



Universidad
Carlos III de Madrid

Instituto de
Estudios Internacionales y Europeos
Francisco de Vitoria

**OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
Y DERECHOS HUMANOS:
PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS /
DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS**

Directores:

CARLOS R. FERNÁNDEZ LIESA

CASTOR M. DÍAZ BARRADO

Coordinación:

DIANA M. VERDIALES LÓPEZ

COLECCIÓN ELECTRÓNICA

INSTITUTO

DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y EUROPEOS

FRANCISCO DE VITORIA

Nº 9

Año 2018

**OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
Y DERECHOS HUMANOS:
PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS
/ DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS**

Directores:

CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO

Universidad Rey Juan Carlos

CARLOS RAMÓN FERNÁNDEZ LIESA

Universidad Carlos III de Madrid

Coordinadora:

DIANA MARCELA VERDIALES LÓPEZ

Universidad Rey Juan Carlos



Las opiniones de los autores en este trabajo y los análisis y recomendaciones que se hacen no reflejan el punto de vista oficial del Secretariado del Fondo de los ODS, ni de las Naciones Unidas, ni de sus Estados miembro.

Edición: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid, N° 9. Año 2018.

Número especial de la Colección electrónica.

Diseño: Centro de Estudios de Iberoamérica, Universidad Rey Juan Carlos.

Impresión: Editorial Copy Red S.A.

Dep. legal: M-2152-2018

I.S.B.N: 978-84-697-9116-5

UNIÓN EUROPEA: DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Araceli Mangas Martín¹

Universidad Complutense de Madrid

1.- Introducción

Ya hace años, en el comienzo de este siglo, el objetivo de dotar a la UE de un instrumento obligatorio de protección de derechos humanos, como es la Carta de Niza, tenía una meta instrumental. En efecto, la Carta se presentaba como un instrumento de reforma del sistema político a medio plazo (“constitucionalización del Derecho Originario”) y como un elemento impulsor del sentimiento común de pertenencia a fin de fortalecer la identidad de la UE. Con la Carta se buscó definir nuestro patrimonio colectivo de valores y derechos que, a su vez, sirvieran de fundamento a las políticas comunitarias. Era un elemento de legitimidad democrática del sistema.

Del mismo modo, hoy, el desarrollo sostenible está enraizando como el marco e instrumento de nuevas metas en materia de derechos humanos que sienten las bases de unas condiciones de bienestar que lleven a un nuevo enfoque en materia de derechos humanos. Este nuevo método trata de llegar a la raíz de muchas situaciones con las que, a pesar de los avances del último siglo, todavía convivimos con amplias capas de población situadas en la exclusión y pobreza y, lo que es peor, con prácticas públicas y privadas que ponen en peligro el porvenir de generaciones futuras.

Si los Objetivos del Milenio movilizaron parcialmente a la Humanidad en el siglo anterior, con resultados nada apabullantes pero esperanzadores, la idea de unos marcadores u objetivos del desarrollo sostenible se replantea de nuevo como parte de políticas movilizadoras

¹ Catedrática de Derecho Internacional Público (Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid). Académica de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España.

entre los expertos, los universitarios, la opinión pública y los Estados, así como su ciudadanía.

El objetivo 16 que mueve este encuentro en Yuste se titula “Paz, Justicia e instituciones eficaces” y su fin es “promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”. Y en ese sentido la Agenda de Desarrollo Sostenible de la UE pretende unirse a un “un marco político transformador para erradicar la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible en todo el mundo”².

2.- Desarrollo Sostenible en el Marco de los Tratados

Este nuevo enfoque que aporta el Desarrollo Sostenible es muy del agrado del sistema de integración europea: aunar desarrollo sostenible y derechos humanos. La propia UE reconoce como coherente con los valores y principios de la UE, tanto la Agenda 2030, como sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como el abordaje de su ejecución “sobre la base del protagonismo nacional y la responsabilidad compartida”.

