

EL FORTALECIMIENTO DE LA CLÁUSULA INTERAMERICANA EN LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

FECHA DE RECEPCIÓN: 21 de octubre
FECHA DE APROBACIÓN: 14 de diciembre
pp. 113-128

*Cecilia María Minaverri**

RESUMEN

En este trabajo se desarrolla la evolución que ha tenido la cláusula democrática en la normativa interamericana. Luego se analiza el aporte realizado por la Unión Europea, a través de los convenios de cooperación, para lograr el fortalecimiento de la democracia en América Latina. Para ello se utilizan las diferentes fuentes de la Organización de Estados Americanos y la Unión Europea, así como artículos académicos de expertos sobre la materia. Se concluyó que el aporte realizado a través de los convenios de cooperación por la Unión Europea constituye una herramienta que contribuye al fortalecimiento de las democracias latinoamericanas.

PALABRAS CLAVE

Cláusula democrática, OEA, Unión Europea, democracia, convenios de cooperación.

ABSTRACT

This paper develops the evolution of the democracy clause in American law. Then, it analyzes the contribution made by the EU through cooperation agreements for the strengthening of democracy in Latin America. To achieve this aim, different sources of the Organization of American States and the European Union are used, as well as scholarly articles on the subject. It concludes that the contribution made through cooperative agreements by the European Union is a tool that contributes to the strengthening of Latin American democracies.

KEY WORDS

Democratic clause, OAS, European Union, Cooperation Agreements.

* Abogada, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Máster en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco Abogado y administrador en Comercio Internacional, con Maestría en Educación Superior, profesor universitario, asesor de la Asamblea Nacional Constituyente, miembro de la Coordinación Especial Legislativa del Congreso (f9\$), asesor del Senado de la República, conferencista y consultor en temas de Derechos Humanos e investigador especialmente en temas de libertad religiosa y de conciencia.

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de globalización y de integración regional supone una homogeneización del sistema imperante, siendo la democracia la forma de organización política referente a nivel mundial. Nunca en la historia hubo tantos países con regímenes democráticos al mismo tiempo, por lo que este sistema de organización política se ha transformado en uno de los grandes paradigmas de nuestra época.

Paralelamente a este fenómeno estamos frente a un nuevo auge del multilateralismo, con reuniones de bloques como el Grupo de Río, la Unión Europea, la Liga Árabe, la Liga Africana y diferentes organizaciones internacionales, en las cuales se tratan temas que se consideran de suma importancia y que afectan a todas las naciones; por ejemplo, la pobreza, el medio ambiente, la niñez, la seguridad o el género (Ramacciotti, 2008: 61). Dentro de esos temas considerados relevantes se encuentra la democracia.

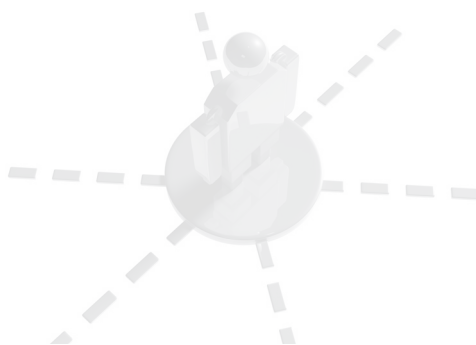
Para América Latina la democracia es un valor heredado de Occidente y, en la

actualidad, arraigado en la mayor parte de la población. Por ello, es que su promoción y protección tiene una larga historia en este continente.

Dentro de este contexto, la Unión Europea ha ofrecido su ayuda a este proceso de democratización de América Latina y ha sido formalmente institucionalizado a través del tiempo (Martín, 2002: 47). Uno de los aportes para el fortalecimiento de la democracia lo hace a través de la introducción de la cláusula democrática en diferentes convenios de cooperación, lo cual favorece su vigencia y promoción.

El presente trabajo se centra en examinar el desarrollo que ha tenido la cláusula democrática en la normativa interamericana a lo largo del tiempo, dada su larga tradición en la Carta constitutiva de la Organización de los Estados Americanos.

Posteriormente, analizaremos el aporte realizado por la Unión Europea a través de los convenios de cooperación para lograr su fortalecimiento.



