

# DERECHO Y RELACIONES INTERNACIONALES



## Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea

IV Premio Andaluz de Investigación  
sobre Integración Europea

M.<sup>a</sup> del Carmen Muñoz Rodríguez  
*Profesora de Derecho Internacional Público*  
*Universidad de Jaén*

Prólogo de  
Diego J. Liñán Nogueras  
*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*  
*Universidad de Granada*



# DERECHO Y RELACIONES INTERNACIONALES

## TÍTULOS PUBLICADOS

**Organismos genéticamente modificados y riesgos sanitarios y medioambientales. Derecho de la Unión Europea y de la Organización Mundial del Comercio, *Justo Corti Varela* (2010).**

**La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración, *Eva Isabel Sanjurjo Ríos* (2010).**

**Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea, *M.<sup>a</sup> del Carmen Muñoz Rodríguez* (2010).**

**DERECHO Y RELACIONES INTERNACIONALES**

Director

**GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS**

Catedrático de Derecho Internacional Público  
Universidad Complutense de Madrid

# **DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA**

**IV Premio Andaluz de Investigación  
sobre Integración Europea**

M.<sup>a</sup> del Carmen Muñoz Rodríguez  
Profesora de Derecho Internacional Público  
Universidad de Jaén

Prólogo de  
Diego J. Liñán Noguera  
Catedrático de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales  
Universidad de Granada



Madrid, 2010

Esta publicación ha obtenido el IV Premio Andaluz de Investigación sobre Integración Europea de la Red de Información Europea de Andalucía.

MIEMBROS:

- Centro de Documentación Europea de la Universidad de Granada
- Centro de Documentación Europea de la Universidad de Sevilla
- Centro de Documentación Europea de la Universidad de Córdoba
- Europe Direct San Fernando
- Europe Direct Campo de Gibraltar
- Europe Direct Andalucía Rural
- Europe Direct Diputación de Granada
- Europe Direct Huelva
- Europe Direct Andújar
- Europe Direct Diputación de Málaga
- Europe Direct Diputación de Almería
- Centro de Información Rural Europeo-Campaña del Guadalquivir
- Enterprise Europe Network-CESEAND

Publicación subvencionada por la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía

© Editorial Reus, S. A.  
Preciados, 23 – 28013 Madrid  
Tfno: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54  
Fax: (34) 91 531 24 08  
E-mail: reus@editorialreus.es  
<http://www.editorialreus.es>

1.ª edición REUS, S.A. (2010)  
ISBN: 978-84-290-1642-0  
Depósito Legal: Z. 4246-10  
Diseño de portada: María Lapor  
Impreso en España  
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.  
Ctra. Castellón, Km. 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus, ni los Directores de Colección de ésta, responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

Querría expresar mi agradecimiento, en primer lugar, a la Red de Información Europea de Andalucía, por la concesión del Premio Andaluz de Investigación sobre Integración Europea, en su cuarta edición; acertada iniciativa que resulta un gran estímulo para la investigación que, en materia de Unión Europea, se realiza en la Comunidad Autónoma andaluza.

En segundo lugar, querría, igualmente, agradecer el apoyo humano y material, imprescindible para esta investigación, recibido tanto del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Granada, en particular, del Prof. Dr. Diego J. Liñán Nogueras, —bajo cuyo magisterio me he formado—, como del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Jaén, donde trabajo, —bajo la dirección del Prof. Dr. Juan Manuel de Faramiñán Gilbert—. Considero que este galardón, aunque recae sobre mi trabajo, premia también a la red de excelencia en docencia e investigación que, en el ámbito internacional y europeo, aúna a un grupo de colegas de las Universidades de Almería, Cádiz, Granada y Jaén.

Por último, pero no por ello menos importante, debo dar infinitas gracias a mi familia y amistades, por su cariño incondicional y por estar siempre ahí, aunque no siempre les pueda corresponder como merecen. Por ello, les dedico este libro, aunque esto, en modo alguno, sea una justa compensación a todo lo que me han aportado.



## **ABREVIATURAS**

- ACP Países de África, Caribe y Pacífico
- CAD Comité de Ayuda al Desarrollo
- CDFUE Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- CEDH Convenio Europeo de Derechos Humanos
- OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- ONU Organización de las Naciones Unidas
- STJ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- TCE Tratado de la Comunidad Europea
- TCEE Tratado de la Comunidad Económica Europea
- TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TIJ Tribunal Internacional de Justicia
- TJ Tribunal de Justicia de la Unión Europea
- TUE Tratado de la Unión Europea
- VV.AA. Varios autores



## PRÓLOGO

La obra *Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea*, de la que es autora Carmen Muñoz Rodríguez, es la expresión madura de un trabajo académico de tesis doctoral defendida hace algún tiempo en la Universidad de Jaén bajo mi dirección. Pese a que obtuvo la máxima calificación en su lectura y defensa, sobreponiéndose al sinsentido tan generalizado según el que todo hay que publicarlo de manera inmediata, decidió la Profesora Muñoz seguir observando y estudiando la compleja formación de un discurso sobre la “condicionalidad” en la Unión Europea. Consecuencia de esta reflexión es la culminación de esta equilibrada y actualizada monografía sobre la defensa de la democracia y los derechos humanos en la acción exterior de la Unión.

La acción política que condiciona las relaciones de un Estado (o de una Organización Internacional) con terceros a la observancia de algunas reglas o al respeto de ciertos valores, identificada como las políticas de “condicionalidad”, ha sido tradicionalmente un problema político y jurídico de primer nivel. La Unión Europea, que comenzó a experimentarlo hace unos veinte años, ha mostrado la especial dificultad de articular un discurso político de condicionalidad y de armar una estructura jurídica sólida donde soportarlo y hacerlo eficaz. A las dificultades que esta empresa tiene tradicionalmente en los Estados, particularmente las derivadas de los marcos de legalidad y legitimidad y su proyección sobre un espacio jurídico extraterritorial, la Unión Europea suma dificultades propias que derivan de sus limitaciones competenciales, de complicaciones institucionales sin límite y de ambigüedades derivadas de las debilidades propias de un modelo, como es el de la integración europea, por definición inacabado y sujeto a una evolución permanente cuya orientación final no está definida. Pese a todo, la extensión de la condicionalidad a todos los ámbitos de la acción exterior de la Unión Europea es hoy un hecho

incontrovertible. El reforzamiento de los valores en la última reforma de Lisboa, oportunamente incluidos en esta monografía, parece augurar una mayor profundización y extensión del discurso de la condicionalidad en la Unión Europea. En esta obra se encontrará un análisis amplio y detallado de tan complejo y difícil problema.