Algo hemos avanzado desde que se introdujo en 1997 el concepto de desarrollo sostenible tras la reforma del Tratado de la UE de Maastricht por el Tratado de Ámsterdam; fue en el Preámbulo, en su párrafo noveno, en el que se reconoce que el principio de desarrollo sostenible condiciona cualquier progreso social y económico. Esa alusión situaba el desarrollo sostenible en el contexto puramente económico de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente.

Con ocasión del Tratado de Lisboa, el desiderata del preámbulo se ha transformado en el art. 3.3 del TUE aunque sin avanzar mucho más, pero es notorio que se comienza a vincular desarrollo sostenible a los derechos humanos y a la acción externa en un nuevo párrafo como el previsto en el art. 3.5 TUE al fijar los objetivos de la UE: (“Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad

² Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión, *El nuevo consenso europeo en materia de desarrollo «Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro»*, de 30.6.2017, *Diario Oficial* C 210/1, de 30 de junio de 2017.

y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos...”).

Igualmente, el desarrollo sostenible se vinculaba a los objetivos específicos de la acción exterior de la UE en el art. 21 TUE, letras *d*) y *f*), en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza”; o en el más específico de la gestión de los recursos naturales.

Son muchos los preceptos que a lo largo del TFUE incluyen obligaciones de desarrollo sostenible, aunque casi siempre ligadas a obligaciones relacionadas con la protección del medio ambiente.

Lo mismo sucede con la Carta de Niza; sus referencias al desarrollo sostenible son algo anticuadas y limitadas al estar referidas, en el caso de la alusión en el Preámbulo al mercado interior, y en el articulado de la Carta a la protección del medio ambiente (art. 37 Carta).

Más interés tiene el avance conceptual en los últimos años hasta normalizarse ese principio de desarrollo sostenible en todas las políticas públicas de la UE bajo el concepto de *transversalidad*. La propia Declaración de la UE conteniendo sus objetivos para la Agenda va más allá al exigir coordinar las políticas de la UE con las de sus EEMM.

Es igualmente destacable la imbricación de la Agenda 2030 con objetivos de acción exterior.

Reaparece, si es que se había desaparecido de la escena, la idea la UE como potencia normativa, como poder basado en normas al confesar que “la consecución de estos compromisos debe fundarse en un orden mundial basado en normas, con el multilateralismo como principio clave y las Naciones Unidas como eje.”

3.- Buen Gobierno y Desarrollo Sostenible

Al ligar los temas clave de la Agenda 2030 con “las personas, el planeta y la prosperidad, la paz y la asociación”, es reseñable que estime que los nuevos logros para las personas solo serían posibles si se incluye “la consolidación de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos humanos”.

No es una novedad, pues la Declaración conjunta confirma una idea arraigada en torno a que “Los sistemas e instituciones de gobernanza eficaces que responden a las necesidades de los ciudadanos prestan

servicios esenciales y promueven un crecimiento inclusivo, mientras que los procesos políticos integradores garantizan que los ciudadanos puedan exigir cuentas a todos los niveles a los cargos públicos.”

El desarrollo sostenible solo se puede lograr, en palabras de la Declaración conjunta, con “instituciones fuertes” y “una gobernanza multinivel” abierta a “personas en situaciones de vulnerabilidad y minorías a través de asociaciones entre los gobiernos nacionales, subnacionales y locales” (apartado 61).

Y no menos importante, fundamental, el desarrollo sostenible precisa también “atajar la corrupción e introducir más transparencia y una mayor rendición de cuentas en la financiación pública y la prestación de servicios públicos” (ap. 61).

El desarrollo sostenible parece, pues, que solo se puede lograr en sociedades democráticas basadas en la plena rendición de cuentas.

