

Daniel Innerarity Ignacio Aymericch (comps.)

Derechos humanos
y políticas públicas europeas



**Daniel Innerarity
e Ignacio Aymerich (comps.)**

**Derechos humanos y
políticas públicas europeas**

1.ª edición, septiembre de 2016

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal). Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47

© Instituto de Gobernanza Democrática, 2016
© de todas las ediciones en castellano,
Espasa Libros, S. L. U., 2016
Avda. Diagonal, 662-664. 08034 Barcelona, España
Paidós es un sello editorial de Espasa Libros, S. L. U.
www.paidos.com
www.planetadelibros.com

ISBN: 978-84-493-3241-8

Fotocomposición: Víctor Igual, S. L.

Depósito legal: B-14.103-2016

Impresión y encuadernación: Huertas Industrias Gráficas, S. A.

El papel utilizado para la impresión de este libro es cien por cien libre de cloro y está calificado como papel ecológico

Impreso en España – *Printed in Spain*

SUMARIO

Autores	9
Prólogo. La Europa de los derechos. DANIEL INNERARITY	13

INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos como seña de identidad de las políticas públicas europeas. IGNACIO AYMERICH OJEA	19
---	----

I

COOPERACIÓN EUROPEA AL DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS

1. ¿Condiciona realmente la Unión Europea su política de ayuda a la cooperación a terceros Estados al respeto por estos de los derechos humanos? JUAN SOROETA LICERAS	41
2. Instrumentos y políticas de la cooperación europea al desarrollo para el fomento de la democracia y los derechos humanos en terceros países. JOKIN ALBERDI BIDAGUREN.	69
3. Cooperación internacional y derechos humanos: algunos comentarios desde la práctica. WILSON DE LOS REYES ARAGÓN	89

II

RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS Y CORPORACIONES EUROPEAS Y DERECHOS HUMANOS

4. La Unión Europea y la promoción de la democracia y los derechos humanos. TODD LANDMAN 107
5. La política de promoción de los derechos humanos de la UE: entre valores e intereses. SUSANNE GRATIUS 133
6. *Kiobel vs. Royal Dutch Corp.* y los litigios transnacionales sobre derechos humanos. FRANCISCO JAVIER ZAMORA CABOT 149
7. La estrategia de derechos humanos de la Unión Europea en un mundo postoccidental. ANTHONY DWORKIN 167

III

LOS DERECHOS SOCIALES COMO FACTOR DIFERENCIAL EUROPEO

8. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en los sistemas europeo y universal de derechos humanos: algunas especificidades y convergencias. JAIME MARCHÁN ROMERO 179
9. Vectores y pilares básicos del modelo social europeo. LUIS JIMENA QUESADA 205
10. La Carta Social Europea y su evolución en el contexto de los instrumentos internacionales de derechos humanos. POLONCA KONČAR 215
11. Crisis económica y efectividad de los derechos sociales. MANUEL CALVO GARCÍA 227
12. La garantía de los derechos sociales como factor diferencial de Europa. JEAN-MICHEL BELORGEY 263
13. ¿La justiciabilidad de los derechos sociales como elemento de identidad europea? JEAN-FRANÇOIS AKANDJI-KOMBÉ 279

¿CONDICIONA REALMENTE LA UNIÓN EUROPEA SU POLÍTICA DE AYUDA A LA COOPERACIÓN A TERCEROS ESTADOS AL RESPETO POR ESTOS DE LOS DERECHOS HUMANOS?*

JUAN SOROETA LICERAS

1. INTRODUCCIÓN: EL COMPROMISO DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS DERECHOS HUMANOS

Como habrá deducido inmediatamente el lector, el mero hecho de utilizar la interrogación para titular el presente trabajo lleva implícita la respuesta. En las líneas que siguen trataremos de explicar las razones por las que es difícil que esta sea afirmativa.

Aunque han transcurrido varias décadas desde la creación de las Comunidades Europeas, es común todavía oír que ya desde aquel momento estaba consolidado el compromiso de los Estados partes con los derechos fundamentales, lo cual es una verdad a medias, pues, como recuerda Torrens (2005), la configuración de la Comunidad como un mercado interior en el que los factores de producción debían circular sin ningún tipo de restricción no necesitaba de los derechos humanos para su realización. Sin embargo, es cierto que, aunque tal compromiso no estaba expresamente recogido en los tratados fundacionales más que de una forma dispersa, la necesidad del respeto de los derechos fundamentales inspiraba ya su filosofía, tal y como lenta pero progresivamente fuera estableciendo a partir de 1969 la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.¹ Hubo que esperar hasta fechas muy recientes² para que este principio se plasmara en la Carta de Derechos Fundamentales (7 de diciembre de 2000), en cuyo preámbulo se señala que

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del grupo de investigación reconocido por el Gobierno vasco IT496-10, denominado «Instrumentos y técnicas de protección de intereses y derechos de personas físicas y jurídicas mediante el Derecho internacional público y privado».

la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación.

Para conseguir tal objetivo, la Carta daba un primer paso al reafirmar los derechos reconocidos «por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea y los tratados comunitarios, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europa, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos». Sin duda, la importancia de esta afirmación se deriva del vínculo que establece entre los derechos reconocidos en estos instrumentos jurídicos y su posterior interpretación a cargo de la jurisprudencia de los dos principales órganos jurisdiccionales europeos, aunque, para evitar dudas, aclaraba que, pese a que sus disposiciones están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, *respetando* el principio de subsidiariedad «no crea ninguna competencia ni ninguna misión nuevas para la Comunidad ni para la Unión y no modifica las competencias y misiones definidas por los tratados» (art. 51).

