



15/2022

17 de febrero de 2022

*Ignacio Nieto Fernández****La condicionalidad democrática
de la Unión Europea**[Visitar la WEB](#)[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

La condicionalidad democrática de la Unión Europea

Resumen:

Desde su creación, los dirigentes del proyecto comunitario siempre se han afanado, en mayor o menor medida, en promocionar los valores europeos, los Derechos Humanos y la expansión de los sistemas democráticos. Es parte de nuestra génesis como europeos, tratar de mejorar el mundo y promover nuestros valores, incluyendo la democracia. No se trata de interferir caprichosamente en las políticas nacionales de los países más desfavorecidos, sino de ayudarles a implementar medidas avaladas por las Naciones Unidas y de pleno consenso mundial. La condicionalidad democrática se erige como un mecanismo válido para construir un mundo más justo y mejor sobre la base de adaptar genuinamente los valores occidentales buscando el consenso y partiendo del respeto mutuo. No deberíamos utilizar la postverdad o blanquear regímenes sátrapas para refutar este principio básico tractor de las políticas de acción exterior de la Unión Europea.

Palabras clave:

Unión Europea, valores, democracia, condicionalidad, acción exterior.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The multilateralism after Afghanistan

Abstract:

Since its inception, the leaders of the European project have always worked hard, somehow, to promote European values, human rights, and the EU's role in defending and exporting liberal democracy standards. That is part of our genesis as Europeans, to intend to make a better world and to promote our values, including democracy. This approach is nothing to do with interfering national issues of the less developing countries but to help them implementing measures underpinned by United Nations with global consensus. Democratic conditionality is about building up a better and fairer world, laying the foundations for a better condition through the adaptation of western values and the principle of mutual respect and dialogue. Disinformation about dictatorship's regimes should not be used to confront this basic principle that mainstream the external policy of the European Union.

Keywords:

European Union, values, democracy, conditionality, external action.

Cómo citar este documento:

NIETO FERNÁNDEZ, Ignacio. *La condicionalidad democrática de la Unión Europea*. Documento de Opinión IEEE 15/2022.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO15_2022_IGNNIE_Condicionalidad.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

Desde su creación, los dirigentes del proyecto comunitario se afanaron en promocionar los valores europeos, los Derechos Humanos (DDHH) y la expansión de los sistemas democráticos. Incluso aunque inicialmente no se viese con buenos ojos introducir cláusulas que pudieran condicionar las relaciones comerciales, la tendencia de los europeos siempre ha sido la de influenciar el mundo desde el prisma de los valores y los DDHH.

Valores que no podemos olvidar que son, no solo elementos de cohesión intracomunitaria, sino también motores de la acción exterior de la Unión, y que están consagrados en los tratados¹ constitutivos. En concreto, el Tratado de la Unión Europea (TUE), en su artículo segundo establece que: «El fundamento último de la Unión o razón de ser del sistema de integración es la existencia de unos valores comunes a la Unión y a sus Estados miembros; esos valores supremos son la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, Estado de Derecho y respeto a los DDHH, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías». O el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) en cuyo artículo 209 se indica expresamente que el objetivo de la Unión es fomentar el respeto a los DDHH y las libertades fundamentales.

Es decir, los valores, incluyendo la democracia, forman parte de nuestro Derecho primario, consagrado en Tratados que tienen carácter vinculante para los Estados miembro. Nuestro Derecho primario da explicación, así, a los motivos que llevan a la Unión a incluir en su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) acciones dirigidas a promover los valores europeos. Y lo hace porque es parte de su identidad como actor que aspira a mejorar la paz en el mundo.

Después de la caída del muro de Berlín, la atención de gran parte de los actores del sistema internacional recayó sobre la Unión. Se generó una sensación de que la identidad de la Unión podría mejorar el mundo. Por ello, los dirigentes del proyecto comunitario comenzaron a dar pasos para consolidarse como actor internacional y a reforzar el vínculo entre su acción exterior y la promoción de sus valores.

¹ No podemos olvidar que todas las acciones que emprende la UE se basan en los tratados. Estos acuerdos vinculantes entre los Estados miembros establecen los objetivos de la UE, las normas aplicables a sus instituciones, la manera en que se toman las decisiones y la relación entre la Unión Europea y sus integrantes.

