

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA

CELESTINO DEL ARENAL

Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense

América Latina es la región del mundo en la que los principios de democracia y los derechos humanos han jugado un papel más importante desde el punto de vista de las relaciones exteriores de la Unión Europea (UE).

La razón explicativa de este hecho singular hay que encontrarla principalmente en razones históricas y culturales derivadas de la comunidad de intereses, valores y civilización que caracteriza la relación entre ambas regiones. Ambas son parte integrante de la civilización occidental, tanto desde un punto de vista histórico como actual, participando desde principios del siglo XIX en el sistema de Estados de civilización cristiana que se constituye a raíz de la independencia de las colonias españolas y portuguesa en el continente americano.

Ello explica que el tema de la democracia y los derechos humanos estuviese plenamente presente en las relaciones entre la UE y América Latina bastante antes de que el mismo se integrase en la agenda de las relaciones exteriores de la UE.

Lo anterior encuentra pleno sentido si se tiene en cuenta que los principios de democracia y derechos humanos son consubstanciales al propio proceso de integración europea, por cuanto que el mismo está impulsado por Estados democráticos, en cuyos ordenamiento los derechos humanos son objeto de pleno reconocimiento y vigencia.

Con todo, no se puede desconocer la influencia que en este tema ha tenido el proceso de humanización que han experimentado las relaciones internacionales y el derecho internacional, a partir del final de la segunda guerra mundial y muy especialmente a raíz del final de la guerra fría y de la bipolaridad, que se produce a finales de los años 80 del siglo XX. El nuevo escenario mundial que se conforma muy en concreto a partir de 1989 marcará de forma decisiva, como veremos, la creciente vigencia de la democracia y los derechos humanos en las relaciones internacionales y especialmente en las relaciones de la UE con terceros Estados.

De hecho, es a partir del momento en que, como consecuencia del Tratado de Maastricht, nace la UE, cuando los valores democráticos y los derechos humanos se incorporan con carta de naturaleza constitucional al proceso de integración europeo, pasando además a transformarse en principios inspiradores de las relaciones exteriores comunitarias.

Es desde esta perspectiva doble de la que hay que partir cuando se analizan las relaciones birregionales desde la óptica de la democracia y los derechos humanos. De otra forma no sería posible comprender el papel central que la democracia y los derechos humanos han tenido desde principios de los años setenta en las relaciones entre ambas regiones.

Nuestra aproximación a este tema va a adoptar, en consecuencia, una perspectiva diferente a la que tradicionalmente caracteriza el análisis de esta cuestión.

La abordaremos desde una perspectiva histórica, estudiando cómo se ha ido introduciendo el tema y con qué intensidad y centralidad en las relaciones entre la UE y América Latina desde 1957 hasta el momento actual. Ello nos permitirá valorar mejor el papel cambiante, aunque siempre importante, jugado por los principios de democracia y derechos humanos en dichas relaciones, así como su análisis en el momento actual.

En el periodo que va desde 1957, fecha en que se firma el Tratado de la Comunidad Económica Europea, a 1971, año en que se suscriben los primeros acuerdos de cooperación entre las UE y América Latina, las relaciones birregionales fueron muy limitadas y pobres, prestando la Comunidad Europea muy escasa atención política y económica a América Latina y sin que la democracia y los derechos humanos tuviesen, en consecuencia, incidencia significativa en dichas relaciones.

Sin embargo, a partir de principios de la década de los años setenta la situación empieza a cambiar, aunque sea tímidamente. Las relaciones entre Europa y América Latina recibirán un nuevo impulso, en el que influyeron por parte europea consideraciones tanto de orden económico, como la crisis económica que afectaba a Europa Occidental, como consecuencia especialmente de la crisis del petróleo de 1973, y la percepción de la vulnerabilidad externa del Viejo Continente, como de orden

político, como el mayor interés e incluso una cierta identificación que se va produciendo por parte de algunos sectores políticos europeos en relación con los procesos políticos latinoamericanos, haciéndose presentes, aunque todavía con un bajo perfil, los principios de democracia y derechos humanos.

Por primera vez, los principios de democracia y derechos humanos se hacían presentes en las relaciones entre ambas regiones, si bien todavía con un carácter periférico y secundario en relación a otros intereses.

En este nuevo contexto, la Comunidad Europea da sus primeros pasos de acercamiento real a América Latina, destacando en esta línea la firma de los primeros acuerdos de cooperación con países latinoamericanos, y aprobando, en marzo de 1976, y el primer programa de cooperación para los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina.