Igualmente destacable es la mención a la conducta de las empresas europeas que trabajan en los países en desarrollo en la medida en que deberían respetar las normas y principios internacionales en materia de derechos humanos y contribuir “a mejorar las condiciones para una actividad económica integradora promoviendo políticas y marcos reglamentarios más sostenibles, los derechos humanos, en particular las normas fundamentales del trabajo, y los requisitos de debida diligencia, que den lugar a entornos empresariales más propicios, nuevos modelos de negocio y una mayor capacidad de los Estados” (ap. 49).

Al vincular desarrollo sostenible con el Estado de Derecho, es seguro que estaban también pensando en sociedades extraeuropeas azotadas por conflictos armados o en Estados frágiles o desestructurados.

La ayuda al desarrollo debe tener en cuenta preferentemente esa situación de modo que “La estabilización requiere colmar la brecha existente entre la resolución de conflictos y los procesos de reforma a largo plazo, y crear un clima de confianza entre el Gobierno y la población, en particular reactivando rápidamente la prestación de servicios”.

Derechos humanos y sociedad democrática exigen reducir las desigualdades que llevan al conflicto, también en nuestras sociedades de bienestar. Por ello, el Consenso Europeo propone que “La UE y sus Estados miembros...ayudarán directamente a las capas más pobres y más vulnerables de la sociedad y también contribuirán a promover un

crecimiento más inclusivo y un crecimiento sostenible que no ponga en peligro la capacidad de las generaciones venideras para satisfacer sus necesidades” (ap. 68).

No puede tener reproche posible: Intentar transformar desde dentro y con las fuerzas sociales propias a numerosos Estados para prevenir los conflictos sociales y políticos internos. El desarrollo y la riqueza de los Estados, hoy, no se basa en la explotación de sus recursos naturales.

Los Estados no se dividen en Estados ricos y pobres sino en Estados *bien organizados y mal organizados*, en Estados estructurados y Estados desestructurados, incluso, en situación de fracaso.

¿Por qué Estados europeos, pobres en recursos naturales, crean una riqueza inmensamente superior y su ciudadanía disfruta de bienestar y gran igualdad social?

Salvo algunas excepciones, la diferencia entre las naciones no está en la riqueza en recursos materiales. El abismo hoy en día está originado en la fortaleza organizativa de la administración de un Estado. De ahí la fe misionera de Naciones Unidas³ (y de la Unión Europea) por extender buenas formas de gobierno a partir del anhelo democrático y del Estado de derecho.

La diferencia está en la mejor organización de la sociedad y del Estado. En épocas pretéritas los Estados alcanzaban un alto nivel de vida explotando los recursos naturales, pero hoy, en una economía abierta y globalizada, la ventaja competitiva internacional se funda en sólidas estructuras sociales y políticas, con unas administraciones públicas fuertes, ágiles y eficientes y, obviamente, en la riqueza infinita del conocimiento. Es más, los Estados organizados mediante democracias sólidas son los que crean las mejores condiciones para la innovación tecnológica, la investigación y el crecimiento sostenible.

En el Objetivo 16 la clave es el medio: cómo se gobiernan las sociedades. La riqueza de una sociedad es el medio político organizativo que conduce al bienestar de las personas. Y ahí la UE tiene mucho que mostrar.

³ Esa acción centrada en la ONU la he analizado en mi obra *Humanización, Democracia y Estado de Derecho en el ordenamiento internacional*, Madrid, RACMYP, 2014 (on line <http://www.racmyp.es/R/racmyp//docs/discursos/D88.pdf>).

4.- La Experiencia Europea

La experiencia y esfuerzo de la UE en estabilización de sociedades y Estados y, sobre todo, el considerable esfuerzo desplegado con ese fin, lleva a estimar que, junto a las dimensiones económica, social y medioambiental, hay que concentrarse en una cuestión clave como es la gobernanza para lograr sociedades pacíficas e integradoras. Al fin y al cabo, solo en sociedades bien organizadas tiene alguna opción el respeto a los derechos humanos de todos.