Tras el fracaso de Niza y del mal llamado «Tratado Constitucional», el Tratado de Lisboa daba un paso fundamental, ya que, pese a no incorporar el texto de la Carta, le reconocía —por fin— valor jurídico, en los siguientes términos:

La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los tratados.³

Por lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, objeto principal de esta obra colectiva, lo más importante es que el tratado recoge en su título VII un catálogo de derechos so-

ciales, lo que constituye un verdadero hito en la historia del Derecho europeo, aunque su efectividad real sea más que cuestionable por las continuas referencias en su texto al Derecho de la Unión y a la legislación y prácticas nacionales.

El final de la Guerra Fría abrió las puertas al espejismo que entonces pomposamente se denominó «nuevo orden internacional». No faltaron en aquel momento quienes pensaban que tras casi cincuenta años de parálisis institucional del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, este iba a asumir sus obligaciones, y que el ordenamiento internacional comenzaría a aplicarse de una forma efectiva y acorde con la Carta en todo el mundo. Pero este espejismo duró solo unos meses, el tiempo necesario para que Estados Unidos confirmara su condición de «único» líder mundial. En estas circunstancias de unipolaridad, todo parecía indicar que la Unión Europea estaba llamada a convertirse en el referente mundial de los derechos humanos, condición que, al menos de forma teórica, siempre había reivindicado.

2. LA CONDICIONALIDAD POLÍTICA COMO VÍA DE PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, DE LA DEMOCRACIA Y DEL ESTADO DE DERECHO

Aunque ya en los últimos tiempos de la Guerra Fría se había comenzado a aplicar la condicionalidad política a la cooperación internacional al desarrollo con objetivos abiertamente ideológicos, razón por lo que era aplicada de forma absolutamente discrecional, con su final las potencias donantes descubrieron que esta podía convertirse en un arma importante a la hora de establecer e imponer sus estrategias económicas y políticas. Así, desde el punto de vista económico, los Estados donantes condicionaron las ayudas a que los receptores llevaran a cabo reformas económicas estructurales y, desde el punto de vista político, a la promoción de los derechos humanos, de la democracia y del Estado de derecho. Nada que objetar, en principio, a esta política en el ámbito europeo, si de extender la aplicación de los derechos humanos se trataba, más allá de tener que reconocer que condicionar abiertamente la concesión

de ayudas a la cooperación o la aplicación de acuerdos internacionales en las más variadas materias a que esos terceros Estados cumplieran ciertos estándares de derechos humanos establecidos e interpretados libre y discrecionalmente por la propia Unión Europea, o, mejor dicho, por sus instituciones más abiertamente políticas, se antoja una forma de presión, cuando menos paternalista, y no siempre compatible con la igualdad que debe presidir las relaciones entre Estados soberanos.

A partir de 1992 la Unión Europea comenzó a incluir en los convenios internacionales que concluía con terceros Estados la cláusula de condicionalidad política, conocida más popularmente como *cláusula democrática*, reivindicando así la responsabilidad de velar por que estos terceros Estados respeten las normas internacionales sobre derechos humanos en el propio acto de la firma.⁴ Su contenido ha ido evolucionando desde el más restringido de la *cláusula báltica*, que permite la suspensión del acuerdo en caso de que se produzcan violaciones de derechos humanos, hasta la denominada *cláusula búlgara*, que da un margen de actuación más amplio que la mera suspensión en aras de un control real del respeto de los derechos humanos en estos Estados. Pese a ello, estas cláusulas constituyen «un arma que la UE no ha sabido, o más bien no ha querido usar, a pesar de las advertencias (bastante tímidas) del Parlamento Europeo a la Comisión y al Consejo» (Zingoni-Fernández, 2008; véanse también Cebada, 2003, y Úbeda, 2009), y lo cierto es que, tal y como el propio Parlamento ha señalado, pese a que su aplicación ha llevado, por ejemplo, a la suspensión de ayudas a una decena de Estados, su mera inclusión en el texto de los acuerdos internacionales no constituye una garantía de que se respeten realmente los derechos fundamentales.⁵

El resultado de la política europea en esta materia es realmente desalentador, pues resulta innegable que los intereses políticos y comerciales europeos priman de forma abrumadora sobre los teóricos tres grandes objetivos políticos: derechos humanos, democracia y Estado de derecho. Las sanciones a la ayuda al desarrollo, lo que se conoce como *cláusulas de condicionalidad negativa*, han sido aplicadas de forma selectiva contra los Estados más pobres del África subsahariana, en los que tales intereses económicos y políti-

cos europeos son muy limitados, repercutiendo de forma directa y casi exclusiva en las capas más pobres de sus poblaciones. Por si esto fuera poco, las relaciones de la Unión Europea con el África subsahariana no se han caracterizado precisamente por la unidad de acción de sus Estados miembros, que han priorizado sus intereses económicos particulares sobre los de la propia organización, lo que ha repercutido directamente en perjuicio de los objetivos que, en teoría, persiguen las cláusulas de condicionalidad. La aplicación de estas sanciones de forma aislada, dispersa y descoordinada las convierte en poco menos que inútiles.