2. LA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA EN EL DERECHO INTERAMERICANO

La cláusula democrática en Latinoamérica tiene más de sesenta años de existencia. El ideal democrático integró el llamado “orden” americano surgido de la Conferencia de Chapultepec de 1945 y se plasmó en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947. Así mismo, en la Novena Conferencia internacional de Estados Americanos -que fundó la Organización de Estados Americanos en 1948- también se reflejó este ideal democrático presente en el continente, sobre todo producto de la influencia de Estados Unidos como parte de su plan para imponer sus intereses estratégicos en la región durante el inicio de la Guerra Fría (Kunz, 2008: 243).

Según el preámbulo de la Carta de la Organización de Estados Americanos (también conocida como Carta de Bogotá), “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo en la región” (OEA, 1948). Por otra parte, entre sus tareas originarias se destacó “la promoción de la democracia representativa” dentro del respeto al principio de no intervención en los asuntos internos de sus estados miembro. Así mismo, tanto la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre como la Convención Americana de Derechos Humanos¹ contienen diferentes principios de organización democrática de los Estados (Kunz, 2009: 3).

Esto diferencia a la Organización de Estados Americanos de la Organización de Naciones Unidas, ya que la Carta constitutiva de esta última establece que se trata de un sistema de coexistencia pacífica entre naciones organizadas de diferentes formas. Entendemos que ello se debió a las circunstancias históricas en las cuales se creó el sistema de Naciones Unidas, y a la inestabilidad que se vivía luego del fin de la Segunda Guerra Mundial.

En cambio, América Latina es mucho más pareja en cuanto a su origen cultural, social e ideológico que lo que pueden ser los países árabes, asiáticos o europeos, que forman -entre otros- las Naciones Unidas. Aun así, que el concepto de democracia haya sido incluido desde un inicio en la Organización de Estados Americanos nos parece un hecho destacable.

Sin embargo, para continuar con el análisis de la cláusula democrática dentro del ámbito de la normativa internacional interamericana, debemos definir correctamente el alcance de la misma y exactamente qué derechos está amparando.

Definir este punto es crucial, ya que en muchas ocasiones la defensa de la democracia para muchos gobiernos latinoamericanos quedó supeditada solo a la elección periódica de autoridades.

¹ Aprobada en 1984 por la Novena Conferencia Internacional Americana.

Para dilucidar esta cuestión veremos la actuación de la Organización de Estados Americanos a lo largo de su historia con respecto a la actuación de diferentes gobiernos.

En 1962, la OEA en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores resolvió la exclusión o “suspensión” del régimen de Fidel Castro, lo que dejó a Cuba sin derechos como Estado miembro. Sin embargo, en el año 2009 la Organización resolvió revocar esta exclusión e invitar a Cuba a volver a gozar de sus derechos como Estado miembro. A pesar de este gesto de reivindicación hacia el gobierno de Fidel Castro, Cuba decidió no regresar a la Organización.

Sin embargo, contextualizando la etapa histórica en que ocurrieron estos sucesos —plena Guerra Fría— es importante señalar que la intervención de Estados Unidos fue fundamental para que se tildara al gobierno castrista de autoritario y antidemocrático e incumplidor de la cláusula que le permitía ser miembro de la Organización. El concepto democracia en aquel momento significaba excluir a los países que tuvieran un sistema económico opuesto al capitalismo. Por ello, es que los países agrupados en la OEA en ese momento compartían un fuerte rechazo hacia el comunismo, lo cual prevalecía a los valores democráticos plasmados en la Carta constitutiva. Así fue como varios de los países que votaron por la exclusión de Cuba eran gobiernos profundamente antidemocráticos como el de Somoza, en Nicaragua; el de Pérez Jiménez, en Venezuela; el de Trujillo, en República Dominicana y el de Stroessner, en Paraguay.

Así, en esos mismos años, paradójicamente, la existencia de la cláusula democrática en la Carta de la OEA no constituyó obstáculo para que el organismo tuviera relación con muchos de los regímenes golpistas de Latinoamérica. No se cuestionó el acceso al poder de las juntas militares de Brasil en 1964, de Argentina en 1966 y el golpe de Pinochet, en Chile, en 1973.

Sin embargo, esta grave situación fue cambiando a finales de la década del setenta y principios del ochenta, cuando ya las masivas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos eran más que evidentes y denunciadas por varias organizaciones de sociedad civil ante todos los foros internacionales donde eran recibidos. Por lo cual la Organización de Estados Americanos comenzó —a través de sus sus diferentes órganos internos— a tener una sana preocupación, y a asociar estos hechos con la forma de gobierno autoritaria imperante en varios países de la región.