La firma de los denominados acuerdos de primera generación a partir de 1971 pondrá claramente de manifiesto que las relaciones entre ambas regiones han entrado en una nueva etapa. Los acuerdos comerciales suscritos con Argentina en 1971, que se renovó en 1975, con Uruguay en 1973 y con Brasil en 1974, y el acuerdo de cooperación con México en 1975, serán los primeros acuerdos que la Comunidad Europea suscriba con países latinoamericanos.

Los principios de democracia y derechos humanos, aunque se hacían presentes en las relaciones birregionales, lo hacían de forma indirecta sin ser objeto de atención específica parte de las instituciones comunitarias.

Esta situación de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina no variará substancialmente hasta principios de los años ochenta, cuando como consecuencia tanto de las demandas formuladas por los países latinoamericanos, como de la toma de conciencia por parte europea de que era necesario el establecimiento de unas relaciones más acordes con los intereses políticos, económicos, culturales y de seguridad comunes a ambas regiones, se producirán nuevos pasos, concretados sobre todo en la adopción en 1981 por la Comunidad Europea de un Reglamento que definía los criterios aplicables a la ayuda financiera y técnica en favor de los países en

desarrollo no asociados de Asia y América Latina, en el inicio de los encuentros semestrales entre representantes comunitarios y el Grupo Latinoamericano de Embajadores (GRULA), en la firma de nuevos acuerdos de cooperación y en la puesta en marcha de lo que se llamaría por los países latinoamericanos el "diálogo renovado" con la Comunidad Europea.

Ahora, por primera vez los principios de democracia y derechos humanos encontraban una presencia de primer plano en las relaciones entre la UE y América Latina

En este proceso de acercamiento, no sólo económico sino también político, influirán fuertemente toda una serie de acontecimientos que tienen lugar desde finales de los años setenta y principios de los ochenta. Fundamental para explicar el nuevo clima que se empieza a producir en las relaciones entre Europa y América Latina son las negociaciones y el posterior ingreso de España y Portugal en las Comunidades Europeas, que van a acelerar el proceso de acercamiento entre ambas regiones.

Además, a partir de 1981-1982 se producen una serie de acontecimientos que revitalizan el interés de la Comunidad Europea por América Latina. El conflicto centroamericano entre en un proceso de escalada y de amenaza de desestabilización de la región, que lleva a Europa a implicarse directamente en la búsqueda de soluciones pacíficas y negociadas. La crisis de la deuda que estalla en 1981-1982, con su impacto negativo en las relaciones económicas europeo-latinoamericanas, hará que Europa preste una mayor atención a los problemas de esa región. El conflicto de las Malvinas puso de manifiesto el grado de incomunicación que existía entre ambas regiones y la urgencia de tender puentes entre las mismas. El inicio del retorno a la democracia de los países del Cono Sur y su mayor presencia en la escena internacional atraerá la atención e interés de los países europeos, que volcarán su apoyo a las nuevas democracias.

La Comunidad Europea, por primera vez, empieza a tener un interés real en las relaciones políticas con América Latina. Todo ello apoyado en los avances que se han producido en el proceso de integración europea, mediante al Acta Unica Europea, y enmarcado en el creciente protagonismo que la Comunidad Europea pretende tener en el mundo.

La llamada segunda generación de acuerdos de cooperación con América Latina vendrá a reflejar perfectamente la aceleración de este proceso de acercamiento y profundización de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina.

Esta segunda generación se inaugura con la conclusión de un Acuerdo de Cooperación con Brasil, en septiembre de 1980, y se desarrolla con las firmas del Acuerdo de Cooperación con el Grupo Andino, en diciembre de 1983, y del Acuerdo de Cooperación con Centroamérica, en noviembre de 1985, consecuencia éste último de la puesta en marcha de las reuniones del proceso de San José en septiembre de 1984.

Los principios de democracia y derechos humanos se erigían, de esta forma, en referentes fundamentales de las relaciones de la UE con América Latina. Ello se reflejará incluso, aunque todavía sin excesivo énfasis, en los acuerdos de cooperación de segunda generación que se firman con la región, que presentan ya novedades significativas, como el responder no sólo a intereses comerciales, sino también a intereses políticos y de cooperación al desarrollo, lo que explica que, en algún caso concreto, como Centroamérica, se firmen con subregiones marcadas por el conflicto y la problemática política, económica y social, tratando de incidir en la búsqueda soluciones pacíficas y negociadas al conflicto y en la democratización y vigencia de los derechos humanos.

A lo largo de toda la década de los 80, las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina progresan significativamente, desempeñando España un papel muy importante en dicho desarrollo. De hecho, se acrecienta de forma notable el interés mutuo entre ambas regiones, como se pone de manifiesto en toda la serie de avances y logros que se producen en las relaciones birregionales.