Por el contrario, los dirigentes europeos miran a otro lado cuando se trata de Estados que, aunque violan los derechos humanos con luz y taquígrafos, son importantes socios económicos. Así, por ejemplo, mientras en el Acuerdo de intercambio comercial y cooperación entre la Unión Europea y los países ACP concluido en 1995 en Isla Mauricio, el denominado Lomé IV bis, se incluyeron por vez primera las cláusulas de condicionalidad negativa, que permitían la suspensión de las ayudas al desarrollo a los Estados que violaran los derechos humanos, la antigua colonia española de Guinea Ecuatorial (que no es Estado parte del mencionado acuerdo y que justamente se caracteriza por tener la corrupción y la violación de los derechos humanos como males endémicos) queda fuera del alcance de este tipo de sanciones y condicionalidades políticas, y goza de una patente de corso a la hora de violar los derechos humanos, dada su condición de tercer productor de petróleo del África subsahariana. Su gobierno, además de violar masivamente los derechos humanos de la población, tiene al 60 % de esta viviendo con menos de un dólar al día, sin acceso al agua potable y con una de las tasas de mortalidad infantil más altas del mundo, lo que ha sido denunciado abiertamente por Naciones Unidas⁶ e ignorado por la Unión Europea.

Aunque no puede negarse que en unos pocos Estados las cláusulas de condicionalidad han tenido efectos beneficiosos a la hora de impulsar mejoras estructurales en el ámbito de los derechos humanos, el doble rasero que aplica la Unión Europea a la hora de hacer uso de ellas, la inexistencia de parámetros homogéneos sobre lo que deba entenderse por «respeto de los derechos humanos» o

«promoción de la democracia» y la ausencia de modalidades concretas de sanciones para cada tipo de violación hacen que en este mecanismo sean muchas más las sombras que las luces.

3. EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA Y LAS «CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS»: LOS CASOS DE ARGELIA, MARRUECOS E ISRAEL

Hemos mencionado ya la presencia de la cláusula de condicionalidad política en los acuerdos entre la Unión Europea y los países ACP, y sus escasos o nulos efectos a la hora de promover el Estado de derecho en Estados gobernados por regímenes dictatoriales. Pero esta cláusula también se recoge a modo de cláusula de estilo en los acuerdos que concluye la Unión Europea con los Estados miembros del Acuerdo de Asociación Euromediterránea, de especial interés para la UE por su proximidad, tal y como han puesto de manifiesto las revueltas árabes que dieron comienzo a finales de 2010.

En este estudio nos vamos a referir a ciertos Estados que, por los intereses de muy diversa índole que presiden sus relaciones con la UE, constituyen casos paradigmáticos, y que no son conocidos precisamente por su respeto de los derechos humanos, y a dos territorios cuyos pueblos son los destinatarios principales, aunque no siempre exclusivos, de esas violaciones de derechos. Nos referimos a los casos de Argelia, Marruecos e Israel, y a los territorios de Palestina y Sahara Occidental. El hecho de que nos centremos en estos casos no significa que las cláusulas de condicionalidad política no presidieran también los acuerdos concluidos con otros Estados, tales como Egipto o Túnez,⁷ cuyos corruptos gobiernos fueron las primeras víctimas de las mencionadas revueltas. Como es sabido, solo después de su caída la Unión Europea ha *descubierto* que la violación de los derechos humanos en estos Estados —denunciada durante décadas por Amnistía Internacional, entre otras organizaciones— era una práctica habitual.⁸

La hipocresía de la Unión Europea a la hora de apoyar gobiernos que violan sistemáticamente los derechos humanos con el ma-

nido argumento de que son aliados imprescindibles en la lucha contra el fundamentalismo islámico, aunque ocultando el verdadero interés por sus recursos energéticos, unido al cortoplacismo que preside su política exterior en relación con sus vecinos del Sur, le ha impedido ver lo que ahora, con aparente sorpresa, parece descubrir con las revueltas protagonizadas por los propios ciudadanos de estos Estados. Y es que no hay mejor caldo de cultivo para cualquier tipo de extremismo que la pobreza.

La Declaración de Principios de la Conferencia Ministerial Euromediterránea (Barcelona, 27 y 28 de noviembre de 1995) subrayaba la necesidad de que los Estados participantes fueran respetuosos con la Carta de la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos, y desarrollaran el Estado de derecho y la democracia. Desde la cumbre de París (julio de 2008), el Proceso de Barcelona/Unión por el Mediterráneo incluye a los 27 Estados de la Unión Europea y a 16 socios del Mediterráneo y Oriente Próximo, entre los que se encuentran Argelia, Marruecos, Israel y la Autoridad Palestina.

Si dejamos a un lado el caso del Acuerdo con la Autoridad Palestina, por su carácter interino, y sin perjuicio de volver más adelante sobre él, los acuerdos de asociación con los tres Estados mencionados recogen en términos prácticamente idénticos la cláusula de la forma que sigue:

El respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas interiores y exteriores de la Comunidad y de Marruecos y constituye un elemento esencial del presente acuerdo.⁹

3.1. El caso de Argelia: el «apoyo condicional a la democracia» de la Unión Europea

A finales de la década de 1980, cuando al término de la Guerra Fría todo parecía indicar que el Gobierno del Frente de Liberación Nacional (FLN) tenía sus días contados, las movilizaciones de la

población y las presiones de la Unión Europea llevaron a este a aprobar una nueva Constitución (1989) que reconocía la libertad de expresión y asociación, abriendo de esta forma la posibilidad de creación de partidos políticos. El paso siguiente estaba cantado: había que convocar elecciones libres e instaurar un régimen democrático. Pero cuando en diciembre de 1991 se conocieron los resultados de la primera vuelta, que dejaban la vía expedita al Frente Islámico de Salvación (FIS) para hacerse con el poder, el Ejército decidió suspender el proceso electoral, en una suerte de autogolpe de Estado, bajo el argumento de que un gobierno del FIS supon­dría el fin de la «democracia» existente hasta el momento.

