

LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ASOCIACIÓN UE-ÁFRICA: ¿CONDICIONALIDAD POSITIVA O INJERENCIA POLÍTICA?

JOKIN ALBERDI BIDAGUREN*

- I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO POLÍTICO TRAS LA POSGUERRA FRÍA Y RELACIONES UE-ÁFRICA.
 1. EL CONTEXTO POLÍTICO AFRICANO TRAS LA POSGUERRA FRÍA.
 2. LAS RELACIONES UE-ÁFRICA: HACIA UNA NUEVA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA.
- II. LA UE Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA APUESTA POR LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA EN EL CONTINENTE AFRICANO.
 1. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA UE PARA LA COOPERACIÓN POLÍTICA CON LOS PAÍSES AFRICANOS.
 2. LA REVISIÓN DE LAS MEDIDAS Y LOS INSTRUMENTOS COMUNITARIOS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ÁFRICA.
 - A) *Directrices sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, e informes de Derechos Humanos y Democracia en el mundo.*
 - B) *Cláusulas democráticas y de Derechos Humanos en los Acuerdos de Cooperación con terceros países; consultas, diálogo político y acciones diplomáticas; sanciones y embargos.*
 - C) *Acciones conjuntas, Posiciones Comunes, Misiones de observación electoral y Operaciones de gestión de crisis.*
 - D) *Financiación de programas específicos.*

* Profesor Agregado del Área de Derecho Constitucional, Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho. Facultad de Derecho de Donostia-San Sebastián, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibersitatea, España. Este trabajo se integra en el marco de la Ayuda (IT-448-07) del Sistema Universitario Vasco financiado por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco y el proyecto de investigación (DER2008-04499) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno Español.

3. EL APOYO DE LA UE A LAS INICIATIVAS AFRICANAS DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA, PAZ Y SEGURIDAD.

- A) *El apoyo de la UE al Mecanismo Africano de Evaluación de Pares (APRM) y los Perfiles de Gobernanza de los Países ACP*
- B) *El Fondo de Apoyo para la Paz para África de la UE y la nueva Arquitectura Africana de Paz y Seguridad.*

III. VALORACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO POLITICO TRAS LA POSGUERRA FRÍA Y RELACIONES UE-AFRICA

1. EL CONTEXTO POLÍTICO AFRICANO TRAS LA POSGUERRA FRÍA

Con el fin de la Guerra Fría, el contexto político africano sufrió importantes transformaciones. El interés geopolítico del continente característico del enfrentamiento bipolar fue sustituido por un interés de mercado, lo que redujo la capacidad negociadora de los líderes africanos, a favor de una mayor influencia de los actores internacionales en el continente. En la década de los 90 se sucedieron dos procesos aparentemente contradictorios. La llegada de la denominada tercera ola «democratizadora» a más de una treintena de países africanos (destacando los casos de Benín, Costa de Marfil, Ghana, Mozambique, Suráfrica...) coincidió con la descomposición y el colapso del poder centralizado de distintos Estados poscoloniales (Somalia, Liberia, Sierra Leona, Ruanda...). En este nuevo contexto político africano, la gobernanza y los derechos humanos comenzaron a ocupar un lugar primordial del discurso hegemónico que legitimaba la causalidad entre la democracia y el desarrollo y la expansión de la ideología liberal, lo que ha contribuido a difuminar los límites de la soberanía de los Estados poscoloniales¹. La promoción del buen gobierno, la gobernanza democrática y los derechos humanos se convierten en una estrategia central que completa la liberalización económica que las instituciones financieras internacionales (IFI) y los principales donantes sugieren a los países africanos².

¹ HARRISON, G., *The World Bank and Africa. The Construction of Governance States*. 2004. London: Routledge.

² Precisamente, el concepto de buen gobierno o *good governance* se difundió ampliamente a raíz de un estudio del Banco Mundial (WORLD BANK. *Sub-saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development*. 1989. Washington, DC: World Bank) sobre la crisis y el crecimiento sostenido en el África Subsahariana y la importancia del mencionado buen gobierno en el desarrollo económico. Según este trabajo, el fracaso en muchos países africanos de las políticas de ajuste estructural se habría debido al mal gobierno o *poor governance* que habría influido negativamente en la atracción de inversiones extranjeras.

La gobernanza democrática y los derechos humanos se convierten en un ámbito de las iniciativas de cooperación internacional que puede ser concebido de diferentes formas. Desde una perspectiva neoinstitucional, la gobernanza y los derechos humanos se asocian con la efectividad mínima del Estado para cohesionar una sociedad para que esta sea capaz de realizar los ajustes económicos pertinentes, es decir se concibe como un instrumento para el perfeccionamiento institucional. Desde una visión no tan ortodoxa, la gobernanza democrática se asocia a la idea de una sociedad fuerte, democrática y participativa, capaz de articular autoridades políticas eficaces y legítimas, en la que la gobernanza misma es concebida como un objetivo de desarrollo.

La nueva agenda de desarrollo y cooperación inspirada en los ODM y la eficacia de la AOD de la Declaración de París, que matiza el viejo consenso de Washington, mantienen este esquema donde la gobernanza, la democracia y los derechos humanos son parte de las condiciones que los donantes imponen o «sugieren» a los países socios para continuar recibiendo ayudas y formar parte de las asociaciones estratégicas que se proponen.

Tras dos décadas de este tipo de asistencia y condicionalidad política no hay acuerdo sobre su balance en el caso de los países africanos. Desde algunos sectores³ se mantiene que esta asistencia para la democratización y la buena gobernanza está teniendo algunos resultados positivos en las reformas políticas de algunos países, mientras que otros⁴ se han mostrado más cautos y han cuestionado esta relación, sugiriendo la conveniencia de nuevas modalidades y medidas de condicionalidad positiva, que favorecieran a los gobiernos comprometidos con las reformas políticas y la buena gobernanza, y a aquellos que se apropiaran de sus procesos de desarrollo. Otras

³ ISHAN, J.; KAUFMANN, D. y PRITCHETT, L., «Civil Liberties, Democracy and the performance of Government Projects», *The World Bank Economic Review*, 11, 2, 1997, pp. 219-242; GOLDSMITH, A.A., «Foreign Aid and Statehood in Africa» *International Organization*, 55, 1, 2001, pp. 123-148; DUNNING, T., «Conditioning the effects of aid: Cold War politics, donor credibility and democracy in Africa», *International Organization*, 58, 2, 2004, pp. 409-423.

⁴ 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*, 7, 3, 2001, pp. 307-336; SANTISO, C., «Development Cooperation and the Promotion of Democratic Governance: Promises and Dilemas», *International Politik und Gesellschaft On line*, 4, 2001, pp. 386-397; YOUNGS, R. «European approaches to democracy assistance: learning the right lessons?», *Third World Quarterly. Journal of Emerging Areas*, 24,1, 2003, pp. 127-138.

posiciones más críticas⁵ insisten en el efecto perverso de la ayuda internacional en los procesos de democratización y reforzamiento institucional. La promoción de la corrupción por parte de los donantes y la alta dependencia de los gobiernos asistidos y la instauración de «democracias excluyentes» y Estados carentes de legitimidad que permiten cierta competencia política, sin ser capaces de responder a las demandas económicas y sociales de una mayoría de la población que sigue excluida del proceso de toma de decisiones, son algunas de sus principales argumentaciones.

2. LAS RELACIONES UE-ÁFRICA: HACIA UNA NUEVA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

La Asociación UE-África hay que considerarla en este escenario de cooperación y de condicionalidad política, dónde las autoridades de la UE parecen decantarse por esa posición intermedia, que refuerza el diálogo político con sus socios africanos y que flexibiliza sus acciones en contextos de fragilidad tratando de adaptarlas a la realidad específica de cada país. La redefinición de los instrumentos y las iniciativas están orientados a prestar asistencia a aquellos que apuestan por la gobernanza democrática y el respeto de los derechos humanos.

Sin embargo, una de las tesis centrales de este trabajo es que la falta de un marco único de diálogo político con los gobiernos africanos, se traduce en una infinidad de cláusulas, instrumentos e iniciativas para la promoción de la gobernanza democrática y los derechos humanos, que facilita que la UE y sus Estados miembros sigan teniendo el margen suficiente para continuar interviniendo en las relaciones africanas en función de los intereses propios, e impidiendo que los actores africanos se apropien de sus procesos de desarrollo político y económico.