Como ejemplo de ese esfuerzo por la democratización y estabilización de sociedades, hoy condición previa de todo desarrollo sostenible, hay que recordar que algunas de las ampliaciones en la UE en el pasado siglo XX (Grecia, Portugal y España) y la mayoría de las del siglo XXI tuvieron, además de un objetivo económico (el mercado interior), un objetivo político: sumarse un Estado recién democratizado a un proceso de integración de la ciudadanía y sus Estados. En especial, en las ampliaciones del siglo XXI hay un cambio *funcional* de objetivos: las ampliaciones son *en sí mismas* el instrumento de promoción de la democracia en el continente europeo. Desde entonces, el modelo europeo de ampliación se resume en “europeización” entendida como “democratización”. Y si lo vemos desde la óptica de los Estados balcánicos habría que añadir “europeización como forma de pacificación”. En efecto, el objetivo de la integración en la UE trata, incluso, de lograr la sublimación de conflictos internos de integridad territorial y reorientar a las fuerzas sociales y políticas hacia esfuerzos positivos de desarrollo.

Y no ha sido pequeño el empeño de la UE en una acción exterior democratizadora. La idea de condicionar la acción exterior de la UE a los valores y objetivos propios aceptados en los Tratados es antigua. Esa cláusula comenzó introduciéndose en el IV Convenio de Lomé de 1989 y ha evolucionado mucho en su naturaleza y efectos jurídicos. La razón de ser general se basa en que el principio de respeto a la democracia y los derechos humanos no solo inspira la acción de la Unión, sino que rige el ejercicio mismo de sus competencias y forma parte de la legalidad que debe respetar la Unión.

Ya el Tratado de la Unión Europea, desde su versión inicial de Maastricht, había definido los objetivos y valores que debía perseguir toda la acción exterior europea, incluida la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y el actual art. 21.1 TUE explicita el objetivo

formal de promover sus valores (libertad, democracia, Estado de derecho, respeto a los derechos humanos, tolerancia, justicia, solidaridad...) e intereses, contribuyendo a la paz, seguridad, el desarrollo sostenible, la solidaridad y el respeto mutuo de los pueblos... (arts. 2 y 3.5 del Tratado de la Unión Europea). Casi se desprende de estos preceptos una “fe misionera” por parte de la UE, al entender que esos principios y valores que animaron su creación en 1951, han estado presentes en las ampliaciones y los debe fomentar en el resto del mundo.

Tan es así que sus relaciones y asociaciones con terceros países y con las organizaciones internacionales se condicionan, formalmente, a que compartan esos principios del art. 21 TUE. La proyección de los valores en el exterior dio origen a un fuerte debate político, cultural y ético sobre su legitimidad y, en especial, sobre los métodos que deben ser adoptados. Desde los años noventa la Unión ha condicionado *formalmente* su acción exterior a la consecución de los mencionados valores⁴.

De ser el respeto a la democracia y los derechos humanos un “fundamento democrático de la cooperación” regulada por el acuerdo en cuestión, se dio un paso más para ser un elemento *esencial* del acuerdo en términos de cumplimiento contractual, por lo que se podía abrir una vía a la invocabilidad del art. 60 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969; es decir, invocar la violación de los derechos humanos y la democracia como causa de terminación o de suspensión del tratado⁵.

⁴ Véase entre una amplia bibliografía, LIÑÁN NOGUERAS, D. J.; HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M: “Human Rights Conditionality in the External Trade of the European Union: Legal and Legitimacy Problems”, *Columbia Journal of European Law*, vol. 7, 2001-3, pp. 307 ss.

Para C. FERNÁNDEZ LIESA, la “profundización en los valores, principios y objetivos de la acción exterior europea” pretenden convertir a la UE en un “modelo ético de las relaciones internacionales” que “parte de la defensa de un modelo de legitimidad en política internacional como contribución a la gestión de los problemas de la sociedad internacional”, contribuyendo a dar una “dimensión ideológica” a su acción exterior (“Configuración jurídica de la acción exterior europea en el Tratado constitucional”, en VVAA: *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2006, pp. 134-135).