Pero más allá del valor de este análisis, tal vez, el más evidente valor de la obra de Carmen Muñoz sea, haber renunciado desde el principio a un acercamiento puramente formal y descriptivo de esta cuestión y optado por aceptar la complejidad política y jurídica que late bajo un discurso aparentemente resuelto. Con esta premisa ha elaborado su autora una monografía que, con una sistemática sencilla, aborda de manera sólida, rigurosa y comprometida un problema hoy de notables dimensiones y plagado de dificultades. Y así, aparte de su extraordinario interés actual y futuro en la consolidación de la acción exterior de la Unión, Carmen Muñoz ha sabido plantear el substrato esencial del discurso de la condicionalidad al hilo de lo que identifica como “vectores”: las categorías del Desarrollo, de Democracia, del Derecho internacional y de los Derechos humanos. Yo pienso, como la autora, que es aquí, en estos elementos esenciales, donde reside la explicación última de las dificultades del discurso de la condicionalidad. Es desde este punto de vista una obra recomendable a quienes se interesen política y jurídicamente por la defensa de los valores esenciales de la Unión Europea, aunque la obra se ocupe fundamentalmente de esta cuestión en su proyección exterior.

No es extraño, en fin, que con esta acertada concepción la obra haya merecido el *IV Premio de Investigación Universitaria sobre Integración Europea de Andalucía*. Yo creo que la obra lo merece por su calidad. De paso, la autora ve así reconocida su valiosa e intensa dedicación a la Universidad y al estudio y enseñanza del Derecho de la Unión Europea.

Granada, julio de 2010

Diego Javier LIÑÁN NOGUERAS

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.

## INTRODUCCIÓN

Desde los años ochenta, la Unión Europea ha mostrado un interés gradual por vincular el diseño y el ejercicio de su acción exterior, con la promoción de la democracia y de los derechos humanos fuera de las fronteras de sus Estados miembros. Esto es, la Unión Europea empieza a concebir las relaciones exteriores que mantiene con otros sujetos del ordenamiento jurídico internacional, como un ámbito idóneo para lograr que tales otros sujetos, fundamentalmente los Estados, se comprometan a moldear su estructura político-jurídica interna de acuerdo con el significado de las nociones de democracia y derechos humanos, esto es, vertebrando dicha estructura conforme a los parámetros de un sistema democrático y respetuoso con los derechos humanos. Con ello, la Unión Europea hace suyo el llamado discurso político de la condicionalidad<sup>1</sup>, que permite a un sujeto internacional condicionar sus relaciones, con otros sujetos, al

---

<sup>1</sup> El término inglés “conditionality” (definido como “The quality or state of being conditional” en Webster’s Third New International Dictionary of The English Language —unabridged—, ed. Merriam-Webster Inc., EEUU, 1992) ha sido traducido literalmente por la doctrina española e iberoamericana como “condicionalidad”. Este término no existe en la lengua española según la Real Academia (*Diccionario de la Lengua Española*, 22.<sup>a</sup> ed., Madrid, 2001); aunque el mismo se encuentra recogido en el *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, de J. CASARES (Gustavo Gili S.A., Barcelona, 1992, 2.<sup>a</sup> ed), siendo definido como “Calidad de condicional”. FORCADA BARONA considera más correcto utilizar la palabra “condicionamiento” como “Acción y efecto de condicionar”, —*vid. Diccionario de la Lengua Española, op. cit. supra*—, (FORCADA BARONA, I.: *El condicionamiento político y jurídico de la Ayuda Oficial al Desarrollo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1996, p. 33, nota 19). En mi opinión, resulta adecuado emplear la palabra “condicionalidad” para designar la esencia de un discurso político por el que un sujeto internacional somete a condiciones, de contenido económico y/o político, sus relaciones con otros sujetos internacionales, lo que explicaría el uso generalizado de este término por la casi totalidad de la doctrina.

respeto de unos valores. Se trata de discurso sustentado en una voluntad internacional, que aúna tanto a los sujetos clásicos del Derecho internacional público contemporáneo, —los Estados y las Organizaciones Internacionales—, como a otras entidades de distinta naturaleza —como las Organizaciones no Gubernamentales—, para fomentar la existencia de modelos de organización estatal democráticos, regidos por el Estado de Derecho, que reconozcan la titularidad y garanticen el disfrute efectivo de los derechos humanos.

El objeto de este trabajo es, por tanto, estudiar los principales problemas jurídicos de la acción exterior de la Unión Europea para promocionar el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos, en el marco del discurso político de la condicionalidad, y cuya manifestación jurídica más evidente es la denominada cláusula democracia y derechos humanos, o más abreviadamente, la cláusula democrática, respecto de la cual, la Unión Europea acumula ya una experiencia de veinte años<sup>2</sup>, que va a continuar a la vista de algunas de las aportaciones de la reforma de Lisboa de 2007<sup>3</sup>, esencialmente, el compromiso renovado con los principios democráticos y de respeto de los derechos humanos y la reformulación jurídico-institucional de su acción exterior.

Este específico comportamiento exterior no es una aportación conceptual política ni normativa, original y propia de la Unión, ni del panorama internacional contemporáneo, sino que recoge la herencia de algunos antecedentes dejados por las políticas exteriores de determinados Estados, iniciadas en la década de los años 60<sup>4</sup>. Sin embargo, el discurso de la

---

<sup>2</sup> Si tomamos como referencia la cláusula democrática inserta en el Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica entre la antigua CEE y la República de Argentina de 1990, que será analizada en el Capítulo 2.

<sup>3</sup> Tratado de la Unión Europea (en adelante, el TUE), Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, el TFUE), de 13.12.2007, en vigor desde el 1.12.2009 (*DOUE C 83*, de 30.3.2010); y Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, la CDFUE), de 12.12.2007, en vigor desde el 1.12.2009 (*DOUE C 83*, de 30.3.2010). *Vid.* MANGAS MARTÍN, A.: *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, Tecnos, 15.<sup>a</sup> ed., 2010; y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORRES, M. (eds.): *Tratado de Lisboa. Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, 2.<sup>a</sup> ed., Marcial Pons y Real Instituto Elcano, Madrid, 2010.

