

LA CLÁUSULA DE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRÁTICOS EN LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

CINTIA DÍAZ-SILVEIRA SANTOS

Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO

Consideraciones Introdutorias A.- LA CLÁUSULA DE DERECHOS HUMANOS Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS: UN RETO CONSEGUIDO B.- LA CLÁUSULA DE DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO JURÍDICO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE B.1.- La promoción de los derechos humanos en la Asociación Estratégica Birregional entre la Unión Europea y América Latina y Caribe B.2.- Los derechos fundamentales como prioridad a los intereses comerciales de los Acuerdos de Asociación Interregionales B.3.- La cláusula de derechos humanos en los acuerdos bilaterales C.- LA VULNERACIÓN AL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESPACIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO Consideraciones Finales.

Consideraciones Introdutorias.

Once años después de su primera formulación, la cláusula de derechos humanos y democráticos se ha convertido en un importante instrumento de la política exterior europea. Teniendo en cuenta que la cláusula es jurídicamente vinculante y que ya ha sido introducida en más de cincuenta acuerdos internacionales -que engloban a más de ciento veinte Estados-, es preciso hacer balance de su aplicación, especialmente en el espacio latinoamericano y caribeño.

A continuación examinaremos, no solo el significado de la cláusula, sino su marco jurídico en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en cada uno de sus tres niveles: el birregional –entre la regiones de UE y América Latina-, el subregional –entre la UE y los diversos procesos de integración- y, el bilateral –entre la UE y terceros Estados. En último lugar analizaremos la aplicabilidad de la cláusula en ciertos casos de vulneración de derechos humanos y democráticos en el espacio latinoamericano y la consiguiente respuesta de la Unión Europea a los mismos.

A.- LA CLÁUSULA DE DERECHOS HUMANOS Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS: UN RETO CONSEGUIDO.

Desde finales de los ochenta, coincidiendo con el final de la Guerra Fría, la Unión Europea se ha caracterizado por su decidido impulso en las cuestiones referentes

a los derechos humanos y principios democráticos en el mundo. Considerando la necesidad de mantener y promover la universalidad, individualidad e indivisibilidad de estos derechos, la Unión ha fijado como objetivo global o piedra angular¹ de su Política Exterior y de Seguridad Común el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y libertades públicas.

La necesidad de consolidar la democracia en los países de la Europa central y oriental y las perspectivas de democratización de una gran parte de América Latina y del continente africano crearon un impulso político que brindó a la Comisión europea (en adelante, Comisión) la oportunidad de emprender esta iniciativa. Así, el 25 de marzo de 1991, adoptó la Comunicación sobre los derechos humanos, democracia y política de cooperación al desarrollo. Pronto la siguieron dos resoluciones del Consejo de la Unión Europea (en adelante, Consejo). La primera², de junio de 1991, reafirmaba dicha Comunicación, y la segunda, de noviembre de 1991, confería un mandato específico para la inclusión de una cláusula sobre los derechos humanos y principios democráticos³ en los acuerdos con terceros países⁴.

La cláusula democrática y de derechos humanos tiene por objeto el condicionamiento de la prestación de la cooperación económica, técnica y financiera de la Comunidad tanto al respeto efectivo de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho como a la buena gobernanza y la buena gestión de los asuntos públicos en los países receptores de la ayuda. Incluso permite la suspensión o terminación del Tratado en aquellos supuestos en que se produzcan graves violaciones en los procesos democráticos o de los derechos humanos⁵. De este modo, las Partes se

¹ En lo que se refiere específicamente a los objetivos relacionados con los derechos humanos, fueron las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht las que los recogieron, en relación con la política de cooperación al desarrollo, y la elevaron a la categoría de “objetivo general”. Este mismo objetivo también se añadió con el Tratado de Niza a la cooperación económica, financiera y técnica con terceros Estados en su Título XXI, Art. 181 A. De esta manera, la defensa de los Derechos Humanos se convirtió en un elemento que mostraba la “identidad de la Unión en la esfera internacional”.

² Resolución del Consejo y sus Estados Miembros de junio de 1991, Declaración sobre los Derechos humanos, Anexo V, Bol. CE nº6-1991.