Las razones de este renovado interés mutuo hay que encontrarlo, sobre todo, en la serie de importantes transformaciones y cambios, políticos, económicos, científico-técnicos, sociales y culturales, que experimentan el escenario mundial, latinoamericano y europeo desde finales de los años ochenta, como consecuencia de las transformaciones experimentadas por el sistema político-diplomático imperante desde la Segunda Guerra Mundial, a raíz del derrumbamiento de la Unión Soviética y el fin de la bipolaridad y de la guerra fría y, consecuentemente, en las nuevas o renovadas

dinámicas de globalización y liberalización comercial, formación de espacios o bloques económicos regionales, crecimiento del comercio y la inversión a nivel mundial, avances tecnológicos y universalización de la democracia y los derechos humanos, que caracterizarán las relaciones internacionales y que incidirán de manera evidente en el impulso que conocen las relaciones entre ambas regiones.

En este proceso generalizado de reubicación internacional y de redefinición de políticas, América Latina y Europa realizarán un importante esfuerzo de adaptación, profundizando de manera importante en sus relaciones y haciendo de la democracia y los derechos humanos uno de los pilares de relación.

En concreto, Europa intensifica su proceso de integración, mediante la firma, en febrero de 1992, del Tratado de la Unión Europea, que inicia el proceso de mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea, transformándose en un actor internacional con protagonismo creciente.

Ello traerá consigo importantes consecuencias desde el punto de vista de la afirmación de los principios de democracia y derechos humanos, que se incorporan con carta de naturaleza constitucional al proceso de integración, a través del Tratado de Maastricht (artículo F.1 y F.2) y del Tratado de Ámsterdam (art. 6.1. y 6.2 TUE).

Pero los principios de democracia y derechos humanos se incorporan también de forma expresa, a partir del Tratado de la Unión, en la proyección exterior de la UE. El propio TUE incluye entre los objetivos de la PESC “el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (art. J. 1). Además, el TCE, tras las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht, recogerá igualmente esta cláusula en relación con la política de cooperación al desarrollo, elevándola a la categoría de objetivo general de la misma. A lo que habría que añadir, finalmente, la incorporación de este mismo objetivo en el nuevo Título XXI relativo a la cooperación económica, financiera y técnica con terceros Estados (art. 181 A), introducido en el TCE por el Tratado de Niza.

Como consecuencia de esta “constitucionalización” de la democracia y los derechos humanos, la cooperación al desarrollo se replantea en base a la afirmación de valores globales, como el desarrollo sostenible, la democracia y los derechos humanos, y a la toma en consideración de intereses económicos, derivados del proceso de globalización. La democracia y los derechos humanos en concreto pasarán a transformarse en valores inspiradores de la cooperación en general y con América Latina en particular.

A este nuevo contexto, responderán los acuerdos de tercera generación que la Unión Europea suscribirá con Latina. Estos acuerdos de cooperación, de nivel bilateral o subregional, se firman, en 1990, con Argentina y Chile, en 1991, con Uruguay y México, en 1992, con Paraguay y Brasil, y finalmente, en 1993, con Centroamérica y el Grupo Andino, con particularidades según países y subregiones.

Su característica mas significativo desde el punto de vista de nuestro análisis es la fundamentación democrática de la cooperación, que se concretará en la inclusión de la "cláusula democrática", que expresa un compromiso común e institucionalizado con la democracia y los derechos humanos. Esta cláusula se introdujo por primera vez en el acuerdo marco de cooperación comercial y económica suscrito entre la Unión Europea y Argentina, el 2 de abril de 1990, a petición de la propia Argentina, y se ha repetido en todos los demás acuerdos de tercera generación suscritos posteriormente con los distintos países y subregiones latinoamericanas, con la única excepción del firmado con México, que no recoge dicha cláusula.

A partir de 1994, al reforzarse las dinámicas internacionales apuntadas desde finales de los años ochenta, sobre todo debido al éxito de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la OMC, y en consonancia, por un lado, con el progreso del proceso de integración europea y el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común y, por otro, el avance de los procesos de integración americanos, especialmente con la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica por México y el inicio de negociaciones con Chile, con el horizonte del establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica, la consolidación del proceso de MERCOSUR y la proliferación de acuerdos multilaterales y bilaterales de libre comercio, la situación y el estatus de las relaciones birregionales

inician un cambio muy significativo, produciéndose una importante revalorización de América Latina en las relaciones exteriores de la Unión Europea.