<sup>4</sup> A título de ejemplo, puede citarse la legislación de los EEUU de América, en especial, la *Foreign Assistance Act* de 1961, y las sucesivas reformas de sus Secciones 116 (22 U.S.C. §2151n, Supp. III 1979) y 502B (22 U.S.C. §2304, Supp. III 1979), entre los años 1973 y 1978.

condicionalidad confeccionado por la Unión Europea, se basa en unas coordenadas materiales, que parecen encajar con más solidez en el nuevo escenario mundial que surge a partir de 1989, tras la superación de un sistema internacional bipolar, desde una óptica ideológica-política, económica y militar, existente desde el final de la Segunda Guerra Mundial<sup>5</sup>. Un escenario que, por otra parte, mantiene un sistema internacional económico, caracterizado tanto por la expansión del modelo de economía de mercado<sup>6</sup>, como por las grandes diferencias en el desarrollo económico y social de sus sujetos<sup>7</sup> y que se ve convulsionado por el vertiginoso avance en las aplicaciones de la revolución científica, tecnológica y comunicacional. En definitiva, el discurso de la condicionalidad se alimenta de una

---

<sup>5</sup> Los hechos acaecidos que originan la superación de este sistema son, *inter alia*, los siguientes: la hegemonía política de los EEUU, la reunificación alemana, el desmoronamiento del régimen político de la URSS y su desmembración territorial, la terminación del Pacto de Varsovia y del COMECON, la pérdida de influencia del Movimiento de los No Alineados, la crisis-guerra del Golfo Pérsico, la celebración de la Conferencia de Madrid sobre la pacificación de Oriente Medio, etc. Esta serie de acontecimientos pone fin al entretamiento Este/Oeste, lo que “afloja la triple urdidumbre sobre la que se había construido el orden de posguerra a partir de 1947: el papel clave de las armas y vectores nucleares, la primacía de lo político y la configuración bipolar del sistema” (GRASA HERNÁNDEZ, R.: “La reestructuración de la teoría de las relaciones internacionales en la posguerra fría: el realismo y el desafío del liberalismo neoinstitucional”, en VV.AA.: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1996*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco y Tecnos, 1997, p. 111).

<sup>6</sup> ARENAL MOYÚA, C. DEL: “Cambios en la sociedad internacional y Organización de las Naciones Unidas”, en VV.AA.: *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática n.º 2, Madrid, 1995, p. 14. Según ALDECOA LUZÁRRAGA y CORNAGO PRIETO “supone la aceptación de la asignación de recursos a través del mercado como principio organizativo, funcional y normativo básico” aunque “está dando lugar, dentro de un sistema mundial integrado, a desarrollos muy dispares en los diferentes contextos nacionales. No en vano, a nuestro parecer, cabe hablar de la paulatina cristalización de tres modelos netamente diferentes de organización capitalista, que se expresan con especial claridad en los que podemos denominar la institucionalización del nuevo regionalismo” (ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y CORNAGO PRIETO, N.: “El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. L (1998), 1, p. 61.)

<sup>7</sup> Estas abismales diferencias socio-económicas fueron puestas de relieve por SAUVY, al advertir que, junto al mundo capitalista y al socialista —hoy denominados los “mundos desarrollados” o países del Norte—, emergía un *Tercer Mundo* de pobreza, compuesto por países situados mayoritariamente en el hemisferio sur (citado en REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional Público —I. Principios fundamentales—*, Tecnos, 1.º reimp., 1983, Madrid, p. 293). La expresión *Tercer Mundo* ha ido siendo sustituida por la de países del *Sur*, o en (vías de) desarrollo, o menos desarrollados.

voluntad de “universalización” de ciertos valores, que discurre paralela a la “disipación” de los instrumentos internacionales garantes tradicionales de la soberanía estatal<sup>8</sup>. Por ello, el discurso encuentra un perfecto acomodo en el fenómeno que venimos llamando como la globalización o la mundialización<sup>9</sup>. El discurso de la condicionalidad se forja, en consecuencia, sobre la base ofrecida por diversas coordinadas o vectores materiales y de sus interacciones mutuas en el seno de la sociedad internacional actual, y, paralelamente a la propia evolución de ciertos aspectos del Derecho internacional público contemporáneo, principalmente en lo que concierne a los sujetos, la formación, y las funciones del ordenamiento jurídico internacional. Tales vectores materiales, poseedores de una naturaleza política, económica o jurídica, son, *inter alia*, la actual concepción de nociones como el desarrollo, la democracia y los derechos humanos; elementos que, por otra parte, conforman la nueva interpretación del significado de la paz y seguridad internacionales<sup>10</sup>, a la que sólo haremos alusiones colaterales porque dicho ámbito escapa de las pretensiones de este trabajo.

---

<sup>8</sup> LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: “Límites del discurso de la condicionalidad en la acción exterior de la Unión Europea”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M.(ed.): *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Universidad Carlos III de Madrid, BOE, Madrid, 1998, p. 414.

<sup>9</sup> Resulta imposible reseñar la amplísima bibliografía sobre el tema, por lo que, a modo de ejemplo, puede citarse obras bien con enfoque docente (BARBÉ IZUEL, E.: *Relaciones Internacionales*, 3.<sup>a</sup> ed., Tecnos, Madrid, 2007, pp. 306-406) o bien de perfil investigador como: FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. de: “Globalización, Sociedad Civil y Derecho Internacional”, en FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. de (coord.): *Globalización y Comercio Internacional (XX Jornadas de la AEPDIRI, 2003)*, BOE, Madrid, 2004, pp. 33-39; GARCÍA SEGURA, C.: “La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las relaciones internacionales”, en VV.AA.: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1999, pp. 315-350; HELD, D. y Mc GREW, A.: *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Barcelona, 2003; e HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M.: “Globalización y soberanía de los Estados”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 10, 2005.