³ Con el propósito de simplificar la exposición, la llamaremos “cláusula de derechos humanos”, sin olvidar que tal condición se refiere en todo momento, no solo a los derechos humanos, sino también a los principios democráticos.

⁴ Resolución del Consejo y de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre derechos humanos, democracia y desarrollo, el 28 de noviembre de 1991, Bol. CE 11/1991, 122-3.

⁵ *Vid.* Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en acuerdos entre la CE y terceros Estados, COM (95) 216, de 23 de mayo de 1995;

comprometen con ella a promover los derechos fundamentales tal y como se definen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas, de 1948, las dos Convenciones de las Naciones Unidas de 1996 sobre los derechos civiles y políticos, y sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

Partiendo de la iniciativa anterior, la Comunidad Europea incluyó esta cláusula en todos los acuerdos firmados con terceros Estados, comenzando por el Convenio de Lomé IV de 1989 y el Acuerdo de Cooperación con Argentina en 1990, y continuando con los demás acuerdos marcos y de asociación, tanto de comercio como de cooperación. Más tarde, con la Resolución sobre la Comunicación de la Comisión sobre la inclusión de respeto de los derechos humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países, de 20 de septiembre de 1996, la cláusula se incorporaría de manera sistemática en todos los nuevos acuerdos.

Finalmente, con la firma del Acuerdo de Asociación entre los miembros del grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico y la UE, firmado en Cotonou en junio de 2000, la cláusula se introdujo por vez primera como un “elemento esencial” del Acuerdo, otorgándole así un valor jurídicamente vinculante. No obstante, el pasado 25 de junio de 2005 este Acuerdo fue revisado y ahora Cotonou se concibe como un instrumento que precisa de un desarrollo ulterior a través de acuerdos comerciales y de cooperación. Con esta revisión, y en pro de una mayor claridad, el artículo 9 se renombra como “Elementos esenciales en materia de derechos humanos, principios democráticos y el Estado de Derecho y elemento fundamental en materia de buena gobernanza”⁶.

De este modo, en caso de producirse una violación grave y persistente de los derechos humanos y, por lo tanto, una vulneración de la cláusula, el Anexo 2 de la Comunicación enumeró una serie de medidas a contemplar, para ajustarlas a cada circunstancia⁷.

así como, el Acuerdo de Asociación 2000/483/EC entre los miembros del Grupo de Estados africanos, caribeños y del Pacífico (ACP) por una parte, y la Comunidad europea y sus Estados miembros, por la otra, firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000, [Diario Oficial L 317 de 15.12.2000].

⁶ DO L, núm. 209, 11 de agosto de 2005, p.37.

⁷ Así, se podría producir: a) modificación del contenido de los programas de cooperación o de los canales utilizados c) reducción de los programas de cooperación cultural, científica y técnica, d) aplazamiento de

Sin embargo, conviene puntualizar que la cláusula de derechos humanos no indica necesariamente un enfoque negativo o punitivo sino que, sobre todo es un instrumento positivo que igualmente sirve para fomentar el diálogo y la cooperación entre socios, incentivando actuaciones conjuntas de democratización y derechos humanos. Ello incluye la aplicación efectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos y la prevención de crisis, mediante la instauración de una relación de cooperación sistemática y a largo plazo. De hecho, el enunciado de la cláusula advierte que la suspensión servirá, exclusivamente, como último recurso⁸.

En lo que corresponde a su aplicación, lamentamos que la imposición o el levantamiento de sanciones no correspondan siempre a criterios objetivos, como lo ha demostrado la reanudación parcial de la cooperación con Sudán en enero de 2005, a pesar de que persistían las violaciones extremadamente graves de los derechos humanos en región de Darfur.

Hemos observado un análisis regional⁹ aplicado a cerca de veintidós países para investigar la aplicación de la cláusula según regiones, que ha mostrado que las sanciones a la ayuda han tenido mayor cabida en el África Subsahariana, donde los Estados miembros tienen poco que perder. En países como Turquía, Nigeria o China, tras observar graves abusos a los derechos humanos y reveses a los procesos democráticos, se han sucedido ejemplos de medidas sin fuerza o parciales; y en otros casos, como Argelia, Egipto, Colombia o Rusia, donde persistentes violaciones de derechos humanos, las sanciones han brillado por su ausencia.

la reunión de la Comisión mixta, e) suspensión de los contactos bilaterales al más alto nivel, f) aplazamiento de nuevos proyectos, g) negativa a responder a las iniciativas del asociado, h) embargos comerciales, i) suspensión de las ventas de armas, interrupción de la cooperación militar o, por último, j) suspensión de la cooperación.