Esta aproximación es del todo coherente con los tratados y plausible en el marco global: debemos sentirnos orgullosos de utilizar nuestra condición de mayor mercado único del mundo, y el incentivo que supone internacionalmente establecer relaciones comerciales con nosotros, para promocionar unos mínimos estándares democráticos y de DDHH.

A diferencia de otras naciones, como los Estados Unidos, la Unión aborda el problema con una aproximación diferente, al no intentar imponer su visión de democracia por la vía de las armas ni por medio del bloqueo económico, sino con medios más sutiles, en la línea de los estímulos y la generación de consensos, o la de creación de condiciones favorables para su asentamiento².

La condicionalidad democrática de la Unión

El profesor Forcada indica que «condicionalidad se identifica pura y simplemente con la voluntad de un estado u organización internacional de condicionar la ayuda prestada a un país determinado a la adopción por éste de una política determinada»³.

La génesis del mecanismo es condicionar las ayudas, principalmente económicas, al cumplimiento de unos determinados estándares occidentales. Estándares centrados en el campo de los DDHH y los principios democráticos.

La cláusula de condicionalidad democrática consta de dos partes diferenciadas: la cláusula de relevancia y la cláusula de suspensión. Por la primera se vinculan el establecimiento de acuerdos al cumplimiento de la Declaración de los Principios de Derecho Internacional de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Por la segunda, se establece la posibilidad de que los países que no respeten los DDHH o el Estado de derecho puedan recibir una sanción o la anulación del acuerdo⁴.

El objetivo de la condicionalidad es incentivar, a los países sujetos a la ayuda a la cooperación, a realizar reformas políticas dirigidas a converger hacia el sistema de valores que gobierna la Unión. Incentivo que se complementa con una parte punitiva, al castigar a aquellos países que decidan voluntariamente apartarse de esta aproximación.

² VIZCARRA RUIZ, María Alejandra. "El acervo comunitario de la Unión Europea y su contribución a la democracia en el mundo", *InterNaciones*, 2020, no 18, p. 18.

³ FORCADA BARONA, I., *El condicionamiento político y económico de la Ayuda Oficial al Desarrollo*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1996, p. 127.

⁴ Está recogido en el artículo 60.3. b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Además, hay que considerar que este condicionamiento no se aplica exclusivamente a las ayudas propias de las políticas de desarrollo, sino que también son vinculantes a la hora de establecer relaciones comerciales como un socio preferente de la Unión. Es por lo tanto un doble condicionamiento, el que se le aplica a la nación que desee recibir ayuda de la Unión.

Este principio de condicionalidad es una consecuencia de la concepción de la UE como poder normativo, definido por Ian Manners como aquel que es ideacional, implica principios, acciones e impacto, y tiene además consecuencias amplias en la política mundial⁵. Es por lo tanto una aspiración noble la de desear exportar un conjunto de valores, principios y sistemas que se considera incrementan los niveles de bienestar de las sociedades (todo ello desde el prisma de un sistema de valores y una arquitectura de la sociedad similar al estereotipo occidental).

Esta forma de actuar hace que la PESC se impregne de la identidad del proyecto comunitario y construya sus relaciones desde el prisma normativo, como poder transformador de las sociedades sobre la base del diálogo político y la mencionada condicionalidad democrática. Así, los firmantes de los acuerdos de cooperación se comprometen a respetar los DDHH y los principios democráticos, que inspirarán sus políticas internas y exteriores.

De esta forma, la Unión pretende, mediante la persuasión, transferir los principios ideológicos de gobierno que están implantados en los Estados miembros, y entre ellos, entre los que se encuentra la democracia.

Desde algunos foros se ha considerado que esta forma de proceder es invasiva. Sin ser ajenos a la existencia de puntos controvertidos, es difícil no estar orgullosos de interferir y, cuando es posible, contribuir a abolir políticas nacionales que permiten la ablación de niñas o deniegan el sufragio a mujeres o a las capas bajas de la sociedad. Si nuestras relaciones comerciales sirven para paliar estos atropellos y otros muchos igual de evidentes, debe ser bienvenida la actuación de la Unión.

⁵ MANNERS, Ian. "The normative ethics con the European Union", *International Affairs*, vol 84, nº 1, 2008, p. 75.