<sup>10</sup> La actual concepción de paz y seguridad internacional margina la tradicional definición *westfaliana* de paz como ausencia de conflicto militar entre los Estados (ARENAL MOYÚA, C. del: “Cambios en la sociedad internacional y Organización de las Naciones Unidas”, *op. cit.*, p. 14; definición coincidente con la del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua: “Situación y relación mutua de quienes no están en guerra. Pública tranquilidad y quietud de los Estados, en contraposición a la guerra o turbulencia”) y potencia una concepción “más estructural de la paz” (CARRILLO SALCEDO, J.A.: “Los Fundamentos de la Paz en la Acción de las Naciones Unidas: Derechos Humanos,

El primer vector viene representado por la actual concepción de desarrollo, la cual emerge como el corolario de un proceso, que arranca a partir de la constatación de la existencia de países ricos y pobres, y la consiguiente creación de la cooperación al desarrollo. Este proceso de transformación del concepto se gesta tanto desde la perspectiva de la norma que lo regula, como desde la perspectiva de su propio contenido<sup>11</sup>. En este sentido, por un lado, se ha producido un cambio en la naturaleza de la norma reguladora, así la política de ayuda al desarrollo basada tradicionalmente en una simple obligación de carácter moral por parte de los países ricos de asistir a los países pobres, ha sido sometida a un proceso de evolución que trata de convertirla en una suerte de obligación legal de los países ricos de ayudar al Tercer Mundo<sup>12</sup>; posteriormente, la doctrina ha

---

Acción Humanitaria y Desarrollo”, en VV.AA.: *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección de la Escuela Diplomática, n.º 2, 1995, p. 57), o también llamada “paz positiva” (FISAS, V.: *El desafío de las Naciones Unidas ante el mundo en crisis. La reforma de las Naciones Unidas y el futuro de los cascos azules*, Icaria, Seminario de Investigación para la paz, Zaragoza, 1994, p. 9). Esta concepción tiene como origen la *nueva lectura* de la Carta de la Organización de Naciones Unidas (en adelante, la ONU), la organización internacional que tiene como primer propósito, la calificada como la función primordial del Derecho internacional contemporáneo, a saber, el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, y, en virtud de ello, la única organización internacional legitimada para diseñar y poner en marcha un sistema de seguridad colectiva. La actual concepción de paz y seguridad internacionales llevaría a considerar como nuevos objetivos de la ONU, —no incluidos en la concepción tradicional, y que le proporcionan una amplia base jurídica para articular el contenido y la forma de sus instrumentos de actuación—: la identificación de las posibles situaciones susceptibles de originar un conflicto; la erradicación del conflicto en sí mismo; la construcción y mantenimiento de la paz lograda mediante la asistencia posterior al conflicto; y, por último, el análisis de las causas políticas, económicas, sociales, humanitarias, ecológicas y militares que lo originan, en definitiva, la consecución de una *social peace*, entendida como la ausencia de todo tipo de violencia y como la realización de la justicia social (“Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”, Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo del Seguridad (Doc. A/47/277 y S/24111, de 17.6.1992), pfo. 11).

<sup>11</sup> Una síntesis clara y crítica de esta evolución de Derecho internacional del desarrollo, puede verse en ROLDÁN BARBERO, J.: “Los fundamentos y los sujetos” y “La formación y ejecución de las normas”, en HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. y ROLDÁN BARBERO, J. (coords.): *Derecho internacional económico*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 329-359.

<sup>12</sup> POULANTZAS, N.M.: “Development Aid as Legal Obligation in Process of Formation: Fifteen Years after”, *Revue Hellénique de Droit International*, 42ème et 43ème années, 1989-1990, p. 137.

propuesto una reformulación de su naturaleza, bien como un derecho subjetivo de todos los Estados, pero, en especial, de los países en desarrollo, o bien como un derecho humano<sup>13</sup>, o, incluso, como un ejemplo de norma de *ius cogens*<sup>14</sup>. Por otro lado, el concepto de desarrollo ha visto modificado su mismo contenido, de tal manera que su actual concepción viene caracterizada por nuevos elementos que han provocado la superación de la noción clásica de los años setenta, —el desarrollo como un sinónimo del crecimiento económico—, y que le dotan de un significado mucho más ambicioso, que incluye aspectos como la calidad de vida, la promoción y protección de los derechos humanos de población afectada por un proceso de desarrollo, etc.<sup>15</sup>. Este vector ejerce su influencia fundamentalmente en la configuración jurídica internacional de la cooperación al desarrollo; lo que se manifiesta esencialmente, con carácter general, en la asunción de una nueva función por parte del Derecho internacional, y de forma concreta, en la aparición de los sujetos de la cooperación al desarrollo, —los Estados, las Organizaciones Internacionales, y las Organizaciones

---

<sup>13</sup> La doctrina no es unánime en cuanto a su calificación jurídica como derecho humano, ni a la hora de darle una denominación formal al grupo que forma, junto a otros conceptos. Así, unos autores utilizan la expresión general “derechos de la tercera generación”, para distinguirlos de las otras dos categorías “primera generación (derechos civiles y políticos)”, y “segunda generación (derechos económicos, sociales y culturales)”; otros autores, los identifican en atención al sujeto titular de estos derechos, bien la colectividad —“derechos colectivos o de los pueblos”—, bien el individuo —“derechos de la solidaridad”—; *vid.* GROS ESPIELL, H.: “Les droits à vocation communautaire”, en BEDJAOUI, M. (ed.): *Droit international —Bilan et perspectives*, tomo II, UNESCO/Pedone, París, 1991. Según VASAK, en la actualidad, el desarrollo es uno de los cinco derechos de la solidaridad (VASAK, K.: “Revisiter la troisième génération des droits de l’homme avant leur codification”, en VV.AA.: *Héctor Gros Espiell Amicorum Liber. Persona Humana y Derecho Internacional*, Bruylant, Bruselas, 1997, pp. 1655 y 1673-1679).

<sup>14</sup> BEDJAOUI, M.: “The right to development”, en BEDJAOUI, M.(ed.): *International Law: Achievements and Prospects*, 1991, p. 1182.

<sup>15</sup> La Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 6-12.3.1995), DOC. A/CONF.166/9, de 19.4.1995; la Declaración del Milenio (Resolución 55/2 de la Asamblea General de la ONU, de 8.9.2000, doc. A/RES/55/2, de 13.9.2000); el Informe “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (Informe del Secretario General de la ONU, doc. A/59/2005) y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (Resolución de la Asamblea General de la ONU, de 16.9.2005, doc. A/RES/60/1, de 24.10.2005); y el Informe “Para cumplir la promesa: un examen orientado al futuro para promover un programa de acción convenido a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015” (Informe del Secretario General de la ONU, doc. A/64/665, de 12.2.2010).

no Gubernamentales— y en la formulación de los diferentes instrumentos jurídicos de la misma.