⁸ Cfr. Informe del Parlamento Europeo de 23 de enero de 2006 sobre la cláusula de los derechos humanos y democracia en los acuerdos de la Unión Europea (2005/2057 (INI)).

Cabe destacar la importancia y la obligación de penalizar lo menos posible a las poblaciones en caso de sanciones por incumplimiento de la cláusula. Al contrario, el espíritu de la misma trata de desarrollar una ayuda que beneficie directamente a la población, por medio, incluso, de las Naciones Unidas y de las ONG en caso de necesidad. En cualquier caso, la ayuda humanitaria debe ser siempre neutral desde el punto de vista político y debe facilitarse siempre que sea necesaria, a pesar de la violación de los derechos humanos y libertades públicas.

⁹ Análisis realizado por A. Ward, Frameworks for cooperation between the European Union and third states: a viable matrix for uniform human rights standards?, en *European Foreign Affairs Review*, nº3, 1998, p.514.

Así, la cláusula de derechos humanos ha sido invocada en doce ocasiones desde 1995 como base para consultas, suspensión de la ayuda y otras medidas, que han afectado a diez Estados ACP¹⁰: Níger, Guinea Bissau, República Centroafricana, Togo, Haití, Comoras, Costa de Marfil, Fiyi, Liberia y Zimbabwe¹¹.

Por todo lo anterior, podemos concluir que la habitual falta de correlación entre el grado de las violaciones de los Derechos Humanos y el nivel de sanción determina el fracaso en la aplicación de las políticas de derechos humanos sobre la base de criterios objetivos.

B.- LA CLÁUSULA DE DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO JURÍDICO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Desde comienzos de la década de los ochenta y a instancias del Grupo de Contadora, la Comunidad Europea decidió prestar su apoyo a América Central a través de la Iniciativa de paz y desarrollo, una plataforma política y económica negociada con los países de la subregión y de éstos entre sí. Esta iniciativa marcó el inicio del Diálogo de San José, el cual sentó las bases para una identidad específica de la cooperación europea en esa región: la combinación de “democracia, paz y desarrollo” con garantía de una asociación duradera.

Merece la pena resaltar de nuevo, que las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe se dividen, actualmente, en tres niveles: i) el nivel regional, con el establecimiento de la Asociación Estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe por la que se celebran las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno cada dos años; ii) el nivel subregional, mediante los acuerdos marcos de cooperación y de asociación entre la UE y los procesos de integración, como son, el MERCOSUR, la Comunidad Andina,

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo – Gobernanza y desarrollo, de 20 de octubre de 2003, COM (2003) 0615 final.

¹¹ *Vid.* Regulación del Consejo (CE) nº 310/2002 sobre ciertas medidas restrictivas a Zimbabwe, DOCE L 50 de 21 de febrero de 2002; Decisión 131/2001/ce del Consejo sobre la suspensión parcial de ayudas a Haití, de 29 de enero de 2001, DOCE L 48 de 17 de febrero de 2001. Decisión 334/2001/CE del Consejo sobre la suspensión y/o reorientación de las ayudas a la República de las Islas Fiyi, DOCE L 120 de 28 de abril de 2001.

el Sistema centroamericano y CARICOM; iii) el nivel bilateral, formado por acuerdos entre la UE y terceros Estados latinoamericanos y caribeños. En los tres niveles desde el Acuerdo de Cotonou la UE ha incluido en sus acuerdos la cláusula de derechos humanos, sin excepción y a modo de cláusula búlgara.

B.1.- La promoción de los derechos humanos en la Asociación Estratégica Birregional entre la Unión Europea y América Latina y Caribe.

