De esta manera en la actualidad nos encontramos con una variedad de cláusulas que están presentes en acuerdos con países incluso de la misma región. Esto, según la Comisión, podría interpretarse como una discriminación entre ellos, dificultando la posición de ésta en las negociaciones con terceros países. Además, se observa una tendencia a recuperar el margen de flexibilidad perdido en las cláusulas mediante declaraciones interpretativas más variadas. Sin embargo, continúa afirmando la Comisión, hay que tener presente que el avance es considerable, puesto que la más innovadora, la cláusula búlgara, permite dar un margen más amplio a las medidas restrictivas permitiendo que las mismas se adecuen a las diferentes circunstancias<sup>18</sup>. No obstante, en beneficio de la coherencia y de la transparencia con la que se quiere dotar a la acción exterior de la hoy U.E., replantear esta tipología, en el sentido de armonizar disposiciones, es necesario. Se evitarían así susceptibilidades que a todas luces parecen fundadas<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los DD.HH. en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países. Op. cit. p. 11.

<sup>19</sup> Varias de las cuales se manifiestan en el Taller organizado por ILSA al respecto, plasmado en el Documento «La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?», ILSA, Bogotá, 1996.

### 3. VALORACION INICIAL DE LA CLÁUSULA DE SALVAGUARDIA DEMOCRATICA COMO MECANISMO DE DEFENSA Y PROMOCION DE LOS DD.HH. CON RESPECTO A TERCEROS ESTADOS

En la búsqueda por encontrar medidas que, frente a terceros Estados garantizaran los DD.HH. y los principios democráticos que tanto se venían propugnando desde medios declarativos, la cláusula democrática, en sus dos acepciones, positiva y negativa, parece, en un primer instante, que responde a este esquema. Profundizando en el análisis, nos encontramos que en algunos de los acuerdos, como es el caso de México, se ha olvidado deliberadamente, y que en otros, si bien estaba incluida, no ha sido utilizada tal y como se podía esperar. Casos como Rusia y Chechenia, Israel y Líbano, Indonesia y Timor Oriental han resonado con fuerza como letra muerta de que la acción exterior, sean cuales sean los principios que la inspiren, está sujeta a intereses políticos y económicos. Entonces, ¿dónde quedan los fundamentos que infundieron su nacimiento? Simplemente parecen estar sometidos a las generalidades de la política y de los intercambios económicos.

La condicionalidad, desde los documentos que la prescriben, supone, en buena lógica, una protección sobre el emblema de defensa de los valores democráticos y de DD.HH. para el emisor. Para el receptor es una garantía de que desde el exterior, y al menos para la parte desde la que emana, no se va a ayudar a un régimen contrario a los principios que le han llevado hasta el poder. De ahí que no sean pocos los Estados que con buena disposición aceptan la inclusión de la cláusula de salvaguardia democrática en los acuerdos, o incluso la solicitan, como fue el caso de Argentina y de Vietnam.

La condicionalidad, vista como lo que puede llegar a significar, no pasa de ser un instrumento de acción exterior puesta en manos de los múltiples intereses que la inspiran. Para evitarlo, como señala Sotillo, la condicionalidad debería cumplir dos requisitos esenciales:

«...que no se aplique el doble rasero en virtud de los intereses que la Comunidad o alguno (s) Estado (s) miembro (s) pueda tener con respecto a determinado país o región (...); que la promoción de los DD.HH. y las libertades fundamentales no implique sólo que, por ejemplo, determinados países dejen de aparecer en los informes de Amnistía Internacional, sino que vaya ligada a una participación real de los ciudadanos en la vida pública y una justa distribución de los recursos...»<sup>20</sup>.

En este punto nos encontraríamos en el eterno debate de si la condicionalidad es legítima o es una injerencia en asuntos internos, entrando desde el exterior a valorar lo que un Estado hace, imponiendo una forma político-administrativa determinada a cambio de intercambios económicos y comerciales<sup>21</sup>.

A nuestro juicio, hay que salir de este debate teórico e ir más allá, otorgando un enfoque constructivo a las críticas que desde la teoría se puedan hacer a la condicionalidad y a la cláusula democrática. Los valores de democracia, desarrollo y DD.HH. deberían ser inherentes a la condición de Estado, como así lo propugnan las

---

<sup>20</sup>SOTILLO LORENZO, José Ángel. «Cooperación para el desarrollo y Derechos Humanos en la Unión Europea», *Tiempo de Paz*, N° 31, 1994, p. 70. Ver también LOPEZ MENDEZ, Irene y Sotillo Lorenzo, José: «¿Sirve la condicionalidad para promover el respeto de los derechos humanos?» Madrid, Ed. IUDC, 1995.

<sup>21</sup>Para ver con detenimiento reflexiones en este último sentido ver: AA.VV. «La condicionalidad en las relaciones internacionales...», op.cit.; NELSON, J. Y EGLINTON, S.: «Encouraging democracy: what role for conditioned aid? Policy Essay N° 4, Overseas Development Council, Washington, 1992.

normas internacionales, desde la Declaración Universal de los DD.HH. de 1948, pasando por los Pactos de 1966 y las Resoluciones de la Asamblea General de la ONU, hasta las Declaraciones de las Conferencias Internacionales en la materia, como la de Copenhague, Viena o Río de Janeiro. Esto es lo que debe inspirar la condicionalidad y la cláusula de salvaguardia democrática.

Por otra parte, se debería analizar si la aplicación de la misma ha servido para acometer de la mejor manera los principios que la inspiran, es decir, examinar si su puesta en práctica ha servido para impedir, o en su caso tratar, las violaciones de los DD.HH. Y por supuesto, aportar soluciones y no quedarse en el facilismo crítico<sup>22</sup>.