Las relaciones comerciales y de cooperación al desarrollo entre la UE y África, tradicionalmente, se han encauzado a través de dos grupos regionales. Los 4 países africanos que pertenecen a la Asociación Euromediterránea⁶, que

⁵ HANLON, J., «Do donors promote corruption?: the case of Mozambique», *Third World Quarterly. Journal of Emerging Areas*, 25, 4, 2004, pp. 747-763; ABRAHANSEN, R., *Disciplining Democracy: Development discourse and good governance in Africa*, Zed Books, Londres, 2000.

⁶ De los 10 países socios mediterráneos, 4 son africanos: Egipto, Túnez, Argelia y Marruecos, mientras que Libia asiste en calidad de observador. A la Asociación Euromediterránea (con sus programas MEDA) creada tras la Declaración de Barcelona de 1995, se

a su vez están englobados también dentro de la Política Europea de Vecindad (con su propio Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación); y los 45 países africanos⁷ del grupo ACP, que agrupa a 79 países de África, el Caribe y el Pacífico. Este escenario se complejiza más, cuando con el nuevo milenio, se crea la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD) y la Unión Africana (UA), y se establece una nueva modalidad de Asociación UE-África, que engloba al conjunto de los países de estos dos grupos regionales.

Entre los ámbitos de actuación que se adoptaron en el Plan de Acción de El Cairo de la I Cumbre de esta Asociación en el año 2000, además de las cuestiones económicas, la integración de África en la economía mundial, y la lucha contra la pobreza, destacó la protección de los derechos humanos, democratización, Estado de Derecho y prevención y consolidación de la paz. El lanzamiento de la NEPAD en el 2001 y la creación de la UA en el 2002, sustituyendo a la antigua OUA, supusieron algunos ajustes en los planes iniciales que pudieron retardar su puesta en marcha. La II Cumbre UE-África, inicialmente prevista para el 2003, no tuvo lugar hasta el 2007⁸, mientras que la III se ha celebrado en Trípoli en noviembre del 2010.

En la II Cumbre se hizo un esfuerzo mayor de planificación que se plasmó en el I Plan de Acción (2008-2010) que con el objetivo de implementar esta nueva Asociación Estratégica, concretó las acciones prioritarias

le superponen la Política Europea de Vecindad iniciada en 2004, que ofrece una relación privilegiada a sus países vecinos a partir de un compromiso mutuo en torno a la democracia, derechos humanos, Estado de derecho, buen gobierno, economía de mercado y desarrollo sostenible, y la Unión Mediterránea en 2008 que consagra una nueva etapa de relaciones entre la UE y países terceros mediterráneos. En la cumbre de jefes de Estado y Gobierno de 2008 se adopta una nueva declaración conjunta que consagra una nueva etapa en las relaciones UE-países terceros mediterráneos.

⁷ En concreto están sujetos al Acuerdo de Cotonou los siguientes países africanos: Angola, Cabo Verde, Comoras, Benín, Bostwana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo (Brazzaville), Congo (Kinshasa), Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Republica de Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenia, Lesoto, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudan, Suazilandia, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabue.

⁸ La COM (2005) 489 final «Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África» sirvió de base para la discusión en la II Cumbre de Lisboa de 2007 —SEC (2007) 855 y 856; COM (2007) 357 final—. Este documento comprometía a la UE a aumentar la AOD y su eficacia, y pretendía establecer un marco único para todos los actores de la UE que incrementara la coherencia y las acciones comunitarias y las de los Estados miembros.

rias, las actividades y los resultados esperados⁹. Sin embargo, esta Cumbre se recordará más por la ausencia del Primer Ministro Británico como reacción a la presencia del presidente de Zimbabwe, R. Mugabe¹⁰. El otro gran tema de la cumbre fue la negativa a firmar los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) entre diferentes grupos regionales africanos y la UE, en los términos y plazos establecidos por esta última¹¹.

Tras la II Cumbre de Lisboa, las reuniones de Ministros y la de los grupos birregionales se han generalizado y han tratado de poner en marcha iniciativas concretas¹², aunque sin resultados tangibles. La III Cumbre de Trípoli ha supuesto una continuidad del camino andado, donde revisado el I Plan de Acción, se certifica el compromiso de los jefes de Estado y de Gobierno de África y de UE con los ODM y las negociaciones en torno a los EPA, y se acuerda el II Plan de Acción 2011-2013¹³.

⁹ Para reforzar la asociación política iniciada con el nuevo milenio entre África y la UE se incorporaron algunas novedades en la estructura institucional de la nueva asociación (mayor periodicidad de las troikas ministeriales e impulso del grupo de trabajo conjunto UE-UA), se renovaron los compromisos sobre los ámbitos de actuación de la I Cumbre —paz y seguridad, gobernanza democrática y Derechos Humanos, comercio, integración regional e infraestructuras y la lucha contra la pobreza— y se contemplaron nuevos acuerdos de colaboración en energía, cambio climático, migración y empleo, así como ciencia y tecnología.

¹⁰ Tras la victoria de Mugabe de las elecciones del 2002, los países europeos impusieron una sanción de libertad de movimiento al gobernante africano y sus asesores. Sin embargo, ante la amenaza por parte de varios países africanos de no asistir a la cumbre, el presidente de Zimbabue obtuvo un visado para acudir a la Cumbre de Lisboa. Este hecho es reflejo de la posición crítica de varios países africanos sobre condicionalidad de derechos humanos y la injerencia de la UE en los asuntos internos africanos, y evidencia las deficiencias de la Unión para actuar con una única voz en el plano internacional.

¹¹ Para profundizar en el tema de las relaciones económicas y comerciales entre la UE y África BIDAURRATZAGA, E.; EGOSCOZÁBAL, A., «Integración Regional Africana y Nuevas Relaciones con la Unión Europea como Instrumentos de Desarrollo». E. Echart y A. Santamaría (coords.). *África en el Horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana*, La Catarata, Madrid, 2006, en pp. 195-219.

¹² Entre estas caben destacar las siguientes: reducciones de la deuda externa; apoyo al desarrollo de infraestructuras; impulso de la UA/NEPAD; el Mecanismo Africano de Evaluación de Pares (APRM) para el reforzamiento institucional y la gobernanza democrática; campaña contra las minas antipersonales; implicación en los conflictos de los Grandes Lagos y lucha contra el terrorismo; programas de VIH/SIDA y seguridad alimentaria para combatir la pobreza; acciones contra la sequía y la desertización; y medidas encaminadas a la restitución de objetos robados.

¹³ Ver: Africa EU Summit. *Tripoli Declaration. 3rd Africa EU Summit* (Tripoli, 29/30 November, 2010); y Africa EU. *Joint Africa EU Strategy. Action Plan 2011-2013*. Este II Plan, además de corroborar la continuidad de las asociaciones en las 8 áreas temáticas del

Algunos autores¹⁴ destacan la pérdida de credibilidad y gradual disolución de la substancia política de la Estrategia de la Asociación UE-África, llegando a afirmar que ésta no supone un valor añadido a los marcos de políticas bilaterales y multilaterales pre-existentes. La política europea de vecindad, los acuerdos de Cotonou entre UE y los países ACP y sus cláusulas democráticas y de derechos humanos, los acuerdos bilaterales (por ejemplo, con Marruecos y Sudáfrica) y la comentada Asociación UE-África implican un solapamiento y confusión de instrumentos e iniciativas, que difícilmente permiten avanzar en una visión estratégica conjunta entre la UE y el continente africano. En esta última década se ha producido un redimensionamiento de las relaciones entre UE-África, caracterizado por la confluencia entre las agendas de comercio y seguridad (acuerdos de libre comercio, gestión de los procesos migratorios, lucha contra el terrorismo...) y las de desarrollo y cooperación (ODM, eficacia de la ayuda, Estados frágiles...). Sin embargo, esta nueva configuración de las relaciones no implica necesariamente un avance en términos del desarrollo humano africano, y facilita que la UE y sus Estados miembros puedan seguir beneficiándose de su intervencionismo en los asuntos africanos.