La Unión Europea comparte con América Latina y el Caribe no solo lazos culturales e históricos, sino también un compromiso común con la democracia y los derechos humanos. Por ello se comprometieron en la Cumbre de Río de Janeiro en 1999 a desarrollar una “asociación estratégica birregional” en los ámbitos del diálogo político, económico, y de cooperación¹², gracias a la cual se han llevado a cabo cuatro Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno eurolatinoamericanas y caribeñas.

Habiendo culminado cada Cumbre con una Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno, y no siendo éstas un Acuerdo internacional y, por lo tanto, sin naturaleza vinculante, la cláusula se ha incluido en forma de reto, prioridad o compromiso que las partes asumían.

Así, en el marco de la Asociación estratégica entre la UE y ALC iniciada en 1999, con ocasión de la I Cumbre de jefes de Estado en Río de Janeiro, los Jefes de Estado y de Gobierno, dentro del ámbito político, se comprometieron a alcanzar el primer reto del el siglo XXI: la consolidación de la democracia, el pluralismo y el Estado de Derecho, en el marco de la promoción y protección de todos los derechos

¹² *Vid.* Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina” Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina: presentación detallada, de 8 de diciembre de 2005. COM (2005) 636 final. En esta Comunicación la Comisión propone reforzar la gobernanza democrática con la modernización del Estado en América Latina, a través de la promoción del diálogo entre agentes sociales y de la participación de los ciudadanos en la vida política, mejorando la cooperación con la sociedad civil, el fortalecimiento del poder judicial, descentralizando las competencias del Estado y luchando contra la corrupción y la impunidad.

humanos y las libertades fundamentales, incluyendo un derecho más: el derecho al desarrollo¹³.

Una vez instituido el diálogo entre ambas regiones, se establecieron las Once Prioridades de Tuusula, de entre las cuales, la Segunda Prioridad fue la protección y el fomento de los derechos humanos. De acuerdo con ella, la Comisión propuso nuevas medidas positivas en el marco de la cláusula de derechos humanos, sobre todo, en lo referente a los derechos civiles y políticos, y prestó especial atención a apoyar a los Defensores del pueblo, a las organizaciones locales especializadas en contribuir a los foros de diálogo político, a los medios de comunicación, a las instancias encargadas de la defensa de los trabajadores y a las organizaciones e instituciones del ámbito de la justicia¹⁴.

A partir de la I Cumbre de Río, en las tres Cumbres siguientes se repetiría de manera sistemática el compromiso de ambas regiones de proteger y promocionar los derechos humanos, la democracia y el estado de Derecho. Manteniendo el compromiso general como telón de fondo, en la II Cumbre de Madrid se hizo hincapié en la independencia de los sistemas judiciales y en los procesos electorales libres y limpios. En la III Cumbre de Guadalajara se incidió en la erradicación de la pobreza, la exclusión y la cohesión social como elementos que debilitan la democracia y vulneran ciertos derechos básicos, como el derecho a una vivienda digna, a la atención sanitaria y a la educación. En la IV Cumbre UE-ALC de Viena, la democracia y los derechos humanos fue el primer punto que se trató de los doce que había en la agenda; De esa manera se declaró el respeto a las nuevas y diversas formas de democracia, el apoyo a la plena igualdad de género, el rechazo a la xenofobia, el apoyo a todas las organizaciones que

¹³ Incluyeron el Derecho al Desarrollo por su carácter universal, interdependiente e indivisible, reconociendo que su fomento y protección es responsabilidad de los Estados y de todos los ciudadanos. *Vid.* Declaración de Río de Janeiro, 29 de junio de 1999, y; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI, COM (1999) 105, Bruselas, 9 de marzo de 1999.

¹⁴ *Vid.* Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo sobre el seguimiento de la I Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea, de 31 de octubre de 2000, COM (2000) 670 final. En el marco de las iniciativas de la Comisión europea, se celebró la Conferencia birregional sobre el trabajo y la cooperación entre el Defensor del Pueblo e instituciones nacionales de Derechos humanos, celebrada el 24 y 25 de septiembre de 2001 en Copenhague; un seminario sobre los orígenes históricos de la doctrina de los Derechos Humanos, celebrado el 22 y 23 de febrero de 2002 en Roma; y un foro sobre los Derechos Humanos, celebrado el 23 y 24 de abril en Madrid.

trabajan en la promoción de los derechos humanos, la protección de los derechos de los pueblos indígenas, así como de las minorías a todos los niveles.