Recogiendo este desafío para la hoy U.E., hemos de señalar que el balance inicial de la puesta en práctica de la condicionalidad, aparentemente tiene un resultado neutro. Las acciones positivas puestas en funcionamiento a través de la cláusula democrática alientan a seguir trabajando en esa línea. Ejemplos como Sudáfrica, Oriente Medio o la República Centroafricana<sup>23</sup> así lo demuestran. Sin embargo, la eficacia de las acciones negativas es mucho más dudable puesto que ni en Angola, Gambia, Liberia, Nigeria,

Sudán, Togo o Congo, por citar algunos de los casos en los cuales se ha aplicado el grado más severo, como es la suspensión del acuerdo de cooperación, ha habido una evolución positiva.

Un hilo conductor une toda la casuística en la cual se ha activado de manera positiva o negativa la «cláusula democrática»: su aplicación sobre conflictos abiertos. Así, se han utilizado medidas preventivas (acciones de fomento, de disuasión) ante situaciones necesitadas de medidas curativas. La labor de la cláusula democrática debería enfocarse desde la prevención y no desde el tratamiento a posteriori. Con ello se podría evitar suspicacias sobre las razones que impulsaron la activación de la misma, encontrando el verdadero valor de la cláusula democrática en los auténticos motivos que impulsaron su nacimiento.

Nos quedan aún por resolver, sin embargo, algunos interrogantes cruciales referentes a la validez de la coactividad centro-periferia, a las propias políticas de condicionalidad -y su legitimidad- impuestas por el FMI, las multinacionales y el Banco Mundial<sup>24</sup>, así como el manejo en concreto del multiculturalismo, no siempre buen vecino del universalismo humanitario.

---

<sup>22</sup>Juan Gabriel Tokatlián considera que hoy en día resulta imposible que la U.E. sancione a Colombia aplicándole la cláusula de condicionalidad democrática por meras razones económicas (inversiones de multinacionales europeas en dicho país, etc.), pese a que es uno de los Estados donde más se vulneran los DD.HH. como lo atestiguan los informes de la Sra. Mary Robinson en las últimas reuniones de la Comisión de DD.HH. de la ONU.

<sup>23</sup>Ejemplos de estas intervenciones positivas sobre estos países son la acción común de la UE sobre el Apoyo a la democratización y al fin del apartheid en Sudáfrica, de 6 de diciembre de 1993; ayuda al proceso de paz de 25 de julio de 1994; y la contribución de la UE de un importe de 450.000 ecus (hoy euros) para las elecciones presidenciales y legislativas de la República Centroafricana de 1993.

---

<sup>24</sup>Resultan aleccionadoras las manifestaciones de fracciones de la sociedad civil internacional en Seattle, Davos y Washington contra el neoliberalismo, aunque hayan participado multiplicidad de grupos aún con propuestas opuestas entre sí.

## Bibliografía

- BOUTROS-GHALI, Boutros: «Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz», New York, Ed. Naciones Unidas, 1992.
- CARRILLO SALCEDO, José Antonio. «Los fundamentos de la paz en la acción de las Naciones Unidas: Derechos Humanos, Acción Humanitaria y Desarrollo», en Colección Escuela Diplomática, Nº 2, Madrid, 1995.
- CARRILLO SALCEDO, José Antonio. «Las Naciones Unidas ante la década de los noventa», en ALDECOA, Francisco (comp.): Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1990, Vitoria, Ed. Universidad del País Vasco, 1990.
- CONSEJO EUROPEO. Declaración del Consejo Europeo de junio de 1991 sobre los Derechos Humanos. Bol. CE 6-1991.
- DIAZ GAMBOA, Luis Bernardo. «La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea». Madrid, Monografía Escuela Diplomática, 1997, mimeo.
- FERNANDEZ LIESA, Carlos R. «Las bases de la política exterior europea». Madrid, Tecnos, 1994.
- GONZALEZ CAMPOS, J. Y SANCHEZ RODRIGUEZ, Luis Ignacio. «Curso de Derecho Internacional Público», Ed. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.
- GUEDÁN, Manuel y MATALA, Tshimpanga. «Las relaciones de cooperación entre la Comunidad Europea y los países del Grupo ACP en el nuevo Convenio de Lomé IV», En: «Tiempo de Paz», Nº 17-18, otoño-invierno 1990, pp. 58-62.
- ILSA. «La condicionalidad en las relaciones internacionales: sirve para la protección de los derechos humanos?». Bogotá, ILSA, 1996.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego. «Instituciones y Derecho de la Unión Europea», Madrid, Ed. Mc Graw Hill, 1996.
- NELSON, J. Y EGLINTON, S: «Encouraging democracy: what role for conditioned aid?». Policy Essay Nº 4, Overseas Development Council, Washington, 1992.
- OCDE: «Le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques». París, Ed. OCDE, 1995.
- O.N.U. Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 12 de marzo de 1995.
- PARLAMENTO EUROPEO. Declaración del Parlamento Europeo sobre los derechos y libertades fundamentales de 12 de abril de 1989.
- PASTOR RIDRUEJO, José. «Curso de Derecho Internacional Público e Instituciones Internacionales». 3a ed., Madrid, Tecnos, 1991.
- SOBRINO HEREDIA, José Manuel. «Nueva filosofía de la política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea», En: «Tiempo de Paz», Nº 31, 1994, pp. 19-32.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel: «Cooperación para el Desarrollo y Derechos Humanos en la Unión Europea», En: «Tiempo de Paz», Nº 31, 1994.