Historia de la condicionalidad

Las comunidades europeas no se mostraron muy favorables a incluir de forma explícita la democracia y los DDHH en sus relaciones comerciales. La razón troncal de esta actitud era la desconfianza, por parte de los Estados miembros, hacia una Institución recién creada que asumía competencias de forma acelerada. Los Estados miembros entendían que las comunidades europeas podrían invadir su soberanía⁶.

Esa recalcitrante postura fue debilitándose con el paso del tiempo, de tal forma que estos asuntos se fueron incluyendo de forma progresiva. Al fin y al cabo, se trataba de aspectos que formaban parte de la génesis que en su día había motivado la creación del proyecto comunitario. Desde el inicio de este, conformarse como un estado democrático fue una exigencia para pertenecer al club comunitario, y nuestra acción exterior, en consecuencia, exporta nuestros valores y formas de gobierno.

Durante los años sesenta se produjeron multitud de condenas ante situaciones de clara violación de los DDHH. Sin embargo, estas condenas no llegaron a paralizar la relación comercial con el infractor ni las ayudas recibidas. Esta forma de proceder estaba avalada por la Comisión, al considerar ésta que muchos países estaban recién llegados a la independencia y, por lo tanto, condicionar la ayuda a la observancia de los derechos fundamentales era una actitud neocolonialista, que podía verse como un atentado a su soberanía y un pretexto para inmiscuirse en sus asuntos internos⁷.

Ambas circunstancias —recelo de los Estados miembros junto con titubeo de la Comisión— derivaron en que la imbricación de los principios democráticos en la política exterior de la UE tuviera un lento despertar, solo consolidado durante los últimos veinte años. Esta consolidación vino de la mano del TUE en 1992⁸ y, durante todo el recorrido del proyecto comunitario, gracias a los Tribunales de Justicia⁹ (de las comunidades europeas primero, y posteriormente de la Unión Europea).

⁶ ÚBEDA DE TORRES, Amaya. “La evolución de la condicionalidad política en el seno de la UE”, *Revista de derecho comunitario europeo*, 13(32), pp. 49-88.

⁷ GÓMEZ CONSARNAU, Ana. “El uso de la cláusula democrática y de DDHH en las relaciones exteriores de la UE”, *Working Papers OBS*, 2003, no 39, p. 2.

⁸ «La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los DDHH y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario» (párrafo 2 del art. F del TUE).

⁹ Es muy interesante la lectura del profesor Jesús María Boccio hace un repaso sobre la contribución de los Tribunales de Justicia a la promoción de los DDHH en varias sentencias. BOCCIO, José María. *Comunidades europeas y los DDHH*. Madrid: Fundación Juan March.

Tras la caída del muro de Berlín y el desvanecimiento de los criterios propios de la *realpolitik*, la aproximación de los países europeos se torna diferente. Los objetivos de la condicionalidad política en el ámbito de la cooperación internacional se reestructuran, dejando espacio a dimensiones como la de los DDHH o la promoción de los principios democráticos. La desaparición del mundo bipolar hacía que los criterios geopolíticos tuvieran menos influencia en las relaciones comerciales, puesto que ya no se trataba exclusivamente de declinar la balanza hacia un lado u otro. En ese momento, otros criterios podían gobernar el sistema de concesión de ayudas al desarrollo.

Esta progresión de la promoción de los DDHH y la democracia en la política exterior de la Unión tuvo su confirmación en el IV Convenio de Lomé de diciembre de 1989, donde se comenzaron a dar pasos importantes, como la inclusión de los DDHH en los acuerdos. En el Convenio, los 12 países de la comunidad europea adquieren el compromiso de favorecer el desarrollo de 60 países subdesarrollados de África, Caribe y Pacífico. Este ha sido y es uno de los pasos más importantes que ha permitido iniciar en la consolidación de instrumentos que permitan garantizar los DDHH y la implantación de la democracia en sus relaciones comerciales.

Esta tendencia se vería confirmada por varias resoluciones adoptadas por la Comisión y varias conclusiones adoptadas por el Consejo. Por ejemplo, el Consejo de Lisboa, que recoge el vínculo entre el respeto a los DDHH, los principios democráticos y el desarrollo.

Posteriormente, en la resolución del 28 de noviembre de 1991 sobre la Cooperación en DDHH, democracia y desarrollo, se precisarán dos aspectos esenciales en el devenir de la política exterior de la comunidad europea:

- Por una parte, se confirma que también los principios democráticos y la promoción de la democracia deben entrar en la condicionalidad de la CE, al mismo nivel que estaban actuando los DDHH.
- Por otra, se abre el camino a la aplicación de la condicionalidad negativa y, por tanto, a poder cancelar los acuerdos, si bien es cierto que la condicionalidad positiva prima en nuestra acción exterior.