II. LA UE Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA APUESTA POR LA GOBERNANZA EN EL CONTINENTE AFRICANO

A continuación, se analiza la promoción de la gobernanza democrática y los derechos humanos en las relaciones entre la UE y el continente africano, con especial referencia a la Asociación UE-África. A través de la revisión del marco normativo, institucional y de las medidas e instrumentos para la democratización, la gobernanza y los derechos humanos que la Comunidad Europea ha puesto en marcha para África y de los análisis que la propia UE hace sobre la democracia y los derechos humanos en el continente africano, se tratará de determinar si esta colaboración europea está contribuyendo al desarrollo político de los países africanos, o si por el contrario viene a reforzar un asociacionismo interesado entre la UE y África, que prioriza los intereses securitarios, comerciales e inversores europeos.

I Plan, pone el acento en la transición entre los compromisos y los resultados, tratando de demostrar que esta Asociación UE-África está beneficiando a la ciudadanía africana y europea.

¹⁴ BOSSUYT, J.; SHERRIFF, A., «What next for the Joint Africa-EU Strategy? Perspectives on revitalising an innovative framework», *European Centre for Development Policy Management* (ECDPM) Discussion Paper N.º 94, 2010, pp. 1-15.

1. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA UE PARA LA COOPERACIÓN POLÍTICA CON LOS PAÍSES AFRICANOS

La Unión en un intento de rebajar las tensiones políticas generadas en la década de los 90 por su constante injerencia en la política de los Estados africanos, ha pretendido sustituir el carácter punitivo y coactivo de los prerequisites que imponía a los distintos países africanos para la recepción de las ayudas comunitarias y facilidades comerciales por una condicionalidad positiva basada en el diálogo político y en la interlocución directa.

A los comentados cambios en el diseño regional de las relaciones comerciales y de cooperación, correspondería añadir la evolución de la cláusula democrática y los instrumentos para la promoción del buen gobierno y los derechos humanos de la UE en el continente africano. La Unión incorporó la promoción de la democracia y los derechos humanos como objetivo de su política exterior y seguridad común (PESC) tras el Tratado de Maastricht, sin embargo la política de promoción de los derechos humanos y la democratización no se ha formalizado hasta casi iniciado el nuevo milenio. En la revisión de los Acuerdos de Lomé en 1995, la Comisión Europea incluyó los objetivos de derechos humanos, democracia y buen gobierno de tal forma que a las tradicionales ventajas comerciales y de cooperación, se les añadió un cierto margen de discrecionalidad para imponer algunas medidas a aquellos países ACP que no cumplieran con esos objetivos. Estas cláusulas democráticas y derechos humanos y los procedimientos para la suspensión de los acuerdos se mantuvieron en el Acuerdo de Cotonou ¹⁵ que sustituía al de Lomé¹⁶, y fueron paulatinamente

¹⁵ DO 2000 L 317, 15/12/2000.

¹⁶ Este acuerdo ha sido revisado en dos ocasiones (DO 2005 L209, 11/08/2005; y recientemente 19/03/2010) y sus objetivos de democracia y derechos humanos y los procedimientos para la resolver los incumplimientos han ido concretándose. Son varios los artículos que regulan el diálogo entre la UE y los países ACP en esta materia. En concreto, el art. 8 alude al diálogo para el mutuo entendimiento en infinidad de cuestiones políticas, al multilateralismo eficaz, inclusión de los temas de integración regional, y agenda de la eficacia de la ayuda y cooperación al desarrollo. El art. 9 precisa cuáles son los elementos esenciales de ese diálogo (derechos humanos, principios democráticos, Estado de derecho y buena gobernanza). Mientras que el art. 96, en caso de incumplimiento por una de las partes de las obligaciones relativas al respeto de esos elementos esenciales, prevé la posibilidad de adoptar las medidas necesarias, para lo cual está previsto un procedimiento de consultas que, en caso de no encontrarse solución adecuada, permite adoptar otra serie de medidas más drásticas, incluida la suspensión del acuerdo.

incorporados en los acuerdos para los países no ACP del continente africano¹⁷.

Estos acuerdos que incluían objetivos y compromisos en materia de democracia y derechos humanos han ido acompañados de infinidad de otras declaraciones, medidas coercitivas y programas de apoyo para su promoción. En el año 1998 el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) ratifica una Posición Común (25.05.1998) relativa a África, en la que se emplaza a la Comisión Europea a ir perfilando las formas de la asistencia para la democratización, la defensa de los derechos humanos, el Estado de Derecho y el buen gobierno, comprometiéndose a revisar semestralmente esta posición. Estas «posiciones comunes» semestrales que realiza el Consejo definen el enfoque de la Unión sobre esta materia, mientras que los Estados miembros han de velar para que sus políticas exteriores hacia estos países africanos sean conformes a estas posiciones que fijan las instituciones comunitarias. Estas instituciones, en la COM (1998) 146 y en la Posición Común en Política Exterior ratificada por el Consejo referida a África (25/06/2001), se comprometieron a aumentar la colaboración con los países africanos que avanzasen por la nueva senda democrática y a tratar de dar respuestas en aquellos casos en los que se produjese una degradación de los derechos humanos. La Comisión Europea, a través de la COM (2001) 252 y el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) a través de las directrices sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario van concretando este enfoque de la UE, los instrumentos financieros específicos y los elementos de la condicionalidad para recibir las ayudas europeas, que serán posteriormente comentados. En la COM (2003) 316, además de reafirmarse en los compromisos adoptados en la I Cumbre de la Asociación UE-África, las instituciones comunitarias también proponen nuevas fórmulas de diálogo y vínculos institucionales, apostando por los procesos de apropiación de las políticas de desarrollo por los países africanos. En la misma línea, tras la II Cumbre, y según recogen distintos documentos¹⁸ se refuerzan estos ámbitos de trabajo, por lo que

¹⁷ Es el caso de Túnez (*DO* 1998 L97, 30/03/1998), Marruecos (*DO* 2000, L70, 18/03/2000) y Argelia (*DO* 2005 L265, 10/10/2005) que han incluido estos objetivos en el marco del Acuerdo Euro-mediterráneo; y el caso de Sudáfrica (*DO* 1994, L341, 30/12/1994 y *DO* 1999, L 311, 04/12/1999) en el Acuerdo de Comercio Desarrollo y Cooperación entre la CE, sus Estados miembros y la República de Sudáfrica.

¹⁸ Estrategia conjunta UE-África; plan de acción (2008-2010); COM (2008) 0617; conclusiones del CAGRE (10.11.2008); y resolución de Parlamento Europeo (2010/C 117 E/02).

la UE se compromete financiera y políticamente a trabajar en esta dirección, especialmente a través del apoyo de las iniciativas que se propongan desde los diferentes gobiernos y organismos africanos. La UE se esfuerza para que los instrumentos que había ido desarrollando en los últimos años se orientasen, principalmente, a aquellas iniciativas africanas que compartieran esta visión sobre la necesidad del diálogo político y la apropiación democrática.

En definitiva, se inicia una fase de diálogo con nuevas cláusulas e instrumentos¹⁹ que tratan de hacer operativa esta nueva condicionalidad política orientada a la consecución de democracias formales (elecciones libres), de gobiernos legítimos y efectivos (existencia de un Estado de Derecho e imperio de la ley que promueva los derechos fundamentales, la independencia de los poderes legislativo y judicial y la descentralización institucional) y al control de la corrupción (sistemas políticos libres e instituciones públicas íntegras y transparentes). El resultado ha sido una condicionalidad política ligeramente matizada respecto a la del Banco Mundial, en tanto que la efectividad del Estado en la gestión económica y en la promoción de las economías de mercado no estaba contemplada, al menos formalmente, en el caso de la UE.