Como vemos, la protección y promoción de los derechos humanos y la democracia ha ido cobrando, Cumbre tras Cumbre, mayor importancia en cuanto a los compromisos asumidos entre las Partes, así como mayor profundidad en el trato de cada uno de los derechos fundamentales.

B.2.- Los derechos fundamentales como prioridad a los intereses comerciales de los Acuerdos de Asociación Interregionales.

En la actualidad, la UE mantiene relaciones con diversos procesos de integración de América Latina, como el Mercosur, la Comunidad Andina (en adelante, CAN), el Sistema de Integración Centroamericano (en adelante, SICA) y el CARIFORUM. Tras suscribir, con todos ellos acuerdos marco de cooperación, se están negociando ahora acuerdos de asociación que incluyen áreas de libre comercio y fortalecen las relaciones políticas y de cooperación con el MERCOSUR, la CAN y el SICA. En el caso del CARIFORUM las negociaciones han optado por alcanzar un Acuerdo de Asociación Económica regional.

Desde el principio de dichas negociaciones la UE ha considerado que la promoción de los derechos humanos y de la democracia debe considerarse una prioridad ante los intereses económicos, políticos y de seguridad. Así la cláusula se incluye como un “elemento esencial” de los acuerdos, permitiendo la posibilidad de suspensión del mismo en caso de vulneración grave y persistente, tanto del respeto de los derechos humanos, principios democráticos y el Estado de Derecho, como de la buena gobernanza y gestión de los asuntos públicos.

De entre las cuatro regiones americanas, la caribeña ha sido la única que ha negociado un acuerdo de asociación con la UE en el marco de la cooperación al desarrollo con los Estados ACP y el Acuerdo de Cotonou de 23 de junio de 2000. Como ya se ha comentado, éste fue el primer Acuerdo de Asociación de la UE a nivel mundial con la cláusula como elemento esencial o jurídicamente vinculante.

Sin embargo, fuera del ámbito de los acuerdos de asociación, la cláusula ya había sido incorporada como elemento esencial a los acuerdos marcos de cooperación de tercera generación de la Unión Europea con la CAN y con el SICA en 1993, y con el MERCOSUR en 1995. Esperamos que las actuales negociaciones para los futuros acuerdos de asociación contemplen nuevas formas de aplicación y control de la cláusula, pues la Comunidad ha preferido utilizar el mecanismo de reacción más flexible, a través de una aplicación generalizada de la llamada “cláusula búlgara”. En efecto, si bien la Comisión, en los acuerdos de cooperación y de asociación, incorporó inicialmente el mecanismo de la suspensión inmediata del acuerdo en caso de violación de los elementos esenciales del mismo, luego, a partir de octubre de 1992, la “cláusula báltica” se sustituyó por el mecanismo sancionador menos estricto que prevé la denominada “cláusula búlgara”.

Por ello, ciertos autores, como Liñán Nogueras e Hinojosa Martínez, ante el carácter fragmentario, impreciso e insatisfactorio de la base jurídica que permite la inclusión de la cláusula búlgara en los acuerdos celebrados por la Comunidad han defendido que se inserte en el Tratado de Comunidad Europea, de forma explícita, un artículo que permita la inclusión en los tratados internacionales de un procedimiento suspensivo en caso de violación de los derechos humanos¹⁵.

Ahora bien, en determinadas ocasiones la Comunidad sólo ha configurado los derechos humanos como un “elemento esencial” del acuerdo, sin añadir la cláusula complementaria relativa a la adopción de medidas de reacción en caso de violación de los derechos humanos. Tal y como ocurrió en el Acuerdo marco de cooperación celebrado entre la CEE y Centroamérica, de 12 de marzo de 1999.

B.3.- La cláusula de derechos humanos en los acuerdos bilaterales.