⁵ La cláusula democrática introducida en numerosos tratados internacionales con terceros Estados fue considerada plenamente válida por el Tribunal de Justicia ya en 1996; estaba y está fundada en el objetivo establecido en los tratados vigentes de promover la democracia y los derechos humanos en el desarrollo exterior de una determinada política para la que tiene competencia atribuida (TJCE, sentencia de 3 de diciembre de 1996, *Portugal c. Consejo*, as. 268/94, ap. 23-26).

Como decía la Comisión Europea en su “estrategia de seguridad”, ya hace tiempo, “las políticas de comercio y desarrollo pueden ser un poderoso instrumento” para promover el buen gobierno y “los que no estén dispuestos a hacerlo tienen que saber que han de pagar un precio por ello, incluso en sus relaciones con la Unión Europea”⁶. Esta política ha llevado, en algunas ocasiones, a la Unión a suspender la cooperación con varios países de África, Caribe y Pacífico –ACP- al igual que en el marco de otros acuerdos de cooperación.

También hay que reconocer que la política de la condicionalidad ha evolucionado bastante desde su inicio en 1995; se acabó extendiendo a un amplio número de tratados con Estados de todas las regiones y situaciones económicas en desarrollo y desarrollados⁷.

Ahora bien, la posibilidad de la suspensión del acuerdo, que acaba afectando negativamente a la población asistida, ha sido ampliamente criticada. La denominada condicionalidad negativa o sanciones contra el Estado infractor cuyos efectos padecen la población ni ha sido suficientemente eficaz ni ha afectado a las autoridades ni a las élites económicas. Además, la definición cada vez más amplia y completa de los valores en los sucesivos Tratados de reforma, desde Ámsterdam a Lisboa, debería haber servido a la Unión Europea para ser más exigente con algunos Estados o grupos de Estados muy alejados de estándares mínimos de civilización en materia de derechos humanos.

También el tiempo ha ido demostrando que la promoción de la democracia en el exterior requiere no solo sanciones (la condicionalidad negativa), sino también medidas económicas de incentivo y reconocimiento (condicionalidad positiva, “*más por más*”).

Aunque la Unión no ha abandonado el recurso a la suspensión de los acuerdos de cooperación con terceros por graves violaciones a los derechos humanos y a la democracia, un cambio de rumbo hacia otras opciones añadidas ha consistido en plantear como condición de ayuda al desarrollo *la previa prestación del consentimiento a determinados tratados internacionales*; esta fue la posición seguida para lograr la aceptación del Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998 por

⁶ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Con anterioridad ya hubo documentos que ligaban el progreso con instituciones democráticas sólidas, así, la de 8 de mayo de 2001, *El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países* [COM (2001) 252 final].

⁷ La cláusula de exigencia de respeto de los derechos humanos y políticas tendentes al buen gobierno ya figura en los acuerdos concluidos con más de 120 países.

Estados terceros por ser considerada como “un medio esencial para fomentar el respeto del Derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, por lo cual contribuye a la libertad, la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho”⁸. Puede ser un buen sistema ese incentivo, en relación con la sumisión a la Corte Penal Internacional, para prevenir o en todo caso poder sancionar crímenes de guerra o contra la humanidad o de genocidio y enjuiciar a los culpables. El efecto de esta política de condicionalidad específica ha tenido como consecuencia que la mayoría de las situaciones investigadas y procesos iniciados por la Corte Penal Internacional lo han sido en relación con Estados africanos. Y lo que ha producido con el transcurso del tiempo ha sido la “revuelta” de algunos Estados africanos contra la Corte Penal Internacional desde 2016.

La presión, sin embargo, no es muy eficaz en relación con genuinos convenios de derechos humanos (desprovistos de mecanismos efectivos de control) cuya aceptación impuesta puede quedar en una mera formalidad por parte de los Estados beneficiarios de la cooperación al desarrollo.