2. LA REVISIÓN DE LAS MEDIDAS Y LOS INSTRUMENTOS COMUNITARIOS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ÁFRICA

La política de la UE para la promoción de la democracia y los derechos humanos se elabora a partir de la interacción del Subcomité de Derechos Humanos (DROI) del Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo; del Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos (COHOM) del Consejo de la UE que elabora y coordina la política de derechos humanos; los 27 Estados miembros que por unanimidad deciden en ese Consejo y que posteriormente son corresponsables en la implementación de lo decidi-

¹⁹ Hay que resaltar la labor del Parlamento Europeo que, a través de varios informes, ha revisado los instrumentos existentes con el objetivo de avanzar en la política de la Unión en materia de derechos humanos en terceros países. Estos informes son: P6_TA(2006)0056, 14 February 2006 «Human rights clauses in the EU's agreements with non-EU countries», elaborado por Vittorio Agnoletto; P6_TA(2007)0381, 6 September 2007 «The functioning of EU human rights dialogues and consultations with non-EU countries», elaborado por Elena Valenciano Martínez-Orozco y P6_TA(2008)0405, 14 September 2008 «The effectiveness of EU sanctions» elaborado por Hélène Flautre.

do, y la Comisión Europea que comparte la responsabilidad de implementar esta política a través de sus propios programas e instrumentos. El entramado normativo e institucional comentado ha desarrollado sus propias directrices y sistemas de diagnóstico de los avances y retrocesos democráticos para sus países socios africanos, y una serie de instrumentos para la promoción de la democracia y los derechos humanos en estos países. Entre ellos cabe citar:

A) Directrices sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, e informes de Derechos Humanos y Democracia en el mundo

La UE ha ido elaborando unas directrices para su política de derechos humanos donde se priorizan 8 temas²⁰ que sirven de orientación para el conjunto de actores de la Unión. Inicialmente, estas directrices no han jugado un papel destacable, por lo que las instituciones de la UE las han ido revisando en un intento obtener resultados más tangibles a partir de la reordenación y priorización del diálogo político y la financiación de programas.

La UE lleva gestiones generales en relación a la abolición de la pena de muerte en aproximadamente una veintena de países africanos²¹. En estos últimos años, la UE se ha congratulado por la abolición de la pena de muerte en Ruanda, Burundi y Togo, y está muy preocupada por su reinstauración en Liberia, que la había abolido en 2005, y por la frecuente aplicación de la pena capital en Sudán. En cuanto a las actividades de rehabilitación de víctimas de la tortura y de prevención de la tortura en África, la UE destaca los progresos en la lucha contra la impunidad de los torturadores en Sierra Leona, y se muestra particularmente preocupada por la extensión de la tortura en Argelia, Libia, Zimbabue y Sudán. Esta cues-

²⁰ A continuación se indican las temáticas concretas de estas directrices y los años en los que se elaboraron y sus posteriores revisiones. La abolición de la pena de muerte (1998; 2008); tortura y tratos crueles y degradantes (2001; 2008); diálogos sobre derechos humanos (2001; 2009); infancia y conflictos armados (2003; 2008); defensores de los derechos humanos (2004; 2008); protección y promoción de los derechos de la infancia (2007); violencia contra la mujeres y las niñas (2008); y observancia del derecho internacional humanitario (2005; 2009).

²¹ Según el Informe anual de la UE sobre los derechos humanos 2008 estos países serían: Burundi, Congo (Brazaville), Chad, Egipto, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Ghana, Guinea-Bissau, Kenia, Liberia, Libia, Madagascar, Malawi, Marruecos, Namibia, Níger, Sudán, Tanzania, Togo y Zambia.

ción ha sido abordada en un diálogo sobre derechos humanos de la sociedad civil de la UE y UA, que ha elaborado algunas recomendaciones para la elaboración de algún tipo de instrumento operativo a este respecto. Las directrices sobre infancia y conflictos armados tratan de avanzar en el compromiso de proteger a las/los menores frente a los conflictos armados financiando programas, principalmente de prevención, rehabilitación, desarme y construcción de paz en países como Burundi, Chad, Costa de Marfil, Liberia, Somalia, Sudan, Uganda, República Centroafricana, y RD del Congo. Las directrices sobre las/los defensores de los derechos humanos están inspiradas en las Declaración de Naciones Unidas de 1998, tratando de facilitar acreditaciones y financiando un buen número de programas para su protección, incluido uno específico para ONGD iniciado en el 2008. En los últimos informes de derechos humanos de la UE preocupa la situación de algunas personas en Túnez, Sahara Occidental y RD del Congo. El objetivo de las directrices sobre los derechos de la infancia es promover el avance en terceros países de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus diferentes protocolos facultativos (niños en conflictos armados, venta de niños, prostitución y utilización de los niños en la pornografía...). De momento, no se identifican acciones específicas de la UE en los países africanos en esta materia, más allá de los relativos a la situación de la infancia en conflictos como el de Darfur en Sudán. En el caso de las directrices aprobadas sobre la violencia contra las mujeres y las niñas y el combate de todas las formas de discriminación hacia ellas, señalar algunos hitos importantes como los diálogos y consultas con Egipto y Marruecos, y la discusión a nivel ministerial en el marco de la Unión Mediterránea sobre el rol de las mujeres en la sociedad organizada en Marrakech en 2009. En relación a esta cuestión, la UE también ha realizado constantes llamamientos a la concreción de la Agenda establecida en la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre mujeres, paz y seguridad, para prevenir la violencia contra las mujeres en situaciones de crisis y para promover la participación de estas en la construcción de paz. Las directrices en materia de diálogo sobre derechos humanos que tratan de sistematizar estos diálogos con los países africanos se comentan más adelante.

Además de estas directrices, desde 1998, con carácter anual, la Comisión Europea elabora un informe sobre la situación de los derechos humanos y la democracia en el mundo. En estos informes se presenta de forma muy escueta la evolución de los distintos países en el respeto de los derechos humanos y la democracia y, ante todo, se deja constancia sobre las

acciones que han emprendido las instituciones de la UE en esta materia. En estos informes se puede apreciar la situación y la evolución de los derechos humanos y las democracias de los distintos países africanos. Se mejora en las relaciones a través del diálogo político con Nigeria, Ruanda, Burundi, Guinea, Togo, Marruecos, Mauritania, Argelia... y el retroceso en el diálogo con Angola y Nigeria. También, se valoran positivamente los procesos electorales de Malí, Lesoto, Senegal, Mauritania, Mozambique, Ghana y Guinea Bissau, y avances considerables en materia de derechos humanos en Malawi y Sudáfrica. Preocupan distintos aspectos sobre la situación en materia de derechos humanos y democracia en Egipto, Libia, Argelia, Túnez, Eritrea, Etiopía, Uganda, Costa de Marfil, Liberia, Senegal, Gambia, Sierra Leona, Madagascar, Níger, Nigeria... y sobre todo de la República de Guinea y Zimbabue. En los informes de los últimos años también se destacan las actuaciones en las crisis humanitarias de Somalia, de Kivu (RD del Congo), de Darfur (Sudán), del este de Chad y el noroeste de la República Centroafricana. En el último informe disponible (julio 2008-diciembre 2009) hay que destacar el nivel de detalle con el que se exponen la política, instrumentos y acciones lideradas por la UE en derechos humanos y democracia en el mundo.

B) Cláusulas democráticas y de Derechos Humanos en los Acuerdos de Cooperación con terceros países; consultas, diálogo político y acciones diplomáticas; sanciones y embargos

Las cláusulas democráticas y de derechos humanos en los acuerdos de cooperación de la UE con terceros países, como se ha comentado, se sistematizaron en 1995 en los Acuerdos UE-ACP —a partir de la COM (95) 0216—, para posteriormente extenderse a buena parte de los acuerdos que se firmaban con otros terceros países²². Existían algunos precedentes (Lomé IV en 1989, el acuerdo de cooperación con Argentina en 1990, la SEC (61) 0091...), aunque no llegaron a tener carácter jurídicamente vinculante hasta el Acuerdo de Cotonou firmado con los países ACP (2000). Las cláusulas constaban de una parte donde se recogían los contenidos o «elementos esenciales» (respeto a los principios democráticos y derechos humanos...) y una parte reservada a los procedimientos (o cláusula de no ejecución), es decir a la posibilidad de tomar «las medidas apropiadas» en

²² Ver la Resolución sobre la cláusula de derechos humanos y democracia de los Acuerdos de la UE (DO C 290 E, 29.11.2006).

caso de violación de alguno de esos «elementos esenciales». Inicialmente estas cláusulas democráticas y estos diálogos políticos fueron concebidos como instrumentos verdaderamente novedosos que iban a permitir avanzar en la democratización y en los derechos humanos de los terceros países. Sin embargo, las primeras evaluaciones comunitarias apuntan a que este tipo de cláusulas han sido sobrevaloradas, y están siendo muy criticadas por diferentes sectores de la academia por la escasa formulación de sus contenidos y objetivos, la falta de transparencia en su aplicación, la falta de efectividad, la ausencia de reciprocidad y carácter paternalista... en definitiva, se pone en entredicho la finalidad del propio instrumento.