El segundo vector, los derechos humanos, aparece como el más evolucionado y más influyente en la sociedad internacional contemporánea, pues “son las ideas de nuestro tiempo, la única idea política y moral que ha tenido una aceptación universal. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, [...] las constituciones de cada uno de los virtualmente 170 Estados existentes, [...] la materia de numerosos acuerdos, un argumento habitual en la política internacional, y la manzana de la continua discordia entre las superpotencias”<sup>16</sup>. La fuerza de este vector, trasladada al ordenamiento jurídico internacional ha afectado de manera general, a la definición de los sujetos, —planteando la discutida subjetividad internacional de la persona física y jurídica—, a la formación del Derecho internacional, —configurando un ejemplo más de norma imperativa—, y a la asunción de una nueva función por parte del Derecho internacional como es la promoción y protección de los derechos humanos. Así, los derechos humanos han devenido, con el transcurso de los últimos cincuenta años, en una materia de interés internacional<sup>17</sup>, y más aún, en “una de las dimensiones constitucionales del Derecho internacional contemporáneo”<sup>18</sup>. Consecuentemente, el Estado soberano es un sujeto competente para ejercer las funciones de promoción y protección de los derechos humanos, sin embargo, dicha competencia, considerada tradicionalmente como exclusiva, “la ejerce en tanto derivada de una obligación general que le viene impuesta por el Derecho internacional y, por consiguiente, sometida a control a través de mecanismos internacionales”<sup>19</sup>.

En último lugar, resulta más novedoso e indefinido el papel que ejerce el vector democracia en la sociedad y el Derecho internacionales. En este

---

<sup>16</sup> HENKIN, L.: *The Age of Rights*, Columbia University Press, New York, 1990, p. ix.

<sup>17</sup> Preámbulo de la Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 14-15.6.1993), doc. A/CONF.157/23, de 12.7.1993. Veinticinco años antes, la Declaración de 13.5.1968, aprobada en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, celebrada en Teherán, establecía que la Declaración de 1948 “enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional”.

<sup>18</sup> CARRILLO SALCEDO, J.A.: *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 131.

<sup>19</sup> ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “La protección internacional de los derechos humanos (I)”, en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, 17.<sup>a</sup> ed., Madrid, 2009, p. 650.

sentido, algunos autores han sugerido la posibilidad de que se esté gestando un “derecho internacional de la democracia”, esto es, la democracia como el objeto y fin de un conjunto de procedimientos y técnicas; sin embargo, los mismos autores consideran que, en la actualidad, aquéllas sólo pueden ser caracterizadas como dispersas y vagas, lo que hace imposible darle, hoy por hoy, la calificación de *corpus iuris stricto sensu*<sup>20</sup>. En cualquier caso, la democracia es un vector a tener en cuenta, porque tanto la existencia como la inexistencia de democracia puede afectar, de forma más o menos trascendental, al funcionamiento de la sociedad internacional, y a las reglas que la rigen, esto es, el Derecho internacional público: respecto a los sujetos internacionales, en calidad de criterio legitimista para el reconocimiento de Estados y gobiernos<sup>21</sup>; o como motor de transformación en la estructura y funcionamiento de las organizaciones internacionales, —*vid. ad ex.* la ONU<sup>22</sup>—; como factor matizador de los principios de igualdad soberana y no intervención<sup>23</sup>; y, finalmente, en el ejercicio por el Derecho internacional público de las funciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales<sup>24</sup>, de promoción y protección de los derechos humanos<sup>25</sup> y de cooperación al desarrollo<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> BOUTROS-GHALI, B.: “L’ONU et l’impératif de démocratisation”, en VV.AA.: *Héctor Gros Espiell Amicorum Liber. Persona Humana y Derecho Internacional*, Bruylant, Bruselas, p. 117.

<sup>21</sup> CHINEDU OKAFOR, O.: “The Concept of Legitimate Governance in the Contemporary International Legal System”, *Netherland International Law Review*, XLIV, 1997, p. 33.

<sup>22</sup> BOUTROS-GHALI, B.: “L’ONU et l’impératif de démocratisation”, *op. cit.*, p. 117.

<sup>23</sup> ROLDÁN BARBERO, J.: *Democracia y Derecho internacional*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 127-151 y 173-190.

<sup>24</sup> ABELLÁN HONRUBIA, V.: “La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política”, en VV.AA.: *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 3-18.

<sup>25</sup> FRANCK, T.M.: “Democracy as a Human Right” en HENKIN, L. y HARGROVE, J.L. (eds.): *Human Rights: An Agenda for the Next Century*, Studies in T. L. Policy, n.º 26, ASIL, Washington DC, 1994, p. 73. Se trata de un ensayo que resume sus dos trabajos anteriores: “The Emerging Right to Democratic Governance”, *American Journal of International Law*, vol. 86, 1992, p. 46; y “Fairness in the International Legal and Institutional System”, en VV.AA.: *Recueil des Cours*, III-1993, La Haya, p. 13.

<sup>26</sup> GROS ESPIELL, H.: “El Derecho al Desarrollo veinte años después: balance y perspectivas”, en HERRERO DE LA FUENTE, A. (coord.): *Reflexiones tras un año*

En definitiva, la progresiva toma de conciencia, por parte de la sociedad internacional actual, de la interdependencia necesaria entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos, los convierte en unos valores universales aptos para ser objeto del discurso político de la condicionalidad<sup>27</sup>. Sin embargo, el discurso de la condicionalidad, aún contando con las citadas premisas materiales, aparentemente aceptadas en la arena internacional desde 1989, no es un discurso pacífico<sup>28</sup>, y plantea controvertidos problemas de legitimidad y de legalidad en el plano internacional, en relación con el ejercicio mismo del discurso por los sujetos internacionales, así como respecto a la configuración jurídica que se proporcione al discurso.