Aunque, en pura coherencia, la Unión Europea tendría que haber seguido apoyando el proceso electoral que supuestamente patrocinaba para que el país saliera del régimen autoritario en el que vivía desde décadas atrás, no solo no lo hizo, sino que, por el contrario, decidió ampliar las ayudas económicas al gobierno golpista con el peregrino argumento de que de esta forma reactivaría su economía y reduciría el apoyo de la población al islamismo radical. En tan solo dos años (1991-1993), la Unión Europea duplicó la ayuda concedida al mismo gobierno al que había presionado para que sacara al país del régimen autoritario. La consecuencia fue una terrible guerra civil, a la que parece que Europa es ajena y que en casi una década se llevó por delante cerca de 200.000 argelinos, en su mayoría civiles. La victoria en las elecciones de 1999 del actual presidente argelino, Abdelaziz Bouteflika, que contaba con el apoyo del Ejército, puso en marcha el proceso de paz que llevó a su país a la situación actual.

Pero lo que importa destacar en este lugar es la actitud adoptada por la Unión Europea, que después de presionar a un gobierno autoritario para que instaurase la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, ante la victoria de un partido político *bajo sospecha*, decide dar un giro de 180 grados y aumentar su ayuda a quien antes exigía que abandonara el poder: una genuina forma de interpretar lo que debe entenderse por «promoción de la democracia».

Las revueltas iniciadas en el territorio en noviembre de 2010 han puesto de relieve, al igual que en Libia, Egipto o Túnez, el

hartazgo popular frente a gobiernos que violan los derechos humanos y mantienen un sistema abiertamente antidemocrático. Pero parece que la Unión Europea no *descubrirá* esta situación hasta su derrocamiento popular, si, como en los casos mencionados, este se produce. Mientras tanto, la cláusula de condicionalidad política duerme el sueño de los justos.

3.2. *Israel y la Autoridad Palestina*

Los casos de Israel y de Marruecos tienen unas características especiales que los diferencian de otros, dada la situación de ocupación militar por parte de estos Estados de los territorios palestinos y saharauis, pues ambos Estados violan no solo los derechos humanos de los habitantes de los territorios que ocupan ilegalmente, sino también los de su propio territorio: Israel respecto de sus propios ciudadanos árabes;¹⁰ Marruecos respecto de los ciudadanos saharauis, pero también de los marroquíes. Pero vayamos por partes.

Como queda dicho, el artículo 2 del Acuerdo de Asociación con Israel recoge la repetida cláusula de condicionalidad. Innumerables resoluciones de la Asamblea General y de otros órganos de Naciones Unidas afirman anualmente que Israel viola varios de los principios estructurales del Derecho internacional. Pero, por si esto fuera poco, ni siquiera el dictamen que emitió la Corte Internacional de Justicia en 2004¹¹ ha servido para activar la condicionalidad política. Este dictamen afirmó, entre otras cuestiones, que Israel viola:

- la prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales (artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, resolución 2625 [XXV]...);
- el derecho de la libre determinación de los pueblos (resoluciones 1514 [XV], 1541 [XV], 2625 [XXV]...);
- la integridad territorial palestina, no solo mediante la construcción del muro, que cercena aún más los propios territorios ocupados, sino también mediante la política de esta-

blecimiento de asentamientos de colonos en estos mismos territorios;

- el Derecho internacional humanitario: en concreto, viola tanto disposiciones de las Reglas de La Haya —prohibición de confiscación de bienes (art. 46)— como del IV Convenio de Ginebra —prohibición de traslados en masa y deportaciones de la población del territorio y, en sentido contrario, traslado al territorio ocupado de población civil originaria del Estado ocupante (art. 49), prohibición de medidas que tienden a provocar el paro con miras a inducir a la población a trabajar para la potencia ocupante (art. 52), prohibición de destrucción de viviendas (art. 53), prohibición de explotación y saqueo de los recursos del territorio, impidiendo el abastecimiento mínimo a la población (art. 59);
- el Derecho internacional de los derechos humanos. Mediante la construcción del muro, Israel viola disposiciones concretas del Pacto de Derechos Civiles y Políticos —la libertad de circulación y residencia (art. 12.1), la prohibición de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada y familiar (art. 17.1)— y del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Convención de los Derechos del Niño, tales como el derecho al trabajo, a la salud, a la educación y a un nivel de vida adecuado.

En consecuencia, la Corte decidió que Israel tenía la obligación de poner fin a sus violaciones del Derecho internacional; que debía detener de inmediato las obras de construcción del muro; que tenía que desmantelar de inmediato la estructura ya construida, y que debía derogar o dejar sin efecto de inmediato todos los actos legislativos y reglamentarios aprobados en relación con la construcción del muro. Finalmente, la Corte establecía la obligación de este Estado de reparar todos los daños y perjuicios causados por la construcción del mencionado muro.

Igualmente, la Corte estableció la obligación de todos los Estados (obviamente incluidos los Estados miembros de la Unión Europea) de no reconocer la situación ilegal resultante de la construcción del muro y de no prestar ayuda o asistencia para el mante-

nimiento de la situación creada por dicha construcción, y que todos los Estados partes en el Cuarto Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, tienen además la obligación, dentro del marco de la Carta de Naciones Unidas y del Derecho internacional, de hacer que Israel respete el Derecho internacional humanitario incorporado en dicho convenio.

Finalmente, la Corte entiende que «la Organización de las Naciones Unidas, y en especial la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, deberían considerar, teniendo debidamente en cuenta la presente opinión consultiva, qué medidas adicionales son necesarias para poner fin a la situación ilegal resultante de la construcción del muro y el régimen conexo».