Las consultas y el diálogo político con terceros países se impulsaron a partir de las directrices de la UE relativas al diálogo sobre «derechos humanos» adoptadas en 2001 (y revisadas en 2009). Con estas directrices, la UE se comprometía a incorporar la cuestión de los derechos humanos en todos sus diálogos y debates con terceros países, a partir de ciertos criterios básicos que fueran acordados en el Consejo. Los primeros años de estos diálogos no resultaron ser muy fructíferos, principalmente, por la falta de coherencia con el resto de políticas comunitarias, su escasa transparencia y publicidad, y, principalmente, por las desavenencias entre Parlamento Europeo y del Consejo, o incluso por los diferentes posicionamientos entre Estados miembros en el seno del Consejo a la hora de establecer los diálogos y las consultas con algunos países en concreto. Esta modalidad o instrumento recibe un cierto impulso a partir de la revisión del Acuerdo de Cotonou en el 2005, donde se insistió en la necesidad de intensificar el diálogo político en lo relativo a los derechos humanos en base al art. 8.

En lo relativo a los embargos, se adopta el compromiso de implementar sistemáticamente las sanciones propuestas por NNUU contempladas en el Capítulo VII de su Carta, aunque el Consejo de la UE, también se reserva la capacidad de imponer sanciones autónomas para lo cual ha establecido su propia base normativa²³. La UE, en el marco de su PESC, ha ido desarrollando distintos tipos de medidas restrictivas o sanciones y ha desarrollado una secuencia en su aplicación. Embargo de armas, sanciones comerciales, sanciones financieras y/o económicas, congelación de ventajitas, prohibiciones de vuelos,

²³ RELEX/Sanctions of 22 January 2004 (5603/2004), «Establishment of a Sanctions formation of Foreign Relation Counsellors Working Party»; Council Document of 7 June 2004 (10198/1/2004), «Basic Principles on the Use of Restrictive Measures»; Council Document of 2 December 2005 (15114/2005) «Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy».

restricciones en la admisión, sanciones diplomáticas, boicots a eventos deportivos y culturales, y suspensión de la cooperación con el país en cuestión son las medidas más frecuentes. Inicialmente se aplican aquellas restricciones que no suponen alterar la legislación específica de los acuerdos entre la UE y el tercer país (embargo de armas, restricciones de visados), y de esta forma se procura que estas medidas solo afecten a los causantes de la situación de vulneración de derechos humanos y no al conjunto de la población. En una segunda fase se toman medidas de carácter comercial, financiero... pudiendo llegarse a suspender los acuerdos con ese país, aunque estas medidas restrictivas tienen que ser compatibles con las necesidades básicas de la población, con los derechos humanos y con el derecho internacional humanitario. La aplicación de los embargos también está siendo fuertemente criticada por diferentes razones: disparidad en las bases legales, políticas, toma de decisiones y mecanismos de supervisión lo cual está mermando la transparencia, coherencia y credibilidad de la política de sanciones; la percepción del valor exclusivamente simbólico de este tipo de medidas restrictivas lo que está afectando a su efectividad; la falta de legitimidad democrática de algunas de las decisiones que toma el CAGRE; desacuerdos internos entre los Estados miembros en el caso de Cuba o en el trato exclusivo a algunas grandes potencias como Rusia; la aplicación de dobles raseros ante países con estándares similares de derechos humanos y democracia... En lo relativo a las cláusulas democráticas y de derechos humanos, el diálogo y las restricciones entre la UE y el continente africano se puede destacar lo siguiente. La UE, sobre todo a partir de la II Cumbre de Lisboa, ha intensificado los diálogos en materia de derechos humanos y democracia con la Unión Africana, con varios países africanos de la zona euromediterránea (Egipto, Marruecos y Túnez) con los que ha puesto en marcha una serie de comités específicos, y con varios países africanos sujetos a los acuerdos ACP (tratando de tener en consideración la trayectoria histórica y las circunstancias de cada país)²⁴. Tras los acontecimientos

²⁴ En el caso de Libia, coincidiendo con los preparativos de la III Cumbre UE-África, celebrada en Trípoli en noviembre del 2010, se estaba tratando de establecer un espacio de interlocución que ha quedado interrumpido con la guerra iniciada contra el régimen de Gadafi en la que participan directamente algunos miembros de la Unión. La UE ha articulado varias rondas de sanciones contra las principales empresas y dirigentes libios, que consisten principalmente en congelación de activos en suelo europeo, prohibición de entrada en la UE, y otro tipo de sanciones económicas. También se están fomentando los diálogos en base al art. 8 del Acuerdo de Cotonou, con Angola, Eritrea, Etiopía, Gambia, Senegal, consultas, en base al art. 96 del Acuerdo de Cotonou, con República de Guinea, Madagascar, Mauritania, Níger y Zimbabue, y la creación de un comité específico estable con Nigeria.

tos de la reciente primavera del mundo árabe habrá que ver cómo se reorientan estos diálogos y el apoyo europeo a las transiciones políticas.

Ante las interrupciones de los procesos democráticos, la violación masiva de los derechos humanos y guerras civiles, en los años 90, la UE suspendió o limitó la ayuda y las facilidades financieras y/o comerciales a alrededor de una veintena de países africanos²⁵. La potenciación del diálogo político a partir del nuevo marco del Acuerdo de Cotonou (art. 96) y de la nueva Estrategia de Asociación UE-África, ha reducido notablemente el número de medidas restrictivas y embargos. No obstante, en los últimos años, Guinea, Madagascar, Mauritania, Níger y Zimbabue han sido consultados por la UE al valorar que estaban incumplándose las obligaciones suscritas en materia de derechos humanos y democracia, y en el caso de Costa de Marfil, República Democrática del Congo, República de Guinea, Somalia, Comoras y Zimbabue siguen padeciendo algún tipo de sanción o medida restrictiva²⁶.

C) *Acciones conjuntas, Posiciones Comunes, Misiones de observación electoral y Operaciones de gestión de crisis*

Al igual que otros actores de la comunidad internacional, la UE está substituyendo los debates sobre el intervencionismo militar humanitario de la década anterior, por nuevas lógicas y principios, como la «responsabilidad de proteger», que pretende favorecer a los gobiernos que tratan de garantizar la prevención de conflictos y la protección de la población civil²⁷, y nuevas fórmulas de acción para trabajar en situaciones o Estados Frágiles —COM (2007)643 final—. En esta línea, en los últimos años la UE ha impulsado diferentes operaciones de gestión de crisis (misión EUFOR en

²⁵ Burundi (1993), Comoras (1995); Costa de Marfil (2000); Gambia (1994); Guinea Bissau (1999); Guinea Ecuatorial (1992; 2009); Kenia (1991); Liberia (2001); Malawi (1992); Mauritania (2008); Níger (1996); Nigeria (1993); República Centrafricana (1996-7); República Democrática del Congo (1992; 2005); Ruanda (1994); Sierra Leona (1997; 2000); Sudán (1990; 1994); Togo (1992; 1999); y Zimbabue (2002). Fuente: SMITH, K.E., *European Union Foreign policy in a changing World*. Cambridge, 2003. Ampliada con algunos datos propios.

²⁶ EUROPEAN COMMISSION, *Human Rights and democracy in the world report. Report on EU action July 2008 to December 2009*. European Union, 2010, pp. 22; y 179-180.

²⁷ CAVERO, T.; FANJUL, G.; KREISLER, I.; PÉREZ, J., «La Cumbre de Lisboa: una agenda para el desarrollo y la seguridad de África», *Real Instituto Elcano ARI*, n.º 127/2007, pp. 1-11.