Afortunadamente, la tendencia autoritaria llegó a su agotamiento y finalizando la década del ochenta todos los países de la región —siempre con la excepción cubana— tenían gobiernos elegidos mediante el voto popular. Esta tendencia se estabilizó en el continente y los regímenes constitucionales se consolidaron.

Así fue como en 1991 la Asamblea General de la OEA se propuso como objetivo revitalizar la cláusula democrática y, por ello, se aprobó la Resolución 1080 sobre la Promoción de la Democracia Representativa y en la misma tesitura, el año siguiente, la XVI Asamblea Extraordinaria

aprobó el Protocolo de Washington de Reforma de la Carta de la OEA “facultando a la organización para emprender iniciativas diplomáticas contra regímenes que hubieran asumido el poder político de forma ilegal y disponiendo la suspensión total o parcial de su carácter de miembros de la organización, toda vez que esas iniciativas diplomáticas no logran restablecer la democracia” (Kunz, 2009: 7). Esta facultad de suspensión ha quedado plasmada en el artículo 9 de la Carta de la OEA y puede ser ejercida por una mayoría de dos tercios de los Estados Miembro.

En el año 2001 se celebra la Tercera Cumbre de las Américas, reunión de la cual surgen las instrucciones para la redacción de la Carta Democrática Interamericana. Si bien algunos gobiernos, como el venezolano, intentaron ampliar la definición de democracia poniendo énfasis en el aspecto participativo, la integración y la diversidad, en septiembre de, 2001 la Asamblea General de la OEA aprobó la Carta Democrática Interamericana sin tener en cuenta estas sugerencias.

Así es como en sus artículos 20 y 21 la Carta establece:

Artículo 20. En caso de en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.

El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.

Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

Artículo 21. Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato.

El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus

obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.

Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado Miembro afectado.

La incorporación de estos artículos es altamente positiva, ya que demuestra que se ha creado una conciencia extendida entre los gobiernos y la población sobre

la decisión de actuar en forma colectiva en contra de cualquier intento de golpe de Estado.

Así mismo, el riesgo de aislamiento de cualquier Estado miembro que vulnere la cláusula es siempre un peligro que ningún gobierno quiere enfrentar, pues supone consecuencias negativas en sus relaciones económicas y en el acceso a la ayuda al desarrollo por parte de los países industrializados, y de bloques como la Unión Europea, más adelante se ampliará esta información.

3. DEMOCRACIAS INSUFICIENTES EN AMÉRICA LATINA

A pesar de todos los logros conseguidos y mencionados anteriormente, no se puede dejar de señalar que las tendencias autoritarias no son solo patrimonio de los de los regímenes de facto, muchos personajes que intervinieron en golpes de estado en otro momento de la historia de Latinoamérica hoy tienen el apoyo popular para presentarse a elecciones y, muchas veces, llegar a ganarlas.

Así mismo, en diversas ocasiones, hay tendencia a darse por satisfecho con el llamado a elecciones más o menos claras por

parte de los gobiernos para no perder su estatus de democrático, cuando en realidad desde el punto de vista del derecho, la democracia implica mucho más que el acto electoral en sí.

La legitimidad del sistema democrático de un país no solo está constituida por la falta de fraude, sino que también conlleva condiciones económicas, políticas y sociales que acompañen el acto electoral y lo transformen en un ejercicio libre y razonado por parte de la población.

El alcance restringido que la OEA ha hecho de la cláusula democrática –limitado a la legitimidad de origen de los sistemas de gobierno, esto es el ejercicio del derecho al voto–, encierra un peligro en dos direcciones claramente identificables. Por un lado, otorga legitimación internacional a gobiernos de tinte autoritario que cumplen con los requisitos democráticos solo en un plano formal. Por el otro, impide que la cláusula democrática sea entendida e interpretada como el eje fundamental sobre el que debe girar la acción de los gobernantes para proteger y garantizar los demás derechos plasmados en el sistema interamericano (Méndez J. y Chillier, G., 2004: 3).

Los regímenes autoritarios latinoamericanos devenidos en democracias, en muchos casos, tienen defectos muy serios y han sido denominados “democracias insuficientes”; por ejemplo, la sanción de leyes de amnistía que beneficiaron a los máximos responsables de las violaciones a los derechos humanos durante las dictaduras militares de los años setenta es un hecho que afecta aun hoy a muchas de las democracias actuales. Estas leyes están en flagrante contradicción con la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que crearon un sistema de impunidad que constituye un gran obstáculo para la reconstrucción del Estado de Derecho.