De la atención prioritaria al diálogo político y a la cooperación al desarrollo, que había dominado la agenda de las relaciones birregionales durante los años anteriores y había sido la principal base sobre la que habían progresado esas relaciones, se pasará a centrar la atención prioritariamente en las relaciones económicas y en la liberalización del comercio. En consecuencia, a partir de 1994, se abre una nueva etapa en la relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

Paralelamente a todo ello, como parte de la misma estrategia, también la cooperación comunitaria con América Latina conoce un nuevo impulso. En concreto, el 23 de octubre de 1995, la Comisión fija las nuevas orientaciones generales para la cooperación con América Latina, mediante una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, titulada "Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)", que propone por primera vez una política de cooperación exclusiva para América Latina, separada de Asia y refuerza la apuesta europea por los principios de democracia y derechos humanos en las relaciones con América Latina.

Este documento establece tres ejes prioritarios de actuación, que serán la consolidación democrática, la lucha contra la pobreza y al apoyo a las reformas económicas, y tres temas transversales de interés común, el apoyo a la integración regional, la educación y la formación y la gestión de las interdependencias Norte-Sur. Destaca, por lo que se refiere a la democracia y los derechos humanos, la clara definición de una serie de objetivos de índole política como son la consolidación del Estado de derecho, el apoyo a la democratización, la promoción de la descentralización y el fomento del "buen gobierno".

En consecuencia, en este nuevo escenario y en base a estos nuevos planteamientos, la UE elabora a partir de 1994 una nueva estrategia de relación respecto de América Latina, que respondía a las realidades de la postguerra fría y la globalización, haciendo un especial hincapié en los principios de democracia y derechos humanos. Se trataba de una estrategia regionalista, que se planteaba como objetivo el

establecimiento de una “asociación birregional”, basada en los acuerdos de tercera generación existentes y especialmente en los nuevos acuerdos de cuarta generación que se suscribiesen en concreto con los mercados emergentes de la región.

La rapidez con la que se procederá a la firma de dichos Acuerdos marco expresará claramente el interés que la UE tiene en esos momentos por profundizar en las relaciones con los mercados emergentes latinoamericanos.

En este sentido, la UE firmará Acuerdos marco de cuarta generación con Mercosur, el 15 de diciembre de 1995, con Chile, el 21 de junio de 1996 y con México, el 8 de diciembre de 1997¹.

Estos acuerdos se fundamentan, como los de tercera generación en la "cláusula democrática" y se despliegan en tres líneas o apartados básicos, que son el diálogo político y económico regular, la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios y la cooperación económica avanzada.

La novedad más significativa en lo relativo a la cláusula democrática reside en el Acuerdo con México. En esta ocasión, después de la negativa mexicana a aceptar la cláusula democrática en el Acuerdo de 1991 y tras unas negociaciones en las que esta objeción volvió a hacerse presente, la Unión Europea forzó la aceptación de la cláusula democrática por dicho país, como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de la UE.

Ahora bien, las elevadas expectativas suscitadas por estos Acuerdos marco no se han materializado completamente.

Sólo en los casos de México y Chile, debido en gran medida a que sólo una parte reducida de sus exportaciones son bienes agrícolas “sensibles” para la UE, ha sido posible alcanzar la firma de sendos Acuerdos de Asociación. No hay que olvidar, por otro lado, que tanto México como Chile han firmado acuerdos de libre comercio con

¹ 1 Para un análisis detallado de las negociaciones y del Acuerdo México-Unión Europea, *vid.* Sanahuja, José Antonio, **México y la Unión Europea, ¿Hacia un nuevo modelo de relación?**, Documentos de Trabajo 1-97, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 1997.

Estados Unidos, lo que ha actuado como poderoso incentivo para la firma de dichos Acuerdos de Asociación.

En concreto, el Acuerdo de Asociación con México se firmó en Lisboa, el 23 de marzo de 2000, y el Acuerdo de Asociación con Chile se firmó en Bruselas, el 18 de noviembre de 2002.

Por el contrario, todavía en estos momentos, más de diez años después de la firma del Acuerdo marco, continua abierta la negociación con Mercosur.

La nueva estrategia que la UE pone en marcha en América Latina a partir de 1994, contemplaba a un tratamiento diferenciado en relación a Centroamérica y la Comunidad Andina, al que se proponía para Mercosur, México y Chile, que excluía la firma de acuerdos de cuarta generación y consiguientemente el avance hacia zonas de libre comercio, limitándose la UE a aplicar a estas dos subregiones el SPG-drogas, mejorado en 2005, con el SPG-plus.