Huelga decir que Israel ha hecho oídos sordos a lo establecido por la Corte. Como no podía ser menos, la Unión Europea, su principal socio comercial, y como premio a esta política de sistemática violación de los derechos humanos, decidió incluir de forma privilegiada a Israel en la Nueva Política de Vecindad, adelantándole de esta forma a otros Estados europeos que pretenden ese mismo privilegio.

Aunque las afirmaciones de la Corte de La Haya son suficientemente explícitas sobre el grado de respeto de los derechos humanos por Israel, cabe recordar que el propio Parlamento Europeo aprobó el *informe Goldstone*, relativo al ataque efectuado por Israel en Gaza entre el 27 de diciembre de 2008 y el 18 de enero de 2009, en el que, entre las numerosas y graves violaciones del Derecho internacional cometidas por este Estado, puede destacarse una de ellas, que de alguna forma, sintetiza su brutalidad:

De los hechos investigados, la Misión constata que las Fuerzas Armadas israelíes en Gaza cometieron las siguientes violaciones graves del Cuarto Convenio de Ginebra: homicidios intencionales, torturas o tratos inhumanos y actos deliberados que causaron grandes padecimientos o graves daños a la integridad física o la salud y destrucción de bienes no justificada por necesidades militares y llevada a cabo en gran escala y en forma ilícita y arbitraria. Por tratarse de violaciones graves, esos actos dan lugar a responsabilidad penal individual. La Misión observa que el uso de escudos humanos

constituye asimismo un crimen de guerra conforme al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.¹²

El informe recomienda «que los Estados que participan en las negociaciones de paz entre Israel y los representantes del pueblo palestino, en especial el Cuarteto (Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea y la ONU), velen por que el respeto del Estado de derecho, del Derecho internacional y de los derechos humanos pase a ser un elemento central en las iniciativas de paz patrocinadas a nivel internacional». Sobran comentarios.

Si algo puede salvarse del acuerdo de libre comercio con Israel es el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre en el caso del Sahara Occidental, excluye expresamente de su ámbito de aplicación los territorios ocupados palestinos. Es más, en 1997 la Unión Europea concluyó un Acuerdo interino de asociación en materia de comercio y cooperación con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), que actuaba por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza,¹³ en el cual se repetía literalmente el contenido del artículo 2 del acuerdo con Israel.

Ya a partir de 1988, con la firma de los Acuerdos de Oslo (véase Álvarez, 2003), la Unión Europea comenzó a condicionar la concesión a la Autoridad Palestina de los fondos de cooperación para el desarrollo a que esta aceptara los términos de las negociaciones con Israel impulsadas por Estados Unidos y la Unión Europea, aplicando *de facto* una suerte de condicionalidad política, pero no relacionada —o al menos no de forma exclusiva— con el respeto de los derechos humanos, sino con el avance en el proceso de paz, lo que constituye una forma evidente de presión sobre una de las partes en las negociaciones, precisamente la más débil. Mientras tanto, Israel, sin inmutarse, continuaba su política de construcción de asentamientos de colonos en los territorios ocupados palestinos, violando flagrantemente el contenido de esas mismas negociaciones... La Unión Europea promovió activamente el establecimiento de una autonomía de los territorios de Gaza y Cisjordania bajo el control palestino, pero al mismo tiempo toleraba una política de colonización que permitía a Israel cercenar y fragmentar más aún esos mismos territorios.

Apoyándose en las presiones europeas sobre la Autoridad Palestina, Israel se fue asegurando en el curso de las negociaciones el alcance limitado de las competencias autonómicas de esta, de forma que quedaban en manos israelíes las principales cuestiones de política exterior, tales como defensa o las relaciones con terceros Estados, y en cuestiones de política interior dejaba bajo su control la recaudación de los impuestos palestinos, su política monetaria y sus intercambios comerciales (Acuerdo de París de 29 de mayo de 1994), mientras atribuía a la Autoridad Palestina la gestión de dos de los problemas más ingobernables: la administración de un territorio con una desproporcionada densidad de población y unas infraestructuras y servicios prácticamente inexistentes, deudores durante décadas de una brutal ocupación, y la seguridad de ese mismo territorio, de la que se debían hacer cargo sus propias fuerzas de seguridad, que tendrían que enfrentarse a los sectores más críticos con el proceso de paz.

Cuando en el curso de la segunda Intifada (2000) y como medida de presión para desactivarla, Israel procedió a congelar la transferencia de los impuestos recaudados a la población palestina, llevando a la Autoridad Palestina al borde de la bancarrota, la Unión Europea, lejos de presionar a este Estado para forzarlo a cumplir sus propios compromisos, unos acuerdos básicos para el desarrollo del proceso de paz, aplicando, por ejemplo, la cláusula de condicionalidad del repetido artículo 2 del Acuerdo de Asociación, decidió proveer al gobierno de aquella con fondos de ayuda especial en concepto de apoyo presupuestario directo. Una muestra más del doble rasero europeo.