Así mismo, la falta de independencia de los integrantes del poder judicial en muchos países de Latinoamérica impone un límite para ejercer un efectivo control sobre los actos del poder ejecutivo. Esto afecta el sistema republicano de gobierno y el fortalecimiento de la democracia, ya que el sistema judicial es uno de los que debe equilibrar los poderes dentro del gobierno.

También, otro de los grandes problemas de las democracias actuales en América Latina viene dado por las consecuencias de los ajustes económicos aplicados de forma estructural a través de medidas como: recortes presupuestarios, reducción de subsidios, privatización de empresas públicas, flexibilización del mercado de trabajo, congelación salarial, liberalización comercial y financiera, desregulación de precios, devaluación de la moneda y eliminación de la función social y económica del Estado. El aumento de la pobreza, la exclusión social y la marginación provocadas por la implementación de estas políticas de ajuste estructural han causado que algunos ciudadanos no sean vistos como sujetos de derecho para muchos gobiernos. Esto ha generado un desgaste en la relación entre la ciudadanía y las instituciones gubernamentales, la cual hoy se mantiene solo por la práctica electoral.

Todas estas deficiencias hasta aquí enumeradas, de las llamadas democracias insuficientes en Latinoamérica, afectan

lo previsto en la cláusula democrática contenida en la carta de la Organización de Estados Americanos.

Por ello, el aporte realizado por los bloques regionales y los organismos internacionales para el fortalecimiento de las democracias en América Latina es muy importante y necesario.

4. CONVENIOS DE COOPERACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

Los principios de democracia y derechos humanos son parte misma del proceso de integración europeo, en razón de que el mismo fue impulsado por Estados de larga tradición democrática y de respeto de los Derechos Humanos.

Es por ello que el Tratado Constitutivo de la Unión Europea indica que esa organización debe “definir y ejecutar políticas exteriores con el fin de, entre otros aspectos, consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios de Derecho Internacional” (Atienza Becerril, 2007: 52-53).

Hace ya dos décadas que la cláusula democrática se convirtió en una herramienta fundamental de la política exterior europea. Tomando en consideración que la misma es vinculante jurídicamente hablando, y que ha sido introducida en más de cincuenta convenios internacionales entre ciento veinte Estados, es importante hacer un análisis de su utilidad y relevancia actual en el ámbito latinoamericano.

Al respecto se ha dicho lo siguiente:

La cláusula democrática y de derechos humanos tiene por objeto el condicionamiento de la prestación de la cooperación económica, técnica y financiera de la Comunidad tanto al respeto efectivo de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho como a la buena gobernanza y la buena gestión de los asuntos públicos en los países receptores de la ayuda. Incluso permite la suspensión o terminación del Tratado en aquellos supuestos en que se produzcan graves violaciones en los procesos democráticos o de los derechos humanos (Díaz Silveira Santos, 2007: 102-103).

Así es como los países industrializados de Occidente, que son los que en su mayoría otorgan ayudas a los países en vías de desarrollo, condicionan la misma a que los países receptores mantengan ciertas garantías democráticas y aseguren el respeto de los derechos humanos básicos de sus habitantes.

En esta línea es que la Unión Europea comienza a firmar acuerdos y a interesarse por Latinoamérica. Sabemos que comparte tradiciones culturales e históricas, pero asimismo los une el compromiso en la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos. La Unión Europea

se ha caracterizado por apoyar todos los esfuerzos de los países latinoamericanos, por lograr la estabilización democrática, a través de diferentes proyectos como la observación electoral, y otras medidas de cooperación en función de lo solicitado por cada Estado.

Desde una perspectiva histórica, podemos dividir la cooperación entre Europa y América Latina en cuatro etapas.

Una primera etapa sería la que va desde 1957, año en que se firma el Tratado de la Comunidad Económica Europea, hasta 1971, cuando se suscriben los primeros acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina. Aquí todavía las relaciones entre ambas regiones son muy pobres, sin que valores como la democracia y los derechos humanos fueran muy relevantes (Del Arenal, C., 2007: 16).

Luego, a partir de la década del setenta, la situación comienza a revertirse y las relaciones entre ambas regiones se profundizan, debido a la crisis del petróleo y una cierta identificación de algunos gobiernos europeos con procesos políticos que se estaban dando en América Latina. Si bien los principios de democracia y derechos humanos comienzan a estar presentes en la relación, mantienen una posición secundaria con respecto a otros temas, como por ejemplo el económico.