Como ya hemos señalado, la cláusula de derechos humanos se introdujo por primera vez a petición de Argentina, cuando el 2 de abril de 1990 este país firmaba el Acuerdo marco de cooperación comercial y económica con la UE. Sin embargo, aquella

¹⁵ Liñán Nogueras, D.J. e Hinojosa Martínez, L.M., “Human rights conditionality in the external trade of the European Union: legal and legitimacy problems”, *CJEL*, Vol.7, nº3, 2001, p.326.

cláusula contemplaba la democracia y los derechos humanos sólo como elementos inspiradores de la cooperación inter partes, en lo que algunos expertos¹⁶ han denominado: cláusula de fundamento.

Del mismo modo, se incluyó la cláusula en los Acuerdos marco de cooperación entre la CEE y el resto de los Estados latinoamericanos, conocidos como acuerdos marco de tercera generación¹⁷.

Más tarde, con el comienzo de la era de los Acuerdos de Asociación, la

Unión Europea quiso incluir la cláusula en los mismos pero, a diferencia de los anteriores, ésta ya no era una disposición opcional; no se podía modificar su contenido y, además, tenía un valor jurídicamente vinculante.

La novedad más significativa en lo relativo a este tipo de acuerdos aparece en el Acuerdo marco de cooperación con México de 1991. En dicha ocasión, la posición mexicana inicial, con un amplio respaldo interno, era contraria a aceptar dicha cláusula, al considerarla una imposición unilateral y un inaceptable condicionamiento de las relaciones económicas y de cooperación. El veto mexicano a algunos proyectos de cooperación comunitaria en materia de democratización reveló la extrema sensibilidad de este asunto¹⁸.

El rechazo de México a la inclusión de la cláusula no deja de ser contradictorio, puesto que su Gobierno había firmado la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la ONU.

¹⁶ Ver en general, Cebada Romero, Alicia, “La cláusula democrática/derechos humanos como instrumento de condicionalidad en las relaciones exteriores de la CE”, en *XIX Jornadas de la AEPDIRI*, San Sebastián, 2003, p. 101, y Gómez Consarnau, Ana, *El uso de la cláusula democrática y de derechos humanos en las relaciones exteriores de la Unión Europea*, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Barcelona, 2003.

¹⁷ *V. gr.*, los Acuerdos marcos de Cooperación de la UE con Chile y Paraguay. A diferencia de los acuerdos marcos, se observa que en la actualidad existen numerosos acuerdos sectoriales, como los relativos a los productos textiles, la agricultura y la pesca, que aún no contienen la cláusula de derechos humanos Cfrt. Informe del Parlamento Europeo de 23 de enero de 2006 sobre la cláusula de los derechos humanos y democracia en los acuerdos de la Unión Europea (2005/2057 (INI)), p.5.

¹⁸ *Cfr.* L. Moral Padilla, Influencia de la cláusula democrática del Acuerdo global México-Unión Europea y la cultura política mexicana, en www.foros.ife.org.mx.

Finalmente, y luego de una ardua negociación y bajo un enfoque pragmático por parte de la administración del Presidente Zedillo, México aceptó la cláusula en la Conferencia Unión Europea-Grupo de Río celebrada en Noordwijk, Holanda, el 8 de abril de 1996, pero con ciertas reservas. México y los representantes de la UE iniciaron las negociaciones correspondientes y alcanzaron, en junio de 1996, un Acuerdo de Asociación Económica, concertación política y cooperación que incluía la cláusula democrática conforme a lo acordado en la Holanda.

A pesar del desarrollo político, económico y social de México en los últimos años, lo cierto es que la situación de los derechos humanos continúa siendo ambivalente e incierta. En gran medida, los problemas provienen, del mal funcionamiento de las fuerzas policiales y del sistema judicial penal¹⁹, de la impunidad de las autoridades militares mexicanas, de la vulneración de los derechos laborales²⁰, de las restricciones a la libertad de expresión²¹ y al derecho a la educación²².