Chad y la República Centroafricana y la operación militar Atlanta para la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería en Somalia), misiones para reforzar los sectores de seguridad y policiales de varios países (EUSEC y EUPOL en R.D del Congo; EU-RSS Guinea-Bissau; y formación de las fuerzas de seguridad de Somalia). La UE, recientemente, también ha enviado misiones de observación electoral y ha prestado asistencia electoral a un buen número de países africanos²⁸. También hay que destacar las Posiciones Comunes de la Unión en favor la implementación de las diferentes resoluciones sobre mujer, paz y seguridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

D) *Financiación de programas específicos*

Se trata de Programas incluidos en el nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo y Cooperación Económica, destacando el mencionado Instrumento para la «Promoción de la democracia y los derechos humanos» (EIDHR actualizado), y otros como el de la «Promoción del buen gobierno en el combate contra la pobreza» y el de la «Gestión de crisis, prevención de conflictos y ayuda humanitaria». Existen otros programas generales de carácter geográfico o temático que también contienen medidas específicas para este ámbito de la promoción de los derechos humanos y la democracia, como por ejemplo la Política Europea de Vecindad o el Programa Agentes no Estatales y Autoridades Locales en el Desarrollo. Desde la redefinición de la estrategia de cooperación comunitaria al desarrollo (el consenso europeo) del 2005 y de las perspectivas financieras para el periodo (2007-2013) de la Unión, se percibe una tendencia para reconducir los distintos programas temáticos hacia la promoción de la democracia y los derechos humanos en terceros países. También otros instrumentos ofrecen oportunidades financieras susceptibles de ser empleadas para la consecución de estos objetivos²⁹.

²⁸ Entre julio del 2008 y diciembre del 2009 se han producido misiones de observación electoral de la UE en Angola, Ruanda, Guinea Bissau, Ghana, Malawi, Mozambique y ha prestado asistencia electoral a Costa de Marfil, Malawi, Tanzania, Zambia, Togo, Comoras y Guinea Bissau.

²⁹ También otros programas y recursos del instrumento de preadhesión (IPA), del instrumento europeo de vecindad y asociación (ENPI), que vienen a sustituir y complementar los ya existentes (PHARE, ISPA, SAPARD CARDS, MEDA), y del instrumento de estabilidad (para la lucha contra la proliferación de armas destrucción masiva, el terrorismo,

A continuación se presentan los elementos más reseñables del EIDHR en relación a los países africanos. Este programa financia acciones relacionadas con la promoción de la gobernanza, la participación política, la conciliación de grupos de interés enfrentados, el combate de la violencia doméstica, el racismo, la xenofobia y la discriminación, la pena de muerte, la tortura, y la protección de los defensores de los derechos humanos y de la infancia que, por lo general, son cuestiones problemáticas que previamente han sido identificadas por las delegaciones de la UE en esos terceros países. Este programa, aunque con fondo específico, también financia las misiones de observación electoral de la UE. La COM (2006)23 y el Reglamento Comunitario (CE) 1889/2006 tratan de adaptar el EIDHR al nuevo contexto de la cooperación comunitaria al desarrollo y al cambio de las relaciones que ha supuesto la creación de la Asociación UE-África. La Asociación en materia de Gobernanza y Derechos Humanos UE-África está dando sus primeros pasos³⁰, y si bien no cuenta con apoyos de nuevas líneas o programas específicos, se está financiando principalmente a través de este Programa. El EIDHR continúa otorgando el protagonismo a las iniciativas de la sociedad civil³¹, aunque cada vez está más orientado a las prioridades geográficas y a mejorar la capacidad de respuesta de la Unión ante situaciones de fragilidad³². Con todo ello, la UE

crimen organizado y creación de capacidades para la gestión de crisis) pueden aportar recursos comunitarios adicionales para estos objetivos de promoción de la paz, democracia y los derechos humanos.

³⁰ Se continúa con la cooperación en materia de observación electoral, apoyando al fondo de asistencia electoral; se ha financiado un taller para ir desarrollando un enfoque común en la «plataforma de gobernanza democrática y derechos humanos»; se han celebrado algunos seminarios conjuntos para tratar temas relacionados con los derechos humanos; se ha apoyado financiera y políticamente al APRM y a los programas nacionales de acción; se ha apoyado el *Trust Fund* de NNUU para terminar con la violencia contra las mujeres; y se ha financiado un coloquio sobre cultura y creatividad como vector de desarrollo (AFRICA AND EUROPE IN PARTNERSHIP: www.africa-eu-partnership.org/).

³¹ El 90% de los fondos son gestionados por organizaciones de la sociedad civil. En el año 2008-2009 este programa superaba los 235 millones de € (sin contar los aproximadamente 50 millones de € destinados a misiones de observación electoral) y financiaban más de 900 proyectos en más de 100 países. Hay que destacar que la mayoría de los países beneficiarios de los proyectos forman parte de la política europea de vecindad o países ACP. EUROPEAN COMMISSION, *Op. Cit.*, p. 30.

³² La nueva estrategia de la UE para los Estados fallidos –COM (2007) 643 final ha revisado la capacidad y experiencia de la Unión para hacer frente a las situaciones de fragilidad en países en Desarrollo. Se prefiere hablar de situaciones de fragilidad, se «desestabilizan» los conceptos de Estado frágil y fallido, se comprende la importancia de la diversidad de situaciones de fragilidad, y se trata de recuperar el elemento de legitimación institucional.

pretende flexibilizar sus acciones en estos contextos de fragilidad y adaptarlas a las necesidades específicas de cada situación. De esta forma, el EIDHR, junto a otros programas dirigidos principalmente al fortalecimiento de la sociedad civil (como por ejemplo, el programa temático para actores no-estatales y autoridades locales en desarrollo —COM (2006)19—) se convierten en instrumentos comunitarios para incidir en las realidades de aquellos gobiernos africanos que no están dispuestos a aceptar las condicionalidades europeas.

3. EL APOYO DE LA UE A LAS INICIATIVAS AFRICANAS DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA, PAZ Y SEGURIDAD

En apartados anteriores se ha señalado que desde que se está impulsando la Asociación UE-África, las instituciones comunitarias están orientando sus políticas de democratización y defensa de los derechos humanos a aquellas propuestas que surgen a iniciativa de los países socios. La actual política de desarrollo de la UE (El consenso europeo 2005) refrenda los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, y apuesta por la apropiación de los procesos de desarrollo por parte de los países con los que se coopera, por la alienación de la AOD a la agenda de estos socios y utilización de sus sistemas, por la armonización entre donantes, y por la gestión orientada a los resultados. En esta línea, la UE está apoyando el Mecanismo Africano de Evaluación de Pares (APRM) y la nueva arquitectura africana para la paz y la seguridad, ambas iniciativas impulsadas por la Unión Africana.

A) *El apoyo de la UE al Mecanismo Africano de Evaluación de Pares (APRM) y los Perfiles de Gobernanza de los Países ACP*

El APRM para la buena gobernanza es un instrumento destinado a impulsar los esfuerzos africanos de seguimiento y mejora de este tema dentro del marco de la NEPAD. Consiste en una serie de revisiones anuales de la situación de la gobernanza encaminada a apoyar reformas nacionales. En la actualidad 30 países africanos participan voluntariamente en el APRM y 12 de ellos han terminado sus informes-país y comienzan a implementar sus programas nacionales de acción. En consecuencia, se puede afirmar que, desde que el APRM inició su andadura en el 2003, y aunque hasta el 2009 no ha estado operativo en la práctica, se constatan algunos ligeros progresos que tendrán que consolidarse en el desarrollo del II Plan de Acción

UE-África³³. Sin embargo, también se han apuntado algunas limitaciones y carencias sobre este mecanismo³⁴: la falta de financiación para hacer operativos esos programas y relacionarlos con los presupuestos nacionales de las estrategias de reducción de la pobreza; su conversión en un mecanismo para rendir cuentas ante la comunidad donante en lugar de la ciudadanía africana; su escaso carácter crítico en la medida que no participa la sociedad civil y los jefes de gobierno no censuran a sus pares; la falta de consideración del fracaso de las estrategias de desarrollo impuestas en el África poscolonial como explicación a las fallas de gobernabilidad y democracia en el continente; las dificultades de aplicar los APRM en los Estados frágiles... Paralelamente, la UE, además de los informes de derechos humanos comentados, se ha dotado de instrumentos propios para evaluar la situación de la gobernabilidad de los países socios. En la COM (2006) 421 sobre Gobernanza y Desarrollo se crearon los denominados «perfiles de gobernanza» para los países ACP³⁵, es decir cuestionarios sobre la situación de los países socios, que tratan de identificar las debilidades, que están orientados a facilitar el diálogo con la UE y a evaluar los progresos en las reformas planificadas y que regirán la programación comunitaria de la ayuda al desarrollo. Los perfiles de Gobernanza están divididos en 9 secciones³⁶, que coinciden en su gran mayoría con las dimensiones que mide el índice de Gobernanza del Banco Mundial elaborado por el equipo del profesor Kaufmann. Estos perfiles de gobernanza han sido criticados por el Parlamento

³³ De hecho, en este II Plan de Acción (2010), la Asociación sobre Gobernanza Democrática y Derechos Humanos, junto a otras actividades (fortalecimiento del diálogo intra-africano sobre los valores y principios de la UA; apoyo a la arquitectura de la gobernanza africana; fortalecimiento de la cooperación entre parlamentos, autoridades locales y sociedad; apoyo a las capacidades regionales y nacionales para la observación electoral; apoyo a los medios de comunicación públicos y privados para favorecer la gobernanza democrática...) señala entre sus prioridades principales el fortalecimiento del diálogo en torno al proceso de los APRM.