Ya en la Declaración de principios sobre los acuerdos interinos de autonomía (Washington, 13 de septiembre de 1993; véase Calvo, 1995) se preveía la celebración de elecciones en los territorios ocupados y la forma en que se habría de producir el traspaso de poderes y responsabilidades a las autoridades palestinas. Tras años de negociaciones, y una lista interminable de acuerdos parciales palestino-israelíes de desarrollo del régimen autonómico, y como consecuencia, entre otras razones, de las presiones de la Comisión y del Consejo Europeo, finalmente se convocaron elecciones en los territorios ocupados palestinos para el 25 de enero de 2006. *Des-*

graciadamente para la Unión Europea, de forma similar a lo sucedido en el caso argelino, el partido vencedor no fue el deseado, Fatah, sino la Lista del Cambio y la Reforma de Hamás, que figuraba desde 2003 en la lista de organizaciones terroristas y que obtuvo, además, la mayoría absoluta en el Consejo Legislativo Palestino. Pese a que la celebración de las elecciones había sido patrocinada e impulsada por la Unión Europea, y pese a que sus propios observadores habían certificado su limpieza, la Comisión decidió suspender el apoyo económico al nuevo gobierno, insistiendo en su compromiso de continuar proporcionando ayuda humanitaria a la población. El recorte de ayuda financiera dejó nuevamente a la Autoridad Palestina prácticamente en bancarota. La condición para reanudar las ayudas era poco menos que inaceptable para el nuevo gobierno: reconocer a Israel, poner fin a la violencia y respetar los acuerdos previos existentes entre las partes. La Unión Europea volvía a poner en evidencia su particular forma de interpretar lo que se debe entender por *democracia* o *Estado de derecho*, ejerciendo durísimas presiones contra un gobierno surgido de unas elecciones democráticas y mirando a otro lado cuando quien viola los acuerdos de forma palmaria es la potencia ocupante.

3.3. Marruecos y el Sahara Occidental

Como queda dicho, el problema de las violaciones de los derechos humanos en el caso de Marruecos afecta no solo a su propio territorio, sino también al que ocupa ilegalmente en el Sahara Occidental. Por lo que se refiere al primero, los informes de las organizaciones no gubernamentales de más renombre (Amnistía Internacional, Human Rights Watch...) venían denunciando desde décadas atrás las violaciones de derechos humanos perpetradas por el gobierno marroquí, tanto bajo la égida de Hassan II —los denominados «años de plomo»— como de su hijo, el actual monarca, Mohamed VI. La llegada al trono de este último abrió una pequeña rendija a la esperanza de una apertura democrática. Pero, pese a maquillar su imagen con la creación de órganos pretendidamente imparciales, tales como el Consejo Nacional de Derechos Huma-

nos (un órgano inicialmente de carácter consultivo que ha llegado a reconocer graves violaciones perpetradas por las fuerzas militares y policiales marroquíes, pero cuyos miembros son nombrados directamente por el rey), no se trataba más que de una ilusión.

Las revueltas árabes han llegado también a Marruecos en forma de manifestaciones, las cuales han sido duramente reprimidas y están encabezadas por un movimiento cada vez más numeroso que exige una apertura democrática, el Movimiento «20 de Febrero». Apresuradamente, y a la vista de lo que ocurre en los Estados vecinos, Mohamed VI procedió a reformar la Constitución, una reforma nuevamente cosmética, elaborada en un tiempo récord por una comisión de notables nombrada por el propio rey, sin debate público y aprobada por medio de un referéndum que se celebró tras una campaña de tan solo quince días, en la que obtuvo el *sorprendente* voto positivo del 98,5 % de los votantes, lo cual nos recuerda el clásico resultado de los plebiscitos de nuestra antigua democracia orgánica. Por otra parte, esta reforma está aún muy lejos de convertir al régimen en una monarquía parlamentaria, puesto que, aunque se atribuyen más poderes al jefe del Gobierno y al Parlamento, el rey sigue al frente del Gabinete, de las Fuerzas Armadas y de seguridad, de las autoridades religiosas y del sistema judicial.

Pero estas revueltas tuvieron un precedente indudable en el Sahara Occidental, antigua colonia española que permanece desde 1975 bajo la ocupación marroquí, pues un mes antes de que se iniciaran las protestas en Túnez, el 10 octubre de 2010, cerca de veinte mil personas montaron un campamento de *jaimas* (tiendas nómadas saharauis) en Gdeim Izik, a trece kilómetros de la capital de la antigua colonia española de El Aaiún, para denunciar pacíficamente la vulneración de sus derechos sociales desde el año de la ocupación marroquí (1975). Denunciaban en especial su marginación en el acceso a los servicios sociales (sanidad y educación), al trabajo y a la vivienda. Se trataba de una movilización que dejaba a un lado las reivindicaciones nacionales saharauis para denunciar las discriminaciones económicas y sociales practicadas por el gobierno marroquí contra los habitantes autóctonos del territorio y evitar así que desde un principio interviniera el Ejército marroquí para desmantelar el campamento, objetivo último que no se consi-

guió, ya que este se consumó de forma violenta el día 8 de noviembre. Pero este hecho, con ser grave, no hacía más que devolver a la agenda internacional un conflicto pendiente de resolución: la descolonización del Sahara Occidental.

Desde que en 1975 Marruecos ocupara el Sahara Occidental, la violación de los derechos humanos de la población saharauí ha sido una constante,¹⁴ pero no debe olvidarse que estas violaciones no son más que la consecuencia última de la violación de otro derecho humano fundamental, recogido en el artículo 1 común al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y reconocido por los órganos principales de Naciones Unidas (Asamblea General, Consejo de Seguridad, Corte Internacional de Justicia) al pueblo saharauí: el derecho a la libre determinación. En consecuencia, las conclusiones a que llegó la Corte en el dictamen sobre el muro israelí son aplicables *mutatis mutandis* a la presencia marroquí en el Sahara Occidental.