Desde ese momento, el impulso de las diferentes instituciones ha sido decisivo para mantener la progresión adecuada. Destacan varias Comunicaciones de la Comisión en 1995, sobre el Respeto de los principios democráticos y los DDHH en los acuerdos de la

Comunidad con terceros países, como la que lleva por título *La Unión y los aspectos exteriores de la política de DDHH: de Roma a Maastricht y más allá*, o posteriormente, en el 2001, la titulada *El papel de la Unión en el fomento de los DDHH y la democratización de los terceros países*.

La legitimidad de la Unión en el uso de la condicionalidad

La razón troncal que valida esta aproximación de la Unión, desde una perspectiva neoinstitucional, es que la gobernanza y los DDHH se asocian con la efectividad mínima del Estado para cohesionar una sociedad, y para que sea capaz de realizar los ajustes económicos pertinentes. Es decir, se conciben como un instrumento para el perfeccionamiento institucional¹⁰.

Quizá el problema haya sido exportar sistemas como un todo, y no adaptarlos a las condiciones autóctonas. Sistemas que perseguían mejores condiciones para crear formas de mercado capitalistas, donde el producto o mercancía se diseña para el colono dominante¹¹, no para el nativo¹². A estas alturas, a nadie se le debería escapar que el neoliberalismo, como paradigma económico, dificulta sobremanera la imposición del respeto a los DDHH o la promoción de la democracia como principios rectores de las relaciones comerciales internacionales.

Sin embargo, debemos tener amplitud de miras y no perder de vista el contexto general: los errores del pasado no pueden hacernos caer en la desconfianza en nuestro sistema de valores. De hecho, el desarrollo ha venido, en el ámbito de la Unión, parejo a la democracia y al respeto de los DDHH. Ya en la Declaración de Copenhague sobre el desarrollo social¹³, en su artículo 4, se señala que «Estamos convencidos de que la democracia y un buen gobierno y una administración transparentes y responsables en todos los sectores de la sociedad son bases indispensables para la consecución del desarrollo sostenible centrado en los aspectos sociales y en el ser humano».

¹⁰ ALBERDI BIDAGUREN, Jokin. “La gobernanza democrática y la protección de los DDHH en la Asociación UE-África: ¿condicionalidad positiva o injerencia política?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2011, vol. 15, no 38, p. 131.

¹¹ Ejemplos en la historia los encontramos por doquier, diamantes de Sierra Leona, las maderas preciosas de Liberia, el petróleo en Nigeria o el gas en Sudán.

¹² CAMPOS OROZCO, Francisco Javier. “Intervención de la Unión Europea en República Democrática del Congo ¿Construyendo la Democracia?”, *InterNaciones*, 2021, no 20, p. 92.

¹³ Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/CONF.166/9>

Posteriormente, en el apartado de acciones (punto 71) establece con más claridad esta conexión: «Los gobiernos deben promover y proteger la totalidad de los DDHH y las libertades fundamentales, entre ellos el derecho al desarrollo, teniendo presente la interdependencia y el reforzamiento mutuo de la relación que existe entre democracia, desarrollo y respeto de los DDHH».

No podemos dar la espalda a nuestros tratados constitutivos, al acervo normativo, basado en un fuerte consenso y aceptación por parte de los Estados miembro. Esta esencia es y debe seguir siendo indiscutible. No se trata de interferir caprichosamente en los modelos de vida de otras sociedades, sino de exigir un mínimo común de derechos fundamentales.

La legitimidad internacional de un actor guarda relación con el grado de aceptación que sus políticas granjean en los organismos de poder que gobiernan el Sistema Internacional. En el caso que nos ocupa, las Organizaciones Internacionales y, en especial, la ONU. Y es innegable que, a este respecto, la Unión goza de buena salud, proporcionada por su sistema jurídico, con el Tribunal de Justicia de la UE a la cabeza. Tribunal que avala que las políticas son acordes con el acervo internacional. Tanto es así que una legitimidad sólida induce a incrementar las atribuciones de la organización. En el caso de la Unión, el aumento de responsabilidades en materia de DDHH es claro y notorio.