Estos son los llamados acuerdos de primera generación. El primero de ellos se firma con Argentina en 1971; luego con Uruguay, en 1973; con Brasil, en 1974 y finalmente la Comunidad Europea

suscribe un acuerdo de cooperación con México en 1975.

En la década del ochenta la relación entre la Comunidad Europea y Latinoamérica vuelve a tener un impulso nuevo, con la toma de conciencia por parte de Europa sobre el interés político, cultural, y económico que unía a ambas regiones. Por ello, se pone en marcha una nueva serie de acuerdos de cooperación financiera y técnica. A partir de este momento, por primera vez, los valores democráticos se encuentran en un primer plano de la relación.

El fortalecimiento del vínculo a partir de los ochenta es consecuencia de numerosos hechos. En primer lugar, el ingreso de Portugal y España en la Comunidad Europea es clave para propiciar el acercamiento con Latinoamérica. En el plano económico, la crisis de la deuda trae consecuencias muy negativas en las relaciones económicas de las dos regiones, con lo cual el intercambio con el exterior era necesario. Y por otra parte, el retorno a la democracia de varios regímenes políticos de Suramérica atrae el interés de varios países europeos ansiosos por apoyar a estos jóvenes gobiernos. Todo ello ocurre gracias al avance del proceso integracionista y el protagonismo que ansiaba tener el bloque europeo en el mundo.

En esta década se incorpora la cláusula democrática y de derechos fundamentales a los tratados relativos a cooperación y asistencia económica, técnica o financiera. A través de esta cláusula, la Comunidad Europea de ese momento supeditaba su asistencia y cooperación al previo respeto

por parte del Estado contratante de la democracia y los derechos humanos, de tal forma que si la contraparte quería acceder a los beneficios de la relación con Europa debía respetar estos principios.

Esta segunda generación de acuerdos se plasma en un convenio de cooperación con Brasil en 1980; con el Grupo Andino, en 1983; con Centroamérica, en 1985 y el inicio de reuniones con el proceso de San José en 1984.

Durante la década de los noventa, factores como la caída del Muro de Berlín y el fin de la bipolaridad, la globalización y la liberalización comercial, los avances tecnológicos y la universalización de los principios democráticos inauguran una nueva etapa en la relación birregional. A partir de aquí la defensa de la democracia se convierte en uno de los pilares fundamentales en los que se basa la relación.

Mediante la firma del Tratado de la Unión Europea en 1992, que inicia el proceso por el cual la Comunidad Europea pasa a ser la Unión Europea que hoy conocemos, la defensa de la democracia hacia su interior se transforma en uno de los valores que son defendidos en los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam. Y así, como ya mencionamos anteriormente, estos valores se proyectan hacia el exterior. Por ello, es que la cooperación al desarrollo se redefine estableciendo como objetivos de la misma el desarrollo sostenible, la promoción de la democracia y los derechos humanos y el intercambio económico, fruto del nuevo proceso de globalización.

Esta es la etapa de los acuerdos de tercera generación que la Unión Europea firma con América Latina. En 1990 se firma con Argentina y Chile un acuerdo de cooperación; en 1991, con Uruguay y con México; en 1992, con Paraguay y Brasil y, en 1993, con Centroamérica y con el Grupo Andino. También en 1992 se firmó un acuerdo de cooperación interinstitucional con el Mercosur.

La gran importancia de los acuerdos de tercera generación es que se incluye por primera vez la cláusula democrática en los mismos con fuerza vinculante. La cooperación se realiza tomando como compromiso la defensa de la democracia, a través de su institucionalización mediante la firma del acuerdo. La cláusula se introdujo por primera vez en el acuerdo firmado con Argentina y se repitió en todos los acuerdos de tercera generación firmados con el resto de los países mencionados, a excepción de México. Básicamente esto significa que la Unión Europea tiene derecho a revocar su cooperación en caso de reversión del proceso democrático en la región.

Desde el principio de dichas negociaciones la UE ha considerado que la promoción de los derechos humanos y de la democracia debe considerarse una prioridad ante los intereses económicos, políticos y de seguridad. Así la cláusula se incluye como un “elemento esencial” de los acuerdos, permitiendo la posibilidad de suspensión del mismo en caso de vulneración grave y persistente, tanto del respeto de los derechos humanos, principios democráticos y el Estado de Derecho, como de la buena gobernanza y gestión de los asuntos públicos (Díaz Silveira Santos, 2007: 108).