En lo que se refiere a la UE, sabemos que destina ayuda financiera y técnica como contrapartida a los esfuerzos de México por cumplir con la condición impuesta

¹⁹ En ocasiones, el sistema judicial no logra garantizar a la población un acceso satisfactorio a la justicia (casos de leyes obsoletas, personal de formación insuficiente, procesos judiciales lentos, porcentaje de impunidad muy alto, etc.), o actúa como un obstáculo a la justicia con la corrupción y decisiones arbitrarias. Algunos de los jueces aceptan el uso de pruebas obtenidas mediante violaciones a los derechos humanos de los detenidos y, aunque en marzo de 2004 el Presidente Fox propuso una serie de reformas destinadas a resolver algunos aspectos del proceso penal mexicano, por las que se desestimarían todas las pruebas obtenidas ilegalmente, y sólo admitiría como prueba en el juicio las confesiones que se hubieran realizado en presencia de un juez y abogado defensor, al momento de escribir esta nota a pie de página, el Congreso mexicano todavía no ha votado dicha propuesta legislativa. Informe de *Human Rights Watch* de enero de 2005, p. 2.

²⁰ La legítima actividad sindical está siendo obstruida por acuerdos negociados entre la gerencia y los sindicatos que la apoyan. Estos acuerdos no ofrecen con frecuencia beneficios para el trabajador más allá de lo mínimos establecidos por la legislación mexicana y, en ocasiones, los trabajadores solo descubren la existencia de acuerdos cuando crece su descontento e intentan organizar sindicatos independientes. Los trabajadores que intentan formar sindicatos corren el riesgo de perder sus empleos y el gobierno generalmente no los protege frente a los despidos en represalia por su iniciativa. Informe de *Human Rights Watch* de enero de 2005, p. 3.

²¹ Las leyes mexicanas sobre difamación son excesivamente restrictivas y tienden a socavar la libertad de expresión. A parte de las sanciones económicas, los periodistas se enfrentan a procesos penales por presunta difamación de funcionarios públicos. En ocasiones, los periodistas han sufrido la violencia de los agentes del gobierno. Informe de *Human Rights Watch* de enero de 2005, p. 3.

²² México no ha garantizado que decena de miles de niños del medio rural reciban educación primaria durante los meses que sus familias emigran a otros estados para trabajar en campos agrícolas, un número considerable de padres que prefieren que sus hijos trabajen en el campo en lugar de asistir a la escuela. La falta de aplicación de las leyes sobre el trabajo infantil facilita esta situación. Informe de *Human Rights Watch* de enero de 2005, p. 3.

por la cláusula. Este hecho está reflejado en los dos documentos firmados por ellos: el de estrategia y el memorando de entendimiento.

Por último, queremos destacar que lo que se presentó como un acuerdo novedoso entre la UE y México para la protección de los derechos humanos se ha convertido en un Tratado que profundiza en un modelo económico con una visión de globalización a ultranza, sin consideraciones de justicia ni de distribución de los beneficios del crecimiento económico.

C.- LA VULNERACIÓN AL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESPACIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO.

Una vez estudiado el marco jurídico de la cláusula de derechos humanos en el espacio latinoamericano, vamos a analizar con detalle la aplicación de la misma y los casos más relevantes de vulneración de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

En el 2006, la Unión Europea destinó gran parte de sus recursos a ayudas para los defensores de los derechos de las mujeres, a actividades destinadas a la sociedad civil, a los derechos de los niños afectados por conflictos armados, y a la oposición a la pena de muerte, tortura y tratos degradantes. El Consejo de la Unión Europea ha prestado especial atención al deterioro de la situación de los derechos humanos en Irán, China, Rusia, Sudan y Sri Lanka²³ a través de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), por la que se financian proyectos de cooperación birregional, regional y nacional.

En relación a América Latina, la UE apoya tenazmente los esfuerzos de aquellos países en pro de la estabilización democrática, mediante la financiación de misiones de observación electoral. También se llevan a cabo numerosas medidas de cooperación a nivel local en función de las necesidades de cada población.

²³ Conclusiones del Consejo sobre la implementación de la política de la UE en derechos humanos y democratización en terceros países, 2770ª reunión del Consejo de Asuntos Generales, Bruselas, 11 de Diciembre de 2006.

Con respecto a Colombia, la UE presta apoyo a los procesos pacificadores mediante la creación de los “laboratorios de paz”, cuyo objetivo es proporcionar a los ciudadanos colombianos una instancia de entendimiento y conocimiento mutuo. Desde el comienzo de sus relaciones, El Consejo de la UE ha apoyado al Gobierno colombiano en su búsqueda de una solución a su conflicto armado, al proceso de desarme y de reintegración de los grupos ilegales armados, a través de acciones destinadas a la reincorporación del principio de justicia y reparación de las víctimas del conflicto armado.