Las disfunciones de las Políticas al Desarrollo

Desde el punto de vista de algunos socios comerciales, las políticas de condicionalidad democrática podrían enmarcarse en la injerencia de los países occidentales en sus políticas internas. Cuando se pone encima de la mesa la condicionalidad se utiliza la fortaleza económica de la UE para lograr sus fines. Podría interpretarse que es una negociación claramente desigual entre los que acuerdan la asociación.

A partir de estas consideraciones, se han hecho oír posturas que denuncian estas formas de cooperación, adoptadas por los países capitalistas, como instrumentos para crear estructuras de dominación¹⁴. Esta aproximación, aunque pueda sonar populista, tiene mucho calado en la población civil, que con facilidad contempla estas acciones

¹⁴ CAMPOS OROZCO, Francisco Javier. "Intervención de la UE en República Democrática del Congo ¿Construyendo la Democracia?", *InterNaciones*, 2021, no 20, p. 91.

internacionales (protagonizadas por entidades que aglutinan antiguos países colonizadores) como injerencias en sus países. Al fin y al cabo, las políticas al desarrollo mueven cantidades ingentes de dinero y multitud de mecanismos, y algunos de ellos pueden gobernarse por intereses bastardos que se escapen del control de la UE¹⁵.

Se antoja necesario conceptualizar la democracia y aplicar el método analítico priorizando las cuestiones que son obligadas y otras voluntarias, o sujetas a implementación autóctona. Además, esta forma de proceder nos permitirá evaluar objetivamente si los estados se están apartando de estos criterios.

El profesor Grasa¹⁶ operacionaliza el concepto y determina tres dimensiones a satisfacer:

- Competencia significativa y extensa entre individuos y grupos organizados a intervalos regulares y sin uso de la fuerza.
- Alto nivel de participación política en la selección de líderes y políticas, que incluye al menos elecciones regulares.
- Un nivel de libertades civiles y políticas que asegure la integridad de la competencia y participación.

La transparencia es otro factor esencial, y nuestra percepción tiene que casar con la evaluación de otros organismos. Para ello debemos disponer de mecanismos e instrumentos con los que poder medir los DDHH o la calidad de la democracia, de tal forma que nos permita ayudar en la toma de decisiones con relación a las medidas a tomar en la ayuda al desarrollo. Valga como ejemplo el Freedom House Index, que barema los países en diversos aspectos, por ejemplo, en el respeto a los derechos políticos o las libertades civiles¹⁷.

En muchas ocasiones, los países receptores han mostrado una importante desafección en la implementación de los valores propios de la UE. Es necesario ganar tasas de apropiación por parte de los oriundos, siendo ellos los que construyan su propio proyecto, pero sin renunciar a pilares básicos como es la separación de poderes o la participación

¹⁵ MACÍAS, K.C. "El neocolonialismo en nuestros días: La perspectiva de Leopoldo Zea", *Universitas Philosophica*, 2015, 32(65), p. 94.

¹⁶ GRASA, Rafael. Algunas reflexiones a propósito del Libro Verde de la Comisión Europea. "La condicionalidad democrática y la participación de la sociedad civil en la perspectiva de la renegociación del acuerdo de Lomé", *Afers Interna*, 1998, p. 159.

¹⁷ Información disponible en <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>

de toda la sociedad, incluidos los más marginados. Ambas cuestiones son complejas de instaurar en países herederos de sistemas dictatoriales o tribales.

En otras ocasiones, otros intereses distintos de los DDHH han sido los que han decidido cuándo se aplicaba la cláusula¹⁸. La Política de Cooperación al Desarrollo es política intergubernamental y, por tanto, gobernada por los Estados miembro. Esta circunstancia puede inducir desnaturalizaciones en el proceso de asignación de ayudas a la cooperación al desarrollo, al intervenir factores nacionales dirigidos a través de las capitales como un instrumento de esa política exterior. A menudo se subordina a los objetivos de los Estados miembro, ajenos al desarrollo¹⁹, y se convierte en un instrumento de poder de las naciones.