Por otra parte, un moderno enfoque de la condicionalidad se inició a principios de siglo en el Acuerdo de Cotonú (Benin) de 23 de abril de 2000 (modificado posteriormente en 2010, precisamente para adaptarlos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio)⁹, aceptando que el cumplimiento de las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos se evaluará a la luz de “la situación económica, social, cultural e histórica de cada país” y aceptando cierta flexibilidad al reconocer que “[s]obre la base de principios universalmente reconocidos, cada país desarrolla su cultura democrática”. (art.9. 2 y 4).

⁸ Posición Común 2003/444/PESC del Consejo de 18 de junio de 2003 relativa a la Corte Penal Internacional, *Diario Oficial* L 150 de 16 de junio de 2003; *Action Plan to follow-up on the Common Position on the International Criminal Court*, 4 de febrero de 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ICC48EN.pdf>. Vid. PONS RAFOLS, X.: “La posición común del Consejo relativa a la Corte Penal Internacional”, *Revista General de Derecho Europeo*, www.iustel.com, 2003-2.

⁹ El Acuerdo se concluyó por veinte años, revisable cada cinco años, y expirará en 2020. Modificado en 25 de junio de 2005, texto en *BOE*, de 6 de abril de 2006. De nuevo modificado en 2010 (*Diario Oficial* L 287 de 4 de noviembre de 2010). El documento contenido en la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, *Una asociación renovada con los países de África, el Caribe y el Pacífico*, de 22 de noviembre de 2016, JOIN (2016) 52 final, tiene en cuenta ya la Agenda 2030 de Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de cara a la negociación del nuevo marco ante la expiración del Acuerdo de Cotonú en 2020.

En ese preciso marco se apuesta por los “diálogos políticos” como el mecanismo central para lograr los objetivos del acuerdo y abarcar ámbitos más amplios:

“...en particular, en ámbitos como el comercio de armamento, gastos militares excesivos, la droga, la delincuencia organizada, o el trabajo infantil, o la discriminación por cualquier motivo, como racial, color de la piel, de género, lingüístico, religioso, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, por propiedad, nacimiento u otro estatus. El diálogo incluirá también una evaluación periódica de la situación relativa al respeto de los derechos humanos, los principios democráticos, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos. Las políticas generales destinadas a promover la paz, así como a prevenir, administrar y solucionar los conflictos violentos, ocuparán un lugar importante en el diálogo...”¹⁰

En ese Acuerdo se reconoció implícitamente que la condicionalidad negativa o sancionatoria no es el mejor medio para resolver problemas de derechos humanos y Estado de derecho, por lo que la invocación de la suspensión por cualquier Estado cuando “considera que la otra Parte no ha cumplido una obligación derivada del respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el estado de derecho” es un *último recurso* tras fracasar el diálogo político y las consultas (art. 96). En buena medida todo el sistema flexible del diálogo político está pensado como un mecanismo preventivo y no sancionatorio. Además, se mantiene y refuerza otro mecanismo como la queja o *denuncia* de violaciones individuales y colectivas ante la Asamblea parlamentaria paritaria mixta, cuyos informes o recomendaciones se elevan al Consejo de ministros mixto. De nuevo, apertura hacia la sociedad y grupos organizados.