La Unión Europea va tomando conciencia de la importancia de la interrelación entre los vectores anteriormente citados<sup>29</sup> y va abrazando progresivamente el discurso político de la condicionalidad. Tras veinte años de experiencia, podemos constatar que la Unión Europea ha realizado un estimable esfuerzo por construir, con aciertos y desaciertos, un discurso político de condicionalidad coherente, sólido, y asentado sobre un esquema institucional y jurídico, acorde con unas mínimas exigencias de legitimidad y legalidad internacional y europea; sin embargo, todo ello queda envuelto en un halo de enorme complejidad, sólo descifrable y comprensible mediante la detección de determinadas particularidades de la Unión Europea.

Efectivamente, en primer lugar, hay un problema general en el terreno de las competencias de la Unión Europea, que ha ejercido una influencia obstaculizadora en la puesta en marcha del discurso de la condicionalidad y su articulación jurídica a través de la cláusula democrática, a saber, la

---

*de crisis*, Universidad de Valladolid y Consejo Social de la Universidad de Valladolid, 1996, p. 29.

<sup>27</sup> “La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional. La Comunidad Internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”, Punto 8 de la Declaración de Viena, *doc. cit.*

<sup>28</sup> LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: “Límites del discurso de la condicionalidad en la acción exterior de la Unión Europea”, *op. cit.*, p. 437.

<sup>29</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM(95) 567 final, de 22.11.1995.

ausencia de una atribución de una competencia expresa sobre la protección de los derechos y libertades fundamentales y una limitada atribución de competencia en materia de relaciones exteriores<sup>30</sup>, aunque el avance del proceso de integración europea haya ido limando lenta y parcialmente estos problemas, por diversas vías, y a ese objetivo responde, en parte, la reforma de Lisboa, con la confirmación jurídica de la Carta de los Derechos Fundamentales, la previsión de la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y la reformulación de su acción exterior, sin que con ello se haya llegado todavía a una solución definitiva y satisfactoria<sup>31</sup>.

En segundo lugar, la ambigüedad de las bases del Derecho de la Unión Europea<sup>32</sup> respecto de los vectores que integran el contenido material del discurso de la condicionalidad; en otras palabras, la asistematización y la confusión caracterizan los fundamentos jurídicos de los principios que deben inspirar la actuación de la Unión Europea en su dimensión exterior, ya sea en el plano del Derecho originario, como en el del Derecho institucional, e igualmente en los diversos textos de naturaleza política o jurídica adoptados en el marco estrictamente de la integración y en el intergubernamental, bien por los jefes de Estado y gobierno de los Estados miembros, bien por las Instituciones, solas o en colaboración con los Estados miembros.

Y en tercer lugar, la concreción práctica del discurso de la condicionalidad en la Unión Europea se ha desenvuelto bajo distintas modalidades, respecto de las cuales resulta necesario examinar los parámetros de legalidad y legitimidad del Derecho internacional público y del Derecho de la Unión Europea que les son aplicables<sup>33</sup>. Unas modalidades apuntan a un enfoque positivo (por ejemplo, otorgar o aumentar la cooperación convencional, la ayuda vía sistema de preferencias generalizadas o pro-

---

<sup>30</sup> LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: “Límites del discurso de la condicionalidad en la acción exterior de la Unión Europea”, *op. cit.*, pp. 415-418.

<sup>31</sup> Para una visión crítica respecto a la aportación de Lisboa al sistema de protección interna de los derechos fundamentales, véase LIÑÁN NOGUERAS, D. J., y MARTÍN RODRÍGUEZ, P.: “Reflexiones sobre los derechos fundamentales en la Unión Europea a la luz del Tratado de la Unión Europea”, en BADÍA MARTÍ, A. M.<sup>a</sup>, PIGRAU SOLÉ, A., y OLESTI RAYO, A. (Coords.): *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo-Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 1053-1076.

<sup>32</sup> RIDEAU, J.: “L’Union européenne et les droits de l’homme”, en VV.AA.: *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International-1997*, La Haya, 1999, p. 356.

<sup>33</sup> LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: “Límites del discurso de la condicionalidad en la acción exterior de la Unión Europea”, *op. cit.*, p. 438.

gramas de asistencia técnica o financiera, etc.), y otras optan por la perspectiva negativa (por ejemplo, reducir, suspender, o incluso terminar la cooperación, la ayuda, etc.)<sup>34</sup>. En opinión del Consejo<sup>35</sup>, de la Comisión<sup>36</sup>, y del Parlamento Europeo<sup>37</sup>, la versión que debe imperar es positiva, en tanto que se traduce en la posibilidad de incrementar la ayuda a los países en los que se haya producido una mejoría en el ámbito de su sistema de gobierno y en el tratamiento de los derechos humanos<sup>38</sup>.

La versión negativa toma también distintas formas, entre las que destaca el resultado obtenido en la *batalla* para introducir la mención al respeto de la democracia y los derechos humanos, —y articular las consecuencias jurídicas de su violación—, en los acuerdos concluidos por la Unión Europea y terceros sujetos; el resultado, del que ya hemos hablado, se acuña con la expresión de cláusula democracia y derechos humanos<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> BRANDTNER, B. y ROSAS, A.: “Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice”, *European Journal of International Law*, vol. 9, 1998-3, p. 468.

<sup>35</sup> Resolución del Consejo y de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre derechos humanos, democracia y desarrollo de 29.11.1991, en *Boletín CE* 11-1991, pp. 124-126. Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de 25.6.2001, que aprueban la Comunicación sobre “El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países”, COM(2001) 252 final, de 8.5.2001. Informe anual de la Unión Europea sobre los derechos humanos 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, [www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1689&lang=EN](http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1689&lang=EN).

<sup>36</sup> COM(95) 567 final, de 22.11.1995 y COM(2001) 252 final, de 8.5.2001.

<sup>37</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 17.12.1998 sobre la COM(95) 567 final, de 22.11.1995, pfo. 4. Resolución del Parlamento Europeo de 14.2.2006, sobre la cláusula sobre derechos humanos y democracia en los acuerdos de la Unión Europea.

<sup>38</sup> Acciones de apoyo al proceso de transición democrática, concretamente en las operaciones electorales, —envío de observadores, elaboración de códigos electorales, censo de electores—; a la consolidación del Estado de Derecho, —reformas institucionales y legislativas, independencia y fortalecimiento del poder judicial, y de la administración de justicia—; a la promoción y protección de los derechos humanos; al fortalecimiento del papel de las ONG y otras instituciones que garantizan el carácter pluralista de la sociedad civil; al fomento el buen gobierno, etc.