³⁴ SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. *SAIIA Roundtable: The African Peer Review Mechanism «Progress and Prospects»*. SAIIA Occasional Paper n.º 59, 2010, South African Institute of International Affairs, pp 1-9.

³⁵ Los países africanos ACP que disponen de perfiles de gobernanza son: Benín, Camerún, Costa de Marfil, Mauricio, Ruanda, Senegal, Sudán, Uganda y Zambia. Estos perfiles están disponibles en la página Web de UE que contiene la programación de los países ACP: www.acp-programming.eu

³⁶ Estas son: gobernanza política/democrática, estado de derecho, control de la corrupción, efectividad del gobierno, gobernanza económica, seguridad interna y externa, gobernanza social, contexto internacional y regional y calidad de la asociación.

Europeo (2010/C 117 E/02) puesto que para su elaboración no se ha contado con la participación de los interesados, y porque vacían de contenido el proceso del mecanismo APRM. Esta posición crítica con los perfiles parece consolidarse cuando en el 6º diálogo sobre derechos humanos de la Asociación UE-África se insta a seguir apoyando el APRM de la UA y la Plataforma UA-UE para el Diálogo sobre Gobernanza Democrática y Derechos Humanos.

B) *El Fondo de Apoyo para la Paz para África de la UE y la nueva Arquitectura Africana de Paz y Seguridad*

Aunque el apoyo a la nueva Arquitectura para la Paz y Seguridad por parte de la UE queda bajo el paraguas de la Asociación sobre Paz y Seguridad UE-África³⁷, es inevitable hacer algunas referencias a ella por las directas implicaciones que tiene en algunos de los instrumentos y programas financieros que son más propios de la política de la UE para la promoción de la democracia y los derechos humanos. Inicialmente, la UA solicitó a la UE el establecimiento de un mecanismo de financiación orientado a reforzar su capacidad para llevar a cabo operaciones de apoyo y mantenimiento de la paz. La misión de la UA en Darfur (2004) fue la primera en recibir apoyo financiero y técnico por parte de la UE. En el contexto de la Asociación UE-África sobre paz y seguridad, este Fondo se ha visto renovado e incrementado, orientándose a financiar la nueva arquitectura africana de paz y seguridad que se plantea desde la UA, y los costes del despliegue de fuerzas africanas destinadas al mantenimiento de la paz. La UE contribuye con 1 billón de € a reforzar el diálogo político a nivel continental (UA, NNUU, UE) a nivel regional (intercambio con ECOWAS, particularmente, sobre la situación de Mauritania, Guinea-Conakry y Guinea Bissau); y a nivel nacional (con los países ACP, a través del artículo 8 del acuerdo de Cotonou); a apoyar las medidas para hacer operativa la arquitectura africana para la paz y la seguridad (fuerza de estabilización africana, centros de formación, sistema continental de alerta temprana, estrategia de la UA para el tráfico ilícito de armas pequeñas...) y financiar las operaciones de mantenimiento de la paz impulsadas por NNUU/UA. Las mencionadas misiones de EUFOR en el Chad y en la República Centroafricana y EUSEC y EUPOL en la RD del Congo, y el apoyo a las últi-

³⁷ A este respecto consultar: PIROZZI, N. (Ed.), «Ensuring peace and security in Africa: Implementing the new Africa-EU partnership», *Quaderni IAI*, 17, 2010, pp. 1-106.

mas operaciones internacionales de mantenimiento de la paz lideradas por la UA son una prueba de ello.

III. VALORACIONES FINALES

La UE en su conjunto, parece insistir en la conveniencia de articular una cooperación más eficaz y más adecuada a cada situación específica, una cooperación que se fundamenta en el diálogo y en el refuerzo de las capacidades de los países socios, para que estos puedan dar respuestas concretas a la protección de los derechos humanos, la promoción de la democracia, el buen gobierno y el Estado de derecho. En un aparente intento de destacarse sobre los otros donantes, la Unión se presenta como una de las máximas valedoras del enfoque de la condicionalidad positiva frente a la negativa o punitiva, del enfoque asociativo basado en el diálogo con las autoridades de los países que son socios y de los principios de la Declaración de París, de la buena gobernanza como principal garantía de la efectividad de la ayuda para avanzar hacia el logro de los ODM, insistiendo en que no valen enfoques uniformes y son necesarias las soluciones específicas para cada país. Dicho lo anterior, la pregunta central que cabe hacerse es si el enfoque de gobernanza democrática y respeto a los derechos humanos que fomenta la UE aporta algo novedoso a sus países socios. Y para dar respuesta, aunque sea parcial, a esta pregunta habría que revisar las evaluaciones existentes, y recordar que la asistencia a la democratización y la promoción de los derechos humanos en los países socios de la UE, no se limita a las iniciativas y programas comunitarios en esta materia, sino que también están las intervenciones que, por su propia cuenta y riesgo, ponen en marcha las autoridades de los Estados que componen la Unión.

Hay que advertir que debido a su reciente puesta en marcha, resulta prematuro establecer conclusiones definitivas sobre los resultados de estas políticas comunitarias, es decir del marco normativo e institucional y de las medidas e instrumentos que se han revisado en este artículo. Algunos de estos primeros trabajos evaluativos³⁸, por lo general, consideran adecua-

³⁸ En concreto, PARTICIP-CIDEAL-CHANNEL RESEARCH-SOTH RESEARCH, *Thematic Evaluation of the EC support to Good Governance*, 2006; y algunos trabajos que evalúan programas geográficos que incluyen evaluaciones de las iniciativas de apoyo a la democratización, gobernanza y derechos humanos en diferentes regiones. Para el caso del Norte de África ver: DRN-ADE-PARTICIP-DIE-ODI-EIAS-ICE. *Evaluation of the Council Regulation N° 2698/2000 (MEDA II) and its implementation*. European Commission, 2009.

da la definición efectiva de la condicionalidad positiva y el apoyo prestado por las instituciones de la UE a las iniciativas como el APRM o a la reformulación del programa EIDHR, aunque también advierten de diferentes riesgos. Entre ellos destacan: el creciente peso de la ayuda presupuestaria directa a los gobiernos del Sur como uno de los principales instrumentos de fomento de la paz, la gobernanza democrática y los derechos humanos, que puede generar dependencias respecto a la AOD y condicionamientos interesados; el alto desconocimiento de los contextos en los que la Comisión Europea está presente; y la descoordinación y diversidad de enfoques con los que trabajan las diferentes Delegaciones de la UE en los distintos países.

Además de estos riesgos, desde este trabajo se ha querido subrayar que la cooperación de la UE está excesivamente supeditada a su política exterior y a la de sus Estados miembros, y se caracteriza por una condicionalidad política fuerte y una complejidad de iniciativas e instrumentos donde priman los intereses propios frente a los objetivos de democratización y derechos humanos de los países africanos receptores de su AOD. Para mejorar el compromiso con la gobernanza democrática y los derechos humanos en África desde la cooperación europea al desarrollo es necesario avanzar hacia un modelo de solidaridad real y condicionalidad pactada en una verdadera relación de Asociación, donde se planteen objetivos de equidad y propuestas concretas orientadas al desarrollo humano. Y para ello, es obligado revisar la condicionalidad política, los objetivos y las políticas de desarrollo de los actores europeos hacia el continente africano.