Además, la condicionalidad puede derivar en una política de imposiciones que no resuelva los problemas internos de los países objetivo. El caso de Cuba es un claro ejemplo de ostracismo democrático, a pesar de las políticas de condicionalidad. Complicado terreno de juego que debe allanarse con un diálogo más horizontal de respeto mutuo basado en la interpretación clásica de la soberanía nacional del Gobierno cubano, que entroniza el principio de no injerencia²⁰. Nos encontramos en un ínterin peligroso, porque la falta de avance puede hacer caer en una desesperación que lleve a buscar otros socios comerciales, con la consiguiente pérdida de influencia de la Unión.

Por otra parte, debemos ser muy cuidadosos con la aplicación de la cláusula negativa de la condicionalidad, y evitar que acabe siendo un freno a las ayudas al desarrollo. En muchos países, frenar la llegada de ayudas al desarrollo solo trae más miseria y pobreza al más desfavorecido.

La búsqueda de soluciones

El mecanismo de condicionalidad debe ser un concepto flexible, que permeabilice la diversidad e idiosincrasia de otras naciones. Debemos elegir un sistema que descarte aquellos atributos occidentales que no se adapten convenientemente a los países

¹⁸ GÓMEZ CONSARNAU, Ana. "El uso de la cláusula democrática y de DDHH en las relaciones exteriores de la UE", *Working Papers OBS*, 2003, no 39, p. 1.

¹⁹ SANAHUJA, José Antonio. "Los dilemas de la política de desarrollo de la Unión", *Ene*, 2018, vol. 10, p. 14.

²⁰ AYUSO, Anna; GRATIUS, Susanne. "¿Nadar a contracorriente? El futuro del acuerdo de la UE con Cuba", *Swimming against the current*, 2017, p. 90.

receptores. Debemos disponer de un mínimo común múltiplo del concepto de democracia, unos elementos troncales al concepto de democracia sin atavismos culturales o de otra naturaleza.

Pero la UE, en especial la Comisión Europea, tiene paciencia estratégica y con el paso del tiempo rectifica los errores cometidos. Un ejemplo de mejora del proceso es que ahora los fines de las políticas al desarrollo se definen con más precisión y suelen ser consensuados con la otra parte, con igualdad en el trato. Además, suelen tener un mecanismo de implementación y de medición de los progresos adaptado a las naciones con las que se pretende realizar el acuerdo. No podemos utilizar un mismo sistema para cualquier país del mundo pues, en esencia, son diferentes.

Aunque es cierto que existen mecanismos de supervisión y control de la ayuda al desarrollo por parte de la Delegación de la UE, los asuntos de naturaleza económica siempre están sujetos a controversia. Factores como la transparencia deben impulsarse, de modo que ayuden a comprender la acción de la UE y a acallar rumores o comentarios sesgados sobre la asignación de la ayuda.

Los procesos de decisión pueden caer fácilmente en la subjetividad o servir a consideraciones geopolíticas o económicas. Es evidente que las situaciones deben ser valoradas de forma independiente, y que la comparación puede ser del todo nociva al proceso, puesto que cada entorno es, completamente diferente.

Incluso un mismo hecho objetivo y contrastado puede no tener una misma interpretación, al influir factores que distorsionan la evaluación, como puede ser la cultura regional. En especial cuando la condicionalidad negativa se desencadena ante circunstancias graves, sin aportar profundidad en el significado de la palabra grave.

La activación de la cláusula democrática en la vertiente negativa no puede ser un proceso autárquico, debe ser producto de un consenso basado en el reconocimiento de esa fractura de los acuerdos por una de las partes. Se deben ofrecer salidas honrosas que permitan recuperar la senda del respeto de los DDHH y la democracia.

La fractura de los DDHH se produce con el resurgimiento de crisis, por ello es conveniente contemplar acciones en el campo preventivo, pues dan buenos frutos y

ayudan a que las crisis y los conflictos no afloren²¹. Es necesario que las políticas de desarrollo contemplen políticas preventivas en las que el desarrollo y la lucha contra la pobreza ocuparían un lugar relevante²².

La capacidad que se puede aportar en el terreno de la alerta previa y respuesta rápida ante advenimientos de crisis y conflictos debe ser potenciada. Una vez estalla el conflicto es mucho más oneroso, en todos los aspectos, reconstruir el país y encaminarlo por la senda del desarrollo.

Asimismo, las dimensiones estructurales y culturales, así como otros factores de naturaleza histórica, deben jugar un papel esencial en el proceso de influencia de la acción exterior de la Unión en aras de implantar sus objetivos políticos a través de la cooperación al desarrollo, de tal forma que se favorezca nuestra acción en países realmente frágiles y desconfiados.