<sup>39</sup> Las otras formas de reacción de la Unión Europea frente a las violaciones de los derechos humanos o la interrupción de procesos democráticos en un país, —partiendo de la necesidad de tomar en consideración el criterio de proporcionalidad entre el supuesto de hecho y la reacción a adoptar—, pueden catalogarse dentro de una escala de medidas, de menor a mayor gravedad, como sigue: la gestión confidencial o pública; la modificación del contenido de los programas de cooperación o de los canales utilizados; la reducción de los programas de cooperación cultural, científica, y técnica; el aplazamiento de la reunión de una comisión mixta; la suspensión de los contactos bilaterales al más alto nivel; el aplazamiento de nuevos proyectos; la negativa a responder a las iniciativas del

Esta batalla pone de manifiesto la evolución sufrida por la cláusula, pues ha sido modelada de manera diversa en función de los diferentes ámbitos de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Por ello, la mención, hasta ahora, genérica y uniforme de la cláusula obedece a una simple razón de comodidad en la designación de este instrumento, sin embargo, no se corresponde, desde una perspectiva rigurosa de análisis, con un contenido y una forma jurídica únicos; así pues, debemos traer a colación la falta de uniformidad en cuanto a su contenido y forma, lo que nos abre a toda una variada tipología de cláusulas que exigen un estudio individualizado de cada una de ellas, matizado por la afectación por un mismo conjunto de problemas generales.

Por tanto, la cláusula democrática se convierte en el objeto principal de este trabajo de investigación, que se estructura en tres Capítulos, que nos permiten examinar la articulación jurídica del discurso general de la condicionalidad en la acción exterior de la Unión Europea (Capítulo I), que emerge como un fenómeno evolutivo cuya aportación más original es la formalización jurídica de la cláusula democracia y derechos humanos (Capítulo II), cuyos elementos materiales y procedimentales deben determinarse, especialmente los segundos, a la luz de su *praxis* (Capítulo III).

Este objeto material nos conduce a la utilización de un método de investigación interdisciplinar que aúna el análisis conceptual y normativo del Derecho de la Unión Europea y el Derecho internacional público, enriquecido con las aportaciones de las Relaciones internacionales, y el Derecho interno de los Estados<sup>40</sup>; no obstante, el trasfondo filosófico-político de las nociones de democracia y derechos humanos nos obliga, además, a tener presente las aportaciones de otras disciplinas de conocimiento como son la Ciencia Política y la Filosofía.

---

sujeto asociado; los embargos comerciales; la suspensión de las ventas de armas; interrupción de la cooperación militar; y la suspensión de la cooperación, etc. En cualquier caso, las instituciones consideran que, aún en el caso de la adopción de las medidas de mayor gravedad, debe observarse como excepción la donación de ayuda humanitaria y de emergencia a la población menos favorecida, a través de cauces no gubernamentales como las ONG. Resolución del Consejo y de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre derechos humanos, democracia y desarrollo de 29.11.1991, pp. 124-126; y la Comunicación de la Comisión “Sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países”, COM(95) 216 final, de 23.5.1995, (y un *Addendum*, COM(95) 216 final/2— de 15.6.1995, que no afecta más que a la versión francesa).

<sup>40</sup> Vid. JIMÉNEZ PIERNAS, C.: *El método del Derecho internacional público: una aproximación sistémica y transdisciplinar*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Madrid, 1995.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **EL DISCURSO DE LA CONDICIONALIDAD EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **I. INTRODUCCIÓN**

La vinculación entre las concepciones actuales de desarrollo, democracia, y derechos humanos, fruto de la interacción de estos vectores introducidos en el escenario internacional contemporáneo, integran un conglomerado de valores fundamentales asumidos, con mayor o menor entusiasmo, por la generalidad de los sujetos de la sociedad internacional. La exigencia de su respeto posibilita una nueva forma de enfocar las relaciones políticas, económicas y jurídicas entre los sujetos internacionales, lo que convierte al discurso de la condicionalidad en un nuevo mecanismo al servicio de la actividad de promoción de tales valores. En consecuencia, desde la perspectiva finalista de la promoción del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, la legitimidad de este mecanismo goza de una apariencia libre de dudas y sombras. Sin embargo, sí que resulta discutible la concreción de esta estrategia por parte de los sujetos internacionales; esta afirmación nos conduce de manera irremediable a un análisis de los marcos de legitimidad y legalidad del Derecho internacional público aplicables y, para el caso concreto de la Unión Europea, a un examen de los marcos de legitimidad y legalidad de su propio Derecho. Ello nos posibilitará extraer los elementos para construir un discurso claro, coherente y eficaz, desde la óptica jurídica; su efectividad, en cambio, estará supeditada, además, a toda una multiplicidad de factores que desbordan al ámbito estrictamente jurídico.

Examinamos, en este primer Capítulo, el anclaje del discurso de la condicionalidad como mecanismo de promoción de la democracia y de los derechos humanos tanto en las relaciones internacionales contemporáneas (apartado II), como en la acción exterior del Unión Europea (apartado III), en la cual se muestra como un claro fenómeno evolutivo e intrincado, consecuencia, a su vez, de las características consubstanciales de la propia Unión Europea.

## II. EL DISCURSO DE LA CONDICIONALIDAD COMO MECANISMO DE PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS

### 1. Precedentes del discurso de la condicionalidad

El discurso de la condicionalidad como mecanismo para la promoción de la democracia y los derechos humanos en las relaciones internacionales es una novedad<sup>41</sup>, aludida, directa<sup>42</sup> o indirectamente<sup>43</sup>, en numerosos

---

<sup>41</sup> “Conditionality on the basis of democratic principles and human rights is a new and underdeveloped phenomena in international relations”, *vid.* ANDREASSEN, B.-A. y SWINEHART, T.: “Promoting Human Rights in Poor Countries: the New Political Conditionality of Aid Policies”, en VV.AA.: *Human Rights in Developing Countries 1991*, Scandinavian University Press, Oslo, 1992, p. xvii.

<sup>42</sup> *Vid. ad ex.*: Declaración de Molde de 1990, de los Ministros nórdicos de Cooperación al Desarrollo; *OECD, Development Co-operation: 1990 Report*, Paris, OECD, 1990, p.12; “Meeting of the Consultative Group for Kenya”, World Bank, Press Release, París, 26.11.1991.