Por otro lado, como en otros muchos ámbitos, se constata una falta de coordinación y armonización entre la cooperación de las instituciones comunitarias y la de los Estados miembros de la UE en esta materia. Existe una cierta coincidencia en el rechazo a la condicionalidad negativa y en otras cuestiones como la preferencia por la financiación de operaciones de paz y por el apoyo a los proyectos de fomento de la cultura de derechos humanos frente a la reconstrucción de las instituciones democráticas. Sin embargo, no hay homogeneidad ni programática ni geográfica, ni una organización institucional, ni una planificación similar entre las agencias de cooperación de los Estados miembros en temas de gobernanza y promoción de los derechos humanos y, lo que es más preocupante, ni posiciones compartidas sólidas entre los socios europeos ante los contextos de vulneraciones graves de los derechos humanos y déficit democráticos³⁹. La visión instru-

³⁹ YOUNGS, R., *Survey of European Democracy Promotion*, Madrid, FRIDE, 2006.

mental sobre la gobernanza, entendida como la capacidad institucional para mejorar el sector público y el marco legal necesario para la estabilidad del mercado sigue imponiéndose a una visión finalista, que pone el énfasis de la gobernanza en el respeto a los derechos humanos, la participación y el empoderamiento⁴⁰.

Estas reflexiones se pueden trasladar al marco de las relaciones entre la UE y el continente africano y los renovados esfuerzos de la Asociación UE-África que tratan de fortalecer esta línea de trabajo para la prevención de la paz y la promoción de la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno, aunque tampoco parece que ofrezcan un compromiso muy diferenciado al de los principales donantes internacionales. La Unión está haciendo un esfuerzo por incrementar el diálogo, apoyar los procesos de apropiación democrática y buena gobernanza de los diferentes gobiernos africanos y alinear su política en esta materia con la de sus socios, pero su AOD para la pacificación y democratización sigue sujeta a los intereses estratégicos de los Estados miembros de la Unión. En los pocos casos en los que se impone la lógica solidaria sobre la lógica de los intereses de la UE y de sus miembros, las ayudas europeas generan altos niveles de dependencia por parte de los Estados y los organismos multilaterales beneficiados. A este respecto, es sintomático el caso de Mozambique, que tras dos décadas de apoyo por la Comunidad Internacional, continúa dependiendo de la AOD, además de para conformar su presupuesto estatal y fortalecer su capacidad institucional, sigue necesitando financiación externa para poder abordar sus procesos electorales. El ejemplo a nivel multilateral, es la Facilidad Africana para la Paz de la UA/NEPAD y su alta dependencia de los fondos de los donantes internacionales para poder llevar a cabo sus operaciones militares.

Las instituciones comunitarias y los Estados miembros no prestan suficiente atención a las dimensiones estructurales y culturales y a otros factores de carácter histórico e injerencia externa que contribuyen a explicar y a entender la fragilidad de muchos de los Estados africanos, y los escasos resultados en materia de democratización y derechos humanos. La promoción de la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno que llevan a cabo los principales actores internacionales, y también la UE, en lugar de orientarse al bienestar y el desarrollo de las personas que viven

⁴⁰ ALCALDE, A.R. y ALBERDI, J., *Gobernabilidad y cooperación internacional al sur del Sáhara*. En A. CAMPOS (eds.), *Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*. Barcelona, 2005, Icaria, pp. 39-69.

en África, siguen estando sujetas a la lógica de garantizar la estabilidad política de los socios africanos para facilitar el establecimiento de las compañías occidentales en estos países, es decir al modelo de paz liberal que, con la aportación de ayuda y control militar internacional, trata de estabilizar las situaciones fomentando las democracias electorales y los mercados libres⁴¹. Además, no se puede olvidar que, precisamente, son las operaciones extranjeras de la industria extractiva, de las multinacionales del sector energético y de otros ámbitos, las causantes del origen y existencia de muchos conflictos armados, del mantenimiento de élites corruptas que impiden el avance democrático de muchos países africanos, y de la vulneración de los derechos y de la generación de desigualdades extremas de comunidades enteras. Y la UE, tampoco es un actor que se destaque por abordar estas cuestiones

LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ASOCIACIÓN UE-ÁFRICA: ¿CONDICIONALIDAD POSITIVA O INJERENCIA POLÍTICA?

RESUMEN: En el Plan de Acción para implementar la Asociación Estratégica UE-África acordado tras III Cumbre euroafricana de Trípoli del 2010, se renuevan los compromisos sobre el ámbito de actuación relativo a la paz y seguridad, gobernanza democrática y Derechos Humanos. En este ensayo se revisan brevemente el actual marco normativo e institucional de la UE para el fomento de los derechos humanos y la democracia en terceros países, la situación de los derechos humanos en los diferentes países africanos recogidos en los últimos informes anuales de la UE sobre derechos humanos, y las medidas e instrumentos para la democratización y protección de los derechos humanos que ha puesto en marcha la Comunidad Europea en este continente.

Tras apuntarse algunas reflexiones sobre los solapamientos, limitaciones y consecuencias futuras que puede tener este modelo de democratización y protección de los derechos humanos que la UE promueve en África, se concluye que frente a una visión finalista de la democracia y los derechos humanos en clave de desarrollo humano, se impone una visión más instrumentalizada que está centrada en la capacidad institucional para mejorar el sector público, el marco legal y el sistema de garantías necesarios para la estabilidad de los mercados.

PALABRAS CLAVE: Asociación UE-África, derechos humanos, democracia, gobernanza, construcción de paz, condicionalidad, Ayuda Oficial al Desarrollo, cooperación al desarrollo.

⁴¹ Ver: BRISCOE, I., «La prevención de Conflictos y la respuesta europea a los Estados en crisis», *Comentarios FRIDE*, marzo 2007, pp. 1-8.

DEMOCRATIC GOVERNANCE AND HUMAN RIGHTS PROTECTION
IN THE EU-AFRICA PARTNERSHIP: POSITIVE CONDITIONALITY
OR POLITICAL INTERFERENCE?

ABSTRACT: The new Action Plan for the implementation of the EU-Africa Strategic Partnership, agreed after the Third EU-African summit in Tripoli in 2010, renewed the commitments on the areas of peace and security, on the one hand, and democratic governance and human rights, on the other hand. This essay briefly reviews the current regulatory and institutional framework of the EU to promote human rights and democracy in third countries, the situation of human rights in various African countries —gathered in recent annual EU reports on human rights— and the measures and tools for democratization and human rights protection that the European Community has launched on this continent.

After pointing out some thoughts on the overlap, limitations and future consequences that this model for democratization and human rights protection which the EU promotes in Africa might have, this essay concludes that, instead of a finalistic vision of democracy and human rights from the point of view of human development, a more instrumentalized vision is imperative: one which focuses on the institutional capacity to improve the public sector, the legal framework and the system of guarantees necessary for market stability.

KEY WORDS: EU-Africa Partnership, human rights, democracy, governance, peace building, conditionality, Official Development Assistance, development cooperation.

LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE ET LA PROTECTION DES DROITS DE
L'HOMME DANS LE PARTENARIAT UE-AFRIQUE: CONDITIONNALITÉ
POSITIVE OU INGÉRENCE POLITIQUE?

RÉSUMÉ: Le nouveau plan d'action pour la mise en oeuvre du Partenariat Stratégique UE-Afrique, fixé après l'III^{ème} Sommet Euro-africain à Tripoli en 2010, a renouvelé les engagements dans les domaines de la paix et de la sécurité, d'un côté, et de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme, de l'autre. Cet essai révisé brièvement le cadre réglementaire et institutionnel de l'UE pour la promotion des droits de l'homme et de la démocratie dans les pays tiers, la situation des droits humains dans plusieurs pays africains —réunis dans les récents rapports annuels de la UE sur les droits humains— et les mesures et outils pour la démocratisation et la protection des droits de l'homme qui a lancé la Communauté européenne sur ce continent.

Après avoir signalé quelques réflexions sur les limites, les chevauchements et les conséquences futures que ce modèle de démocratisation et de protection des droits de l'homme que l'UE favorise en Afrique peut avoir, on conclut que, par rapport à une vision finaliste de la démocratie et des droits de l'homme sur la base du développement humain, s'impose une vision plus instrumentalisée qui met l'accent sur les capacités institutionnelles pour améliorer le secteur public, le cadre juridique et le système de garanties nécessaires pour la stabilité du marché.

MOTS CLÉS: Partenariat UE-Afrique, les droits de l'homme, la démocratie, la gouvernance, la construction de la paix, la conditionnalité, l'aide publique au développement, la coopération au développement.