Sin embargo, luego de este gran avance, a partir de 1994 se vuelve a priorizar las relaciones económicas y la liberalización comercial en la relación entre las dos regiones.

Dentro de este contexto se firman los acuerdos marco de cuarta generación con el Mercosur en 1995; con Chile, en 1996 y con México, en 1997. Estos acuerdos aun mantienen la cláusula democrática – como los de tercera generación –, pero se fundamentan en tres puntos básicos: diálogo político y económico, liberalización comercial y cooperación económica (Del Arenal, C., 2007: 23).

A partir de aquí los acuerdos que la Unión Europea comienza a firmar con los diferentes bloques regionales incluyen acuerdos marco de cooperación – como los ya mencionados de cuarta generación – ya con intentos de negociar convenios de asociación que incluyan áreas de libre comercio con el Mercosur, la CAN y el Sica.

Durante esta etapa la novedad más importante la constituye el acuerdo con México, en el cual se incluye finalmente la cláusula democrática luego de la negativa de ese país de incluirla en el acuerdo de 1991.

Al respecto se ha dicho que “la posición mexicana inicial, con un amplio respaldo interno, era contraria a aceptar dicha cláusula, al considerarla una imposición unilateral y un inaceptable condicionamiento de las relaciones económicas y de cooperación. El veto mexicano a algunos proyectos de cooperación comunitaria

en materia de democratización reveló la extrema sensibilidad de este asunto” (Díaz Silveira Santos, C., 2007: 110).

Finalmente, tras arduas negociaciones, México y los representantes de la Unión Europea alcanzaron un Acuerdo en 1996 de Asociación Económica, Política y de Cooperación que incluyó la cláusula democrática. Para el país del norte los temas de democratización y defensa de los derechos humanos son sensibles aun hoy, debido a los graves problemas que ocurren en este, país en áreas como la actuación de fuerzas de seguridad, el funcionamiento del sistema judicial penal, la afectación de los derechos laborales y las restricciones a los derechos a la educación y la libertad de expresión.

Si bien es cierto que la incorporación de la cláusula democrática como condición resolutoria de los tratados firmados por la Unión Europea ha sido objeto de debate y de oposición, el Tribunal de Justicia en el caso Portugal vs. el Consejo (C-268/94) de 1996 la juzgó de forma favorable en la medida en que pudiera ser necesario mencionarla para que “la Unión pueda sustentar en Derecho internacional una terminación o suspensión del acuerdo por violación de los principios de democracia y derechos humanos” (Atienza Becerril, 2007: 57).

Y así es como desde 1992 la Comunidad Europea incorpora en todos sus acuerdos una cláusula en la que el respeto a la democracia y a los derechos humanos se define como elemento esencial en la relación con ese bloque. Este tema se ha

desarrollado en el Acuerdo de Cotonú firmado en junio del 2000 con los países de África, Caribe y Pacífico. Así mismo en el año 2001 en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el papel de la Unión Europea en el Fomento de los Derechos Humanos y la Democratización en terceros países dice:

La UE aborda un diálogo político más o menos oficial con todos los países con los que mantiene relaciones. En muchos casos, la base para un diálogo sobre derechos humanos y democracia es la cláusula sobre los 'elementos esenciales' incluida en todos los acuerdos de la Comunidad con terceros países desde 1992, y que ahora es aplicable a más de 120 países. Incluso cuando no haya un acuerdo vigente que incluya dichas cláusulas, el diálogo político deberá reflejar las disposiciones del Tratado relativas a los derechos humanos y la democracia.

En la actualidad, la Unión Europea centra su labor en la firma de acuerdos con los bloques regionales. Y en este contexto cada dos años se celebran Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno entre la Unión Europea y América Latina. En la Cumbre de Río de Janeiro de 1999 se comprometen a encarar una asociación estratégica birregional, en las áreas de lo político, lo económico y la cooperación. Dicho compromiso se ha renovado posteriormente, durante las Cumbres siguientes de Jefes de Estado de ambas regiones. Si bien, las mismas finalizan con una declaración que no tiene efecto vinculante, como lo puede tener un acuerdo, la cláusula ha sido incluida como compromiso asumido por las partes.