En el ámbito de la Unión Europea, la única institución que ha velado realmente por el respeto de los derechos humanos en el territorio es su Parlamento. Lo ha hecho a través de sus resoluciones¹⁵ y de sus informes, cuando ha tenido que pronunciarse sobre la legalidad de los acuerdos de pesca que, desde que en 1986 España ingresara en las Comunidades Europeas, viene concluyendo la Unión Europea con Marruecos. El Parlamento, pese a ser consciente de que la mera inclusión de las aguas jurisdiccionales saharauíes en el acuerdo lo convertían en ilegal, por tratarse de un territorio no autónomo, es decir, pendiente de descolonización, y violar por ello la soberanía permanente del pueblo saharauí sobre sus recursos naturales, pidió expresamente que el último acuerdo concluido hasta el momento en que se escriben estas líneas repercutiera en beneficio de la población saharauí del territorio, para lo que proponía su aprobación «a reserva de su aplicación de conformidad con el Derecho internacional».¹⁶ Proponía igualmente que en el caso de que hubiera pruebas de que en la aplicación del acuerdo se contraviniesen obligaciones internacionales, la Comisión adoptara medidas para su suspensión. El Parlamento trataba de hacer aplicable la condicionalidad política, una forma indirecta de defen-

der la aplicación del Derecho internacional, que, obviamente, no debería depender de condicionalidades de ninguna clase, pero sin ningún éxito, puesto que la Comisión omitió hacer referencia alguna a estas cuestiones en el acuerdo de pesca.

Por otra parte, cabe recordar que, a diferencia de lo que ocurría en el caso de los territorios ocupados palestinos —territorios que la Unión Europea excluía del Acuerdo de Asociación con Israel, por lo que concluyó además un acuerdo de asociación con la Autoridad Palestina—, el Acuerdo de Asociación del año 2000 con Marruecos, anteriormente mencionado, incluye en su ámbito espacial de aplicación el territorio del Sahara Occidental. Frente a la indiferencia de quien pretende dar lecciones de derechos humanos y de democracia al mundo, llama la atención que Estados Unidos excluyera expresamente el Sahara Occidental del ámbito de aplicación territorial del Acuerdo de Libre Comercio que concluyó en 2004 con Marruecos, «por tratarse de un territorio pendiente de descolonización».¹⁷

Siguiendo el ejemplo de su política respecto de Israel, como forma de premiar la violación por Marruecos de los derechos humanos de saharauis y marroquíes, la Unión Europea ha promovido una relación económica privilegiada con este Estado mediante el «estatuto avanzado», evidenciando así que la cláusula de condicionalidad política no supone inconveniente alguno para la aplicación del Acuerdo de Asociación, ni para seguir avanzando hacia un espacio de libre comercio.

4. CONCLUSIONES

Pese a que la promoción de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos es uno de los grandes principios que inspiran el proceso de integración europeo, y que por ello debe presidir las relaciones de la Unión Europea con terceros Estados, lo cierto es que esta sigue haciendo honor a su origen más estrictamente mercantilista, priorizando la defensa de sus intereses económicos y políticos sobre tales valores.

Tras el fin de la Guerra Fría, la Unión Europea comenzó a in-

cluir en sus acuerdos con terceros Estados la denominada cláusula democrática o de condicionalidad política, con el objeto de condicionar su ayuda a estos Estados a que asumieran realmente la apuesta por estos valores. En aquel entonces parecía que nos encontrábamos ante un cambio importante en las relaciones internacionales, ante el denominado «nuevo orden internacional», y que la apuesta por tales valores era real. Pero como pronto se pudo comprobar, tales propósitos se convirtieron en poco tiempo en papel mojado.

En este trabajo hemos dejado a un lado la posición europea ante el desmembramiento del antiguo bloque socialista, ámbito territorial en el que también se trató de condicionar no ya las ayudas, sino el mero reconocimiento de los nuevos Estados al cumplimiento por estos de unos estándares de democracia y respeto por los derechos humanos. Así, por medio de la Declaración de los Doce sobre las líneas directrices referidas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética de 1991, la Unión Europea *sugería* a los Estados miembros que el reconocimiento de las nuevas entidades estatales (competencia no cedida y, por lo tanto, reservada a la decisión última de los Estados partes) debía *supereditarse* a que estas asumieran «el respeto de la Carta de Naciones Unidas, los compromisos suscritos en el Acta Final de Helsinki y la Carta de París, en particular en lo que se refiere al Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos» (contenido específico de las cláusulas de condicionalidad), y de «los derechos de los grupos étnicos y nacionales, así como de las minorías, de conformidad con los compromisos suscritos en el marco de la CSCE».¹⁸ Quizá en este ámbito regional es donde este tipo de condicionalidades ha tenido más éxito, aunque hay que reconocer que esta circunstancia es consecuencia más del verdadero interés de los nuevos Estados por incorporarse al proceso de integración y beneficiarse de sus ventajas que de las presiones de la Unión Europea propiamente dichas.

Las revueltas árabes, iniciadas a finales de la primera década del siglo XXI en el Magreb (Sahara Occidental, Túnez, Egipto, Libia...) y que pronto se generalizaron y extendieron por Oriente Próximo (Bahrein, Yemen, Siria...), constituyen un punto de in-

flexión en la historia de estos países, y han mostrado nuevamente con crudeza que la organización de la integración europea, que pretende ser el referente mundial en la defensa de tales valores, mira a otro lado en sus relaciones con terceros Estados cuando las violaciones de derechos humanos se producen en Estados considerados «amigos de Occidente», bien por constituir un teórico baluarte en la frontera con nuestro continente en la lucha contra el integrismo islamista o la inmigración ilegal, bien porque los intereses económicos europeos son demasiado importantes como para condicionarlos realmente a estos valores.