Por otra parte, la Unión es un actor con mucha influencia internacional en ayuda al desarrollo, dispone de capacidad de transformar las instituciones con su poder normativo y forzar a que se implemente un sistema transparente y con elevadas dosis de rigor. Una de las propuestas que más visos tiene de llegar a buen puerto es el control judicial en la determinación de los derechos fundamentales, o por lo menos dejar a la justicia la capacidad de interpretar la situación.

Adoptando mecanismos de esta naturaleza se ganarían tasas de apropiación por parte de los países a los que se dona la ayuda, y un compromiso mayor con las reformas que se desean implementar. «La sujeción a un control judicial de la condicionalidad sentaría un importante precedente para reconducir su aplicación en el futuro, en el sentido de una mayor adecuación a los derechos fundamentales reconocidos en los tratados internacionales sobre DDHH»²³.

²¹ No podemos olvidar lo que ocurrió en Ruanda en 1994 donde la actitud de la Comunidad Internacional y de la UE quedó en entredicho, al ser incapaz de tomar medidas contundentes para parar la masacre ni tampoco ser capaz de predecir el advenimiento de la masacre

²² SANAHUJA, José Antonio. "Los dilemas de la política de desarrollo de la UE", *Ene*, 2018, vol. 10, p. 16.

²³ ARMENGOL I FERRER, Ferrán. "Condicionalidad en una unión de derecho: El mecanismo europeo de estabilidad (MEDE)", *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria* 110 (2018), p. 74.

Conclusiones

La casuística en la participación de los Estados miembros de la Unión en materia de cooperación al desarrollo es compleja, y normalmente está influenciada por objetivos políticos nacionales difíciles de detectar y, por lo tanto, de paliar. Con frecuencia, estos intereses se enmascaran dentro del sistema de condicionalidad para la concesión del paquete de ayudas internacional al país en desarrollo.

Diferentes estudios infieren la relación perversa entre medidas de condicionalidad negativa y objetivos políticos espurios de naciones que participan de esa contribución a la ayuda al desarrollo. Debemos tomar medidas que no permitan que la condicionalidad se convierta en un instrumento de poder de las naciones más avanzadas, tampoco en un elemento coactivo para forzar a una nación a llevar a cabo las acciones que nosotros deseamos: es necesario poder analizar y observar mejor los criterios que gobiernan la condicionalidad.

El control judicial sobre determinadas materias, como por ejemplo la interpretación de los juristas del nivel de democracia, mejora el nivel de apropiación de la nación donante, así como su grado de compromiso en la implementación de medidas que mejoren la calidad de vida de sus ciudadanos en base a un crecimiento y un desarrollo.

Hay que prestar especial atención a las medidas que sean lesivas o punitivas para la nación en desarrollo por los efectos que puede tener no acceder a ese recurso económico y a un potencial desarrollo que permita una etapa de prosperidad en la nación. Actitudes de castigo pueden ser interpretadas como de superioridad o de colonialismo, y es necesario desterrarlas cuanto antes.

La apropiación de los condicionantes por parte de la nación que recibe la ayuda es un factor muy a considerar, construir arquitecturas democráticas sin complicidad del país que la recibe o sin su pleno convencimiento es garantía de que tarde o temprano se volverá al sistema anterior.

La etapa post-Afganistán debe hacernos repensar si somos eficaces en la aplicación de nuestras cláusulas y si somos eficaces en su implementación. No se trata de dudar de nuestros valores. Se trata de moldearlos para que sean más eficaces en un entorno completamente diferente.

La Unión es un verdadero agente internacional que desea promover la paz. La condicionalidad en sus relaciones comerciales es un mecanismo válido que necesita mejorarse. No podemos dudar en intentar, de forma pacífica y sobre la persuasión, influir en otras sociedades para corregir claros apartamientos en DDHH o principios democráticos. No se trata de imponer nuestro modelo, sino de mostrar e implementar medidas que mejoren la dignidad humana y con ello el progreso y la mejora en la calidad de vida. No deberíamos utilizar la posverdad o blanquear regímenes sátrapas para refutar este principio básico tractor de las políticas de acción exterior de la Unión Europea.

*Ignacio Nieto Fernández**

Capitán de Navío de la Armada Española
Jefe de la Sección de Conducción Estratégica EMACON