<sup>43</sup> *Vid. ad ex.*, el documento “Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz” (*doc. cit.*), que expresa, en términos muy generales, la estrategia de la ONU para el mantenimiento de la paz internacional debe basarse, entre otros, en el método de la prevención, que se concreta, en última instancia, en la lucha contra las raíces más profundas de los conflictos como la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política. La razón de ser de este documento es el cumplimiento por parte del Secretario General, de la invitación que le había dirigido el Consejo de Seguridad, reunido por primera vez en su historia a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno de los quince Estados miembros que lo integran —sesión 3046a—, mediante la Declaración convenida entre sus miembros “La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales” (*doc. S/23500*), leída por el Presidente del Consejo al término de la sesión de fecha de 31.1.1992. Véase las contribuciones de ABELLÁN HONRUBIA, V.: “La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	5
<b>ABREVIATURAS</b> .....	7
<b>PRÓLOGO</b> .....	9
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	11
<b>CAPÍTULO PRIMERO: EL DISCURSO DE LA CONDICIONALIDAD EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA</b> .....	23
I. INTRODUCCIÓN.....	23
II. EL DISCURSO DE LA CONDICIONALIDAD COMO MECANISMO DE PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS.....	24
1. Precedentes del discurso de la condicionalidad .....	24
2. Vectores generadores del discurso de la condicionalidad .....	29
2.1. El vector del desarrollo .....	29
2.2. Los vectores de democracia y derechos humanos ....	34
3. Caracterización del discurso de la condicionalidad .....	39
3.1. La condicionalidad económica.....	39
3.2. La condicionalidad política .....	43
4. Mecanismos jurídicos del discurso de la condicionalidad en las relaciones convencionales.....	51
5. Límites al discurso de la condicionalidad en el ordenamiento internacional .....	55
6. Recepción del discurso de la condicionalidad en la <i>praxis</i> de España y otros Estados miembros de la Unión Europea ...	57

6.1. España.....	57
6.2. Otros Estados miembros de la Unión Europea .....	63
III. LA FUNDAMENTACIÓN DEL DISCURSO DE LA CON- DICIONALIDAD EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA.....	68
1. Consideraciones previas.....	68
2. Recepción del discurso de la democracia y los derechos humanos .....	72
2.1. El eje jurisprudencial.....	72
2.2. El eje político-institucional .....	75
2.2.1. Declaración Común sobre los Derechos Fun- damentales de 1977 .....	75
2.2.2. Declaración sobre la Democracia de 1978 .....	78
2.2.3. Declaraciones y resoluciones de denuncia y condena .....	82
3. Formalización pre-jurídica del discurso de la democracia y de los derechos humanos.....	84
3.1. Acta Única Europea de 1986.....	84
3.2. Declaración sobre los Derechos Humanos de 1986..	86
3.3. Declaración sobre los Derechos Humanos de 1991..	89
3.4. Resolución del Consejo y de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre derechos humanos, democracia y desarrollo de 1991 .....	92
4. Formalización jurídica de los principios de democracia y del respeto de los derechos humanos .....	94
<b>CAPÍTULO SEGUNDO: ARTICULACIÓN JURÍDICA DEL DISCURSO DE LA CONDICIONALIDAD EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: LA CLÁUSULA DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS .....</b>	<b>105</b>
I. INTRODUCCIÓN.....	105
II. ARTICULACIÓN JURÍDICA POR INSTRUMENTOS JURÍDICOS CONVENCIONALES .....	107
1. Consideraciones previas.....	107
2. Antecedentes .....	110
3. Tipología .....	122
3.1. Presupuesto político de los acuerdos internacionales .	123
3.2. Elemento esencial de los acuerdos internacionales ..	127

3.3. Elemento esencial y cláusula de no ejecución de los acuerdos internacionales .....	130
3.3.1. “Cláusula báltica”.....	133
3.3.2. “Cláusula búlgara” .....	135
3.3.3. Especificidad de la cláusula en la política de cooperación al desarrollo.....	139
<b>CAPÍTULO TERCERO: ELEMENTOS MATERIALES, PROCEDIMENTALES Y PRAXIS DE LA CLÁUSULA DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS.....</b>	<b>147</b>
I. INTRODUCCIÓN.....	147
II. LOS DERECHOS HUMANOS.....	150
1. Consideraciones previas.....	150
2. Identificación y fundamentación de los estándares exigibles de los derechos humanos .....	153
2.1. Identificación y fundamentación “autónoma” .....	153
2.2. Identificación “convencional” .....	155
3. Evolución en la formalización jurídica de la referencia ..	159
3.1. Ausencia de referencias .....	159
3.2. Referencia preambular.....	160
3.3. Referencia en el articulado.....	161
III. LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO DE DERECHO .....	170
1. Consideraciones previas.....	170
2. Identificación y fundamentación de los parámetros de la democracia y el Estado de Derecho .....	173
3. Evolución en la formalización jurídica de la referencia ..	175
3.1. Ausencia de referencias .....	176
3.2. Constatación de las referencias .....	177
4. Aproximación a una definición de los parámetros de la democracia y el Estado de derecho .....	181
IV. EL BUEN GOBIERNO .....	185
V. LOS ELEMENTOS PROCEDIMENTALES .....	186
1. Consideraciones previas.....	186
2. Legalidad de los elementos procedimentales a la luz del marco jurídico-internacional.....	188
2.1. Configuración de los elementos procedimentales .....	191
2.1.1. La cláusula como presupuesto político de los acuerdos internacionales.....	192

2.1.2. La cláusula como elemento esencial de los acuerdos internacionales.....	193
2.1.3. La cláusula como elemento esencial y cláusula de no ejecución de los acuerdos internacionales.....	194
a) “Cláusula báltica”.....	194
b) “Cláusula búlgara”.....	196
c) Especificidad de la cláusula en la política de cooperación al desarrollo con los países ACP.....	203
c.i. El IV Convenio de Lomé revisado....	203
c.ii. El Acuerdo de Asociación.....	208
3. Legalidad de los elementos procedimentales a la luz del marco jurídico de la Unión Europea.....	215
3.1. La propuesta.....	216
3.2. La decisión de suspensión o de otras medidas.....	218
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>221</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN.....</b>	<b>229</b>