El conjunto del Acuerdo y su redacción detallada de metas en materia de derechos humanos, democracia y Estado de Derecho permite ser considerado casi más como un tratado de derechos humanos que de carácter comercial y de cooperación. La primacía *formal* de los valores sobre los intercambios económicos es un hito. Las metas o incentivos

¹⁰ Art. 8, apartados 4 y 5 del Acuerdo de Cotonú modificado en 2010. El diálogo podrá ser formal o informal y desarrollarse en el marco institucional o fuera del mismo y es importante señalar que incluye a representantes de la sociedad civil de cada país o región.

impregnan todo el Acuerdo hasta el punto de que algunos autores consideran que inició un nuevo paradigma en las relaciones comerciales entre la Unión y los Estados ACP¹¹. Entre otras metas o sugerencias, ya lo he señalado de forma general, incluía la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional (párr. 7 del Preámbulo y art. 11.7) y la novedad de la cláusula social estableciendo la referencia a derechos sociales definidos en convenios de la Organización Internacional del Trabajo, en particular, sobre libertad sindical y derecho de negociación colectiva, abolición del trabajo forzado, eliminación de las peores formas de trabajo infantil y no discriminación en cuanto a empleo (art. 50).

Desde luego, la línea que en el siglo XXI se considera esencial es la de los diálogos políticos como parte de una diplomacia discreta y flexible por parte de la UE que se adapte a cada contexto y evite, gracias a sanciones selectivas o inteligentes, dañar al conjunto de la población y deje indemnes a sus élites.

En algunos casos y más allá de específicos acuerdos internacionales bilaterales, simplemente conviene recordar que la Unión Europea adopta sanciones selectivas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en relación con violaciones graves de los derechos humanos y de la democracia en terceros países. Por ejemplo, el bloqueo de fondos y de recursos económicos, las restricciones de admisión y negación de visados a concretas personalidades, los embargos de armamento, los embargos de material que pudiera utilizarse para la represión interna, otras restricciones a la exportación, restricciones a la importación y la prohibición de vuelos o la prohibición de la prestación de servicios financieros....

Las actuaciones que prioriza la UE han sido programas de reconstrucción post-conflicto o, en general, de fortalecimiento institucional que contribuyan al buen gobierno. Importan más los aspectos estructurales y no tanto los electorales, aunque reconoce que las misiones de observación de las elecciones contribuyen de manera significativa y con éxito a los procesos democráticos en terceros países.

La UE considera que hay una estrecha interdependencia existente entre la paz, la estabilidad, la democracia y la prosperidad de modo que esos objetivos se han incrustado en todos los ámbitos de la acción

¹¹ FEUER G.: “Un nouveau paradigme pour les relations entre l’Union européenne et les Etats ACP. L’accord de Cotonou du 23 juin 2000”, *Revue Generale de Droit International Public*, 2002, p.292.

exterior, ya sea la Política Europea de Vecindad (PEV), la cooperación al desarrollo y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Es bien sabido que sobre todo se ha especializado en ser una gran potencia civil con experiencia medianamente exitosa en la reconstrucción post-conflicto de sociedades desgarradas por las guerras o las dictaduras. Su principal objetivo ha sido reconstruir la convivencia social y la administración pública en todos sus niveles contando con la sociedad civil. El fenómeno de la globalización de la sociedad internacional ha favorecido la democratización en el plano transnacional. Ha favorecido la participación privada de la que se ha servido la Unión Europea para descentralizar a través de las organizaciones no gubernamentales europeas buena parte de sus estrategias de ayuda a la consolidación institucional y democrática de terceros Estados objeto de la ayuda de la UE.

Precisamente en la revisión de 2010 del Acuerdo de Cotonú se incluyeron compromisos claros sobre la relación e interdependencia entre reducción de la pobreza, desarrollo y paz y seguridad y la necesidad de políticas integradas de consolidación de la paz y prevención y solución de los conflictos y la necesidad de abordar situaciones de fragilidad en el marco de la asociación, así como amenazas a la seguridad, tales como la delincuencia organizada, la piratería y el tráfico de, principalmente, personas, drogas y armas. Tales actividades se centran,

“en particular, en apoyar un equilibrio de las oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales ofrecidas a todos los segmentos de la sociedad, reforzar la legitimidad democrática y la eficacia de la gestión de los asuntos públicos, establecer mecanismos eficaces de conciliación pacífica de los intereses de los distintos grupos...” (art. 11.2)

Se requieren siempre, dentro del nuevo enfoque flexible y pragmático, unas actuaciones diferentes ya sean Estados en situación de debilidad y Estados en situación de conflicto, ya sean Estados en transición que desean emprender la estabilización, la transformación de la sociedad, el desarrollo institucional y la consolidación de las reformas.