En la última Cumbre realizada en Madrid en el año 2010, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe se comprometen a promover la paz y la seguridad, la libertad, la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la prosperidad, reiterando el compromiso con el multilateralismo, en particular en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

Todos los convenios e instrumentos firmados entre Europa y muchos de los países de América Latina han servido como una forma de integración e intercambio muy favorable para el desarrollo democrático de la región.

Cabe señalar que la cláusula democrática no fue diseñada como castigo para los países incumplidores, ni tiene un carácter negativo, sino que se utiliza como forma de cooperación a nivel político, a fin de lograr que muchos países avancen en sus procesos de democratización y fortalecimiento del respeto a los derechos humanos.

Por lo cual, los acuerdos pueden prever diferentes sanciones para los países incumplidores. Podemos enumerar como ejemplo las siguientes: (a) la modificación del contenido de los programas de cooperación o de las formas que se utilizan; (b) la reducción de los programas de cooperación; (c) el aplazamiento de la llegada de la ayuda; (d) la negativa a responder a las iniciativas del asociado; (e) los embargos comerciales; y (f) la suspensión de la cooperación como último recurso.

Sin embargo, en la práctica, la imposición y el levantamiento de sanciones por violaciones de la cláusula democrática no ha tenido una aplicación uniforme ni apolítica a lo largo del tiempo.

Para poner algunos ejemplos podemos decir que sanciones solo han sido aplicadas con mayor dureza en el África Subsahariana (Togo, Níger, Costa de Marfil, etc.), zona donde los Estados ya tienen poco que perder, y no tienen mucho peso político o económico. Así mismo, se ha aplicado en Haití, uno de los países más pobres de Latinoamérica. Mientras que en países como China o Rusia, donde han ocurrido graves abusos a los derechos

humanos y donde el régimen político ha sido cuestionado, no se han tomado medidas de importancia a fin de que estos hechos tan graves lleguen a su fin (Díaz Silveira Santos, 2007: 104).

Por eso creemos que es importante para la protección y el desarrollo de una verdadera democracia en América Latina que se respete estrictamente el carácter vinculante de la cláusula democrática presente en los convenios de cooperación, ya que para nuestro continente Europa representa una gran ayuda en términos de asistencia al desarrollo, y es un sostén para los procesos de democratización e integración.

5. CONCLUSIÓN

La cláusula democrática es una herramienta de desarrollo y promoción de los valores democráticos. Ha tenido una larga historia en el derecho interamericano, aunque con etapas en que la práctica hacía pensar que su vigencia solo se mantenía en el papel.

Aun así, la tradición democrática latinoamericana es importante, y de allí vienen las diferentes etapas en la relación con la Unión Europea y el interés por promover estos valores. Se ha logrado un desarrollo importante de la cláusula democrática, dándole fuerza vinculante a partir de los convenios de tercera generación. Sin

embargo, aun hay que reforzarla, dándole más mecanismos de control posterior a los acuerdos, a fin de que sean realmente efectivos en la práctica.

Por otra parte, es claro que los gobiernos latinoamericanos intentan tener relaciones económicas y comerciales con la Unión Europea con un interés mucho mayor que aquellas que se pueden obtener con Estados Unidos, ya que en general han obtenido ayudas más desinteresadas del viejo continente.

Por lo que aquí vemos la importancia de los convenios de cooperación y del

acercamiento de un bloque tan relevante a nivel mundial y tan cercano con América Latina en cuanto a historia, cultura e ideología. Si bien sabemos que las cláusulas democráticas incluidas en los convenios de cooperación entre la Unión Europea y América Latina no han fortalecido directamente la democracia en el continente, creo que el rol de este bloque es el de acompañar los grandes esfuerzos

que hacen la mayoría de los países latinoamericanos en intentar garantizar la democracia y los derechos humanos de toda la población. No hay que perder de vista que hay altos índices de pobreza, desigualdad, corrupción e inseguridad en el continente; sin embargo, el valor democrático tiene entre los ciudadanos una larga tradición y prestigio que este tipo de convenios ayuda a proteger y respaldar.



6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

VI Cumbre UE-ALC. (18 de mayo de 2010). Declaración de Madrid, “Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”. Extraído el 15 de noviembre de 2011 desde www.consilium.europa.eu.

Atienza Becerril, G. (2007). *El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea*. Documento de Trabajo, Serie Unión Europea, Universidad de San Pablo. Extraído el 14 de noviembre de 2011 desde <http://dspace.ceu.es/bitstream/10637/3025/1/NA405082.pdf>.