En relación a Cuba, no podemos olvidar la expulsión de la isla de varios diputados y periodistas que asistían a la "Asamblea para Promover la Sociedad Civil" en mayo de 2005. Dicho suceso provocó que la Presidencia de la UE desaprobara con énfasis la restricción de la libertad de expresión y el gran número de presos políticos, condenando asimismo las condiciones de detención de los disidentes políticos acaecidas en marzo de 2003. Las Conclusiones del Consejo de Enero de 2005 establecieron, en relación a Cuba, el fomento de una transición pacífica a una democracia pluralista respetuosa con los derechos humanos y libertades fundamentales, así como a una recuperación económica sostenible y una mejora en las condiciones de vida del pueblo cubano.

De especial interés es el caso de Haití, en el que, en virtud del artículo 96 del Acuerdo de Asociación ACP-CE, se instaba su Gobierno a atenerse a los elementos esenciales del artículo 9 del mismo acuerdo; en particular, en lo relativo a la situación de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho. Todo con vistas al restablecimiento en de un régimen constitucional y democrático sin restricciones, así como de un desarrollo económico y social. Y es que, la situación actual de Haití en materia de seguridad, respeto de los derechos humanos y pobreza es alarmante²⁴.

La Republica de Bolivia, por su parte, ocupa el primer lugar en cuanto a los índices de pobreza de América del Sur. Es necesaria una actuación urgente que

²⁴ 2005/756/CE, Decisión del Consejo, de 17 de octubre de 2005, que deroga la Decisión 2001/131/CE por la que se concluye el procedimiento de consultas con Haití en virtud del artículo 96 del Acuerdo de Asociación ACP-CE, en vigor el 1 de abril de 2003.

garantice que sus demandas de justicia social reciban una respuesta favorable y que siga adelante el proceso de desarrollo democrático, y que se manifieste en la participación directa de la población indo-americana en los asuntos públicos²⁵.

Como vemos, la obligación que existe desde 2004 de elaborar notas informativas sobre los derechos humanos —labor que recae sobre cada jefe de misión en las delegaciones de la Comisión de la UE— y el seguimiento de las directrices adoptadas, como las relativas a la tortura acordadas en 2001, contribuyen sin duda a un mejor conocimiento de la situación relativa a los derechos humanos en cada país. Sin embargo, las citadas notas informativas no son de difusión pública; por lo tanto, se podía pensar en algún tipo de informe anual, y que se aplicara esta iniciativa con todos los países con los que se hubiera celebrado un acuerdo que contenga la cláusula, como es el caso de México.

Consideraciones Finales.

Estudiada así la situación actual, algo mejorada, pero que arrastra las secuelas de una disposición jurídica desde el principio ineficaz, y que soporta el peso de unas relaciones comerciales que priman a menudo sobre el interés en los derechos humanos, comprendemos que, para la efectiva aplicación de la cláusula de derechos humanos en el espacio latinoamericano, son necesarios ciertos cambios en los mecanismos de control del respeto a los derechos humanos y principios democráticos

De ese modo, creemos en la necesidad de iniciar procedimientos de diálogos estructurados en el marco de una evaluación periódica del cumplimiento de la cláusula, por encima de los intereses económicos y comerciales de los acuerdos en los que se incluya. Así, el diálogo estaría formado por la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo de Asociación y/o su subcomisión de derechos humanos, la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, cuando proceda, y las ONG y demás agentes independientes y democráticos no estatales.

²⁵ Ver Resolución del Parlamento Europeo sobre Bolivia Diario Oficial nº 124 E, de 15 de mayo de 2006.

Por último, proponemos la elaboración, por parte de las Delegaciones exteriores de la Comisión europea, de documentos anuales sobre cada país y cada región de países que evalúen el impacto directo e indirecto de la aplicación del acuerdo sobre los derechos fundamentales en los Estados partes y que formulen recomendaciones específicas respecto a su futura mejora.