La transición y reconstrucción post-conflicto es el espacio de experiencia de la UE¹².

Las herramientas consisten en la incentivación y apoyo a las reformas iniciales y también para conseguir la sostenibilidad. Se constata que es vital conocer las causas profundas del deseo de la población de que se realice un cambio social, fomentar los intercambios de experiencias sin la imposición de modelos específicos, implicar a todas las partes interesadas (como los interlocutores sociales y económicos, el sector privado, otras organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones regionales) en los procesos de reforma y diálogo sobre políticas públicas, desarrollar instituciones imparciales vinculadas al Estado de derecho para garantizar que las reformas emprendidas también se aplican y ejecutan en la práctica (en especial, las relativas al poder judicial).

Sin perder la referencia positiva de todo el esfuerzo realizado por la UE en los últimos veinticinco años (o en el último medio siglo) por el avance de la conciencia de los derechos humanos y el buen gobierno, una reflexión crítica se impone cuando se observa la política de ayuda a las transiciones democráticas en África y, quizás más especialmente, en el norte de África.

Creo que más que ayuda para lograr el fortalecimiento institucional y sembrar sistemas democráticos formales, el objetivo más modesto y pragmático ha sido, en unos casos, la consolidación de la paz y reducir considerablemente las violaciones de derechos humanos propias de los conflictos armados internos o de la inestabilidad de los gobiernos y debilidades consustanciales a esos Estados. Además, como no ocultan documentos autorizados, lograr el asentamiento de prácticas mínimamente democráticas requiere muchos años, posiblemente el período de una generación. La transición requiere mucho sostenimiento hasta lograr la *estabilización* y si se alcanza este objetivo para una decena amplia de Estados subsaharianos habrá merecido el esfuerzo también para sus poblaciones.

Me gustaría concluir estas reflexiones sobre las buenas intenciones y la mejor retórica europea sobre organización de sociedades para el bienestar de la población. Sé que somos la vanguardia del planeta en materia de derechos humanos y en sistemas públicos organizativos que

¹² Es un buen síntoma de ello el denominado *Compendio Europeo de Transición*, en el que la Unión Europea recopila, sistematiza y muestra al mundo su experiencia (<http://www.eutransition.eu/>).

conducen al desarrollo sostenible; probablemente, estemos como conjunto a la cabeza en desarrollo sostenible.

Pero aun así, es necesario reafirmar el papel de una Unión *protectora*, pues vivimos en un mundo desestabilizado y desestabilizante. La UE sabe, lo ha probado históricamente, que sabe crear riqueza, mercados, libertad, pero en los marcos globales no ha desempeñado un papel protector en la globalización.

En su documento “*Reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*” de 10.5.2017, la propia Comisión Europea ha reconocido que los beneficios “no se distribuyen equitativamente”, es decir que no hay un desarrollo equilibrado, que el libre comercio se transforme en comercio justo, y que no ha actuado con decisión contra las prácticas desleales ni logrado que nuestras economías sean más competitivas, dado que muchos países no comparten las mismas normas en materia de empleo, seguridad o medio ambiente¹³.

Confiemos en que la evaluación intermedia de la aplicación de este consenso para 2024 se haga sin triunfalismo, tampoco desde el derrotismo de muchos europeístas, para saber qué se ha conseguido en apoyo de la ejecución de la Agenda 2030. Aunque pensar en 2024... “largo me lo fiais”. En un tiempo que es un presente continuo en cinco años en las RRII pasan más eventos trascendentales que en un siglo en otras épocas.

Madrid, noviembre de 2017.

¹³https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_es.pdf