Del Arenal, C. (2007). *Democracia y derechos humanos en las relaciones Unión Europea-América Latina*, *Revista Electrónica Iberoamericana*. Extraído el 14 de noviembre de 2011 desde http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_01_C_Del_Arenal.pdf.

Díaz-Silveira Santos, C. (2007). La cláusula de derechos humanos y democráticos en las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. *Revista Electrónica Iberoamericana*. Extraído el 14 de noviembre de 2011 desde http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_01_C_Diaz-Silveira.pdf.

Gómez Consarnau, A. (2003). *El uso de la cláusula democrática y de derechos humanos en las relaciones exteriores de la Unión Europea. Working Paper 39, Observatori de Política Exterior Europea*. Extraído el 16 de noviembre de 2011 desde <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/40/3zqjw4TCPmW7kQqkN4UO.PDF>.

Kunz, D. (2008). *Concepciones democráticas en pugna en el ámbito de la OEA*. En Suarez Salazar, L. y García Lorenzo, T., *Las relaciones interamericanas continuidades y cambios*. Buenos Aires: Clacso Libros, Buenos Aires.

Kunz, D., (2009, octubre). *Las luchas discursivas en torno a la democracia en el marco de la OEA y las Cumbres de las Américas (1990-2002)*. Ponencia presentada en las Jornadas del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina. *Las Relaciones Internacionales: una disciplina en constante movimiento*. Extraído el 14 de noviembre de 2011 desde http://rrii.flacso.org.ar/web/wp-content/uploads/2010/09/kunz_daniela.pdf

Maihold, G. (2006) *La Cumbre de Viena entre América Latina/Caribe y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas*, *Real Instituto Elcano, Área América Latina/Europa*. Extraído el 14 de noviembre de 2011 desde http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/978/978_MaiholdCumbreViena.pdf

Malamud, C. (2008). *Los actores extrarregionales en América Latina (y III): las relaciones con la Unión Europea*, *Real Instituto Elcano, Área América Latina*. Extraído el 14 de noviembre de 2011 desde http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2008/ARI8-2008_Malamud_actores_extrarregionales_AL_UE.pdf.

Martín, C. (2002). *Las relaciones América Latina-Unión Europea: Antecedentes de la importancia e institucionalización del diálogo político*. Revista de Ciencia Política. XXII (2), Chile.

Méndez, J. y Chillier, G. (2004). *La cláusula democrática y el derecho interamericano. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional*. Extraído el 5 de mayo de 2009 desde www.cejil.org/main.cfm.

Meyer, M. (2004). *Retos y Posibilidades en el Uso de la Cláusula Democrática. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez*. Extraído el 5 de mayo de 2009 desde <http://www.rmalc.org.mx/tratados/ue/documentos/meyer.pdf>.

OEA, Carta Democrática Interamericana. (2001). Extraído el 16 de noviembre de 2011 desde <http://cejil.org/instrumentos/carta-democratica-interamericana>.

OEA Declaración de Québec. Extraído el 15 de noviembre de 2009 desde www.summitamericas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20-%20Span.htm.

OEA Declaración de Santiago. Extraído el 15 de noviembre de 2009 desde www.summitamericas.org/chileplanspanish.htm#Democracia%20y%20Derechos%20Humanos.

OEA Protocolo de Washington. Extraído el 15 de noviembre de 2011 desde www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-56.html.

OEA Resolución 108". Extraído el 15 de noviembre de 2011 desde www.oas.org/juridico/spanish/Res-1080.htm.

Ramacciotti, B. (2009). *La Internacionalización de la Democracia en el Sistema Interamericano*. Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad. Extraído el 14 de noviembre de 2011 desde http://gcg.universia.net/pdfs_revistas/articulo_82_1206609729216.pdf.

Úbeda de Torres, A. (2007). *Democracia y derechos humanos en Europa y en América*. Madrid: Editorial Reus.

Unión Europea. Acuerdo de Cotonú. Extraído el 14 de noviembre de 2011 desde [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22000A1215\(01\):ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22000A1215(01):ES:HTML).

Unión Europea. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 2001 en el Fomento de los Derechos Humanos y la Democratización en terceros países*. Extraído el 15 de noviembre de 2011 desde <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0252:ES:HTML>.

Youngs, R. (2008). *What has Europe been doing?* Journal of Democracy. 19 (2), Estados Unidos