Este modelo de relación fue desde el primer momento objetado tanto por Centroamérica como por la CAN, que lo consideraron mas desfavorable que el otorgado a los países y grupos con los que se firmaron los Acuerdos de cuarta generación.

Por todo ello, desde finales de los años noventa los Gobiernos de ambos grupos han reclamado la firma de “Acuerdos de asociación” de nueva generación, análogos a los ya que se suscribieron con México en 2000 o con Chile en 2002, o el que se negocia entre la UE y Mercosur. Al igual que en esos casos, esos nuevos acuerdos deberían incluir un área de libre comercio, aunque con un debido reconocimiento de las mayores asimetrías existentes.

A pesar de las buenas palabras que se expresan al respecto por parte de la UE en las Cumbres de Madrid, en 2002, y Guadalajara, en 2004, y a la firma, en diciembre de 2003 de nuevos Acuerdos de Asociación con Centroamérica y la Comunidad Andina, habrá que esperar a la Cumbre de Viena, en mayo de 2006, para que se abra la puerta al posible inicio de negociaciones de acuerdos de cuarta generación, que incluyan zonas de libre comercio.

En todo caso, más allá de estos avances, es evidente que la estrategia regionalista que la UE pone en marcha a partir de 1994, que revaloriza el papel de los principios de la democracia y los derechos humanos en las relaciones con América Latina, entra en crisis a finales de esa década, como consecuencia de la apuesta que la UE realiza por una nueva estrategia multilateralista, que hacia depender las relaciones con América Latina de la culminación con éxito de las negociaciones de la ronda de Doha. Sin embargo, lo más grave es que, una vez se hace evidente el fracaso de dicha negociación multilateral, en la Conferencia Ministerial de Hong-Kong, en diciembre de 2005, la UE no haya sido capaz de diseñar una nueva estrategia respecto de la región, adaptada a las nuevas realidades internacionales de principios del siglo XXI.

Este hecho se pondrá de manifiesto en la Cumbre de Viena, de mayo de 2006, entre la UE y América Latina y el Caribe, no sólo en el tratamiento que se ofrece a América Latina, que supone una simple vuelta a la estrategia regionalista de mediados de los años 90, con algunas adaptaciones, sino también en la nueva perspectiva con que desde la UE se plantean los principios de democracia y derechos humanos en las relaciones birregionales.

El cambio de signo político que ha acompañado a las elecciones celebradas en los últimos tiempos en muchos países latinoamericanos, que ha traído consigo gobiernos en algunos casos marcadamente populistas, cuya interpretación y práctica de la democracia dista de ajustarse estrictamente al modelo de democracia representativa y la defensa que de esa práctica realizan dichos gobiernos, ha hecho que se reabra el debate sobre la idea de democracia en la región, sin que la UE haya sido capaz de articular una posición sólida y convincente frente a tales perspectivas.

La consecuencia ha sido que la vigencia práctica de los principios de democracia y derechos humanos, tan especialmente presente en las relaciones birregionales en las últimas décadas, como acabamos de ver, más allá de la continuidad de su presencia formal, se haya debilitado en la relación entre la UE y América Latina, introduciéndose un relativismo en torno a los mismos, que simplemente viene a confirmar la clara disminución del interés de la UE en la región.

Esta nueva situación ha quedado reflejada de forma evidente en la Declaración final de la Cumbre de Viena, de mayo de 2006, en la que, además de no haber ni una sola crítica contra el populismo, se aborda el desarrollo democrático en términos que cuanto menos hay que calificar de confusos, si no en términos mucho más preocupantes. En concreto la Declaración afirma: “Reafirmamos... que si bien las democracias comparten características comunes, no existe un modelo único de democracia y que ésta no es exclusiva de ningún país o región”.

Este nuevo relativismo democrático pone en entredicho uno de los fundamentos sobre los que se habían afirmado los principios de democracia y derechos humanos en las relaciones entre ambas regiones. Me refiero a la comunidad de valores sobre la que tradicionalmente se han asentado sus relaciones. Una comunidad de valores que, a la vista de la tolerancia mostrada por la UE en relación a ciertas expresiones de la democracia en América Latina y, muy especialmente, a la vista de lo afirmado en la Declaración de Viena, plantea algunos nuevos interrogantes en relación a la vigencia de los principios de democracia y derechos humanos en las relaciones birregionales.

Esta preocupante situación debería obligar a la UE a la apertura de un nuevo diálogo político entre ambas regiones en torno a la vigencia de la democracia y los derechos humanos, que permitiese el abandono del relativismo, restaurase la comunidad de valores y aclarase el sentido y alcance de la democracia y los derechos humanos.

Madrid, 29 de noviembre de 2006.