Como hemos tenido oportunidad de analizar, las presiones ejercidas por la Unión Europea sobre Argelia y la Autoridad Palestina para que instauraran en sus respectivos territorios el Estado de derecho, y su reacción cuando quienes han triunfado en las elecciones convocadas como fruto de tales presiones, y que abrían teóricamente las puertas a la democracia, no eran quienes se suponía que *debían* hacerlo (el Frente de Salvación Nacional argelino y el Hamás palestino), muestran con elocuencia que el concepto que tiene la Unión Europea de la democracia y del Estado de derecho no es tan universal como pretende, sino que se trata de un concepto acomodaticio a los intereses que en cada circunstancia más le convengan. En el caso palestino, optó por sancionar a la Autoridad Palestina, retirando sus ayudas al nuevo gobierno y provocando a medio plazo la división de los territorios ocupados en dos unidades cuasi estatales (Gaza y Cisjordania) en el ya de por sí gravemente cercenado territorio palestino, con lo cual acabó apoyando el perverso juego israelí del «divide y vencerás» y favoreciendo las acciones terroristas de este Estado contra Gaza a finales de 2008. En el caso argelino, la victoria en las elecciones de *quien no debía* fue seguida de un apoyo incondicional al gobierno golpista, que desembocó en una cruenta y prolongada guerra civil, que dejó el país en una situación de caos a la que la Unión Europea no es ajena.

Los casos israelí y marroquí son también muy ilustrativos respecto del poder de sus respectivos *lobbies* y de lo que realmente le importa a la Unión Europea cuando sus intereses económicos y políticos están en juego. La promoción de estos dos Estados a la posición de socios privilegiados de la Unión es solo una muestra de

ello. En el caso israelí, las masivas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos en los territorios ocupados y la desesperación a que llevan a un sector importante de su población favorecen el extremismo en todas sus facetas. En el caso marroquí, lejos de constituir un freno al terrorismo integrista y a la inmigración ilegal, el régimen medieval encabezado por su rey, que mantiene en niveles de pobreza muy elevados a grandes sectores de su población, es un caldo de cultivo ideal tanto para el integrismo terrorista (baste recordar los atentados de Casablanca de 2003 y de Madrid en 2004) como para la inmigración ilegal, que, por otra parte, promueve y utiliza con descaro, y de forma organizada, desde sus costas y desde las del Sahara Occidental cada vez que quiere presionar a Europa. La Comisión ha hecho oídos sordos a las reconvenciones del Parlamento Europeo, que le ha recordado en sucesivas ocasiones que, si concluye acuerdos con Marruecos que incluyan el territorio del Sahara Occidental y la explotación de sus recursos naturales, está violando el Derecho internacional. En el caso de Israel, como queda dicho, las constantes condenas internacionales por violar masivamente los derechos humanos de la población palestina no tienen ningún efecto en sus relaciones con la organización de la integración europea.

Como recuerda el propio Parlamento Europeo, pese a que la cláusula de condicionalidad política ha sido incluida ya en más de cincuenta acuerdos y se aplica a más de ciento veinte países, debe superarse su escaso alcance: «La Unión Europea debe ser capaz de reaccionar con rapidez y eficacia en caso de graves y persistentes violaciones de los derechos humanos y de los principios democráticos, lo cual no ha sido a menudo el caso por razones específicamente geoestratégicas y geopolíticas, independientemente de evaluaciones objetivas de la situación de los derechos humanos y la democracia en terceros países».¹⁹ En efecto, pese a la generalización de esta cláusula en los acuerdos con terceros Estados, esta no ha sido aplicada por la Unión Europea en ninguno de los casos analizados, pese a que en ellos las violaciones de los derechos humanos constituyen la regla general. Como el propio Parlamento Europeo ha afirmado, por el hecho de ser disposiciones de un tratado internacional, estas cláusulas son de obligado cumplimiento

para las partes y tienen valor jurídicamente vinculante, pues, tal y como establecen el artículo 2.2 de la Carta de Naciones Unidas y el artículo 26 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, el clásico principio *pacta sunt servanda*, clave para la existencia misma del Derecho internacional, es un principio de carácter absoluto que no admite excepciones.

Cuando la propia Unión Europea viola el Derecho internacional de forma consciente es difícil creer en las bondades de su política exterior en el ámbito de la cooperación, pues lejos de proponerse como objetivo real la promoción del desarrollo y, en consecuencia, elevar el nivel de vida económico, social y cultural de la población de estos Estados —única forma de hacer frente a problemas que en gran medida tienen su origen en la pobreza, tales como la inmigración ilegal o el integrismo religioso—, con una miopía de la que ni siquiera los acontecimientos del final de la primera década del siglo xx parecen hacer salir a nuestros gobernantes, apoya a regímenes dictatoriales a cambio de réditos económicos y apoyo en la teórica y estéril lucha contra esos problemas, puesto que no se combaten sus causas últimas sino sus efectos, dilatando de esta forma *sine die* su solución.

El resultado de este análisis no es muy esperanzador, pero no debe llevarnos al derrotismo.²⁰ Hay motivos para pensar que esta situación va a cambiar en un futuro próximo. En el ámbito institucional europeo debe celebrarse que el Tratado de Lisboa haya ampliado las competencias de su órgano más crítico con la posición de la Unión Europea en relación con su política exterior y la promoción de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos, y esperar que este sea capaz de llevar las preocupaciones de sus ciudadanos a las relaciones internacionales. Por otra parte, es indudable que la sociedad civil es cada día más exigente con sus gobernantes, como han puesto de relieve las movilizaciones populares desarrolladas en los últimos tiempos tanto en los países árabes como en la propia Europa. Probablemente esté en sus manos la posibilidad de salir de este estado de cosas tan desolador.