

BARTELS, Lorand. *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*. Oxford Studies in European Law (General Editors: Paul Craig and Grainne de Búrca). Oxford University Press, 2005

Como se indica en el título, en este libro Lorand Bartels analiza la condicionalidad aplicada por la Unión Europea en su política de promoción de los derechos humanos, tal y como se expresa fundamentalmente en las cláusulas democracia/derechos humanos.

En primer lugar, nos gustaría subrayar que se trata de una obra muy bien escrita. Resulta fácil de leer debido al estilo claro de la autora. En segundo lugar, consideramos que este libro está llamado a convertirse en un punto de referencia necesario para aquellos que estudian la acción exterior de la UE y, más precisamente, la acción exterior desarrollada en el ámbito de los derechos humanos. Será una lectura muy valiosa para aquellos interesados en las cláusulas de condicionalidad recogidas en los acuerdos celebrados por la CE. La autora ofrece un análisis exhaustivo de la práctica comunitaria a este respecto, así como información detallada sobre todos los aspectos relativos a la utilización de la cláusula democrática por la CE.

Como los editores adelantan en el Preámbulo, este libro ofrece "a confident, meticulous and scholarly legal account of the human rights clause in the EU's international agreements". De hecho, aunque las cláusulas de condicionalidad derechos humanos han inspirado ya una importante cantidad de estudios, lo cierto es que este libro se embarca en un análisis global del tema, que es contemplado desde cualquier ángulo posible. Se podría decir que se trata del trabajo más completo existente sobre este tema. Esto es precisamente uno de los puntos fuertes, pero también una de las debilidades de esta obra. Porque precisamente debido a la amplitud de la aproximación al tema, es probablemente imposible evitar que la lectura del libro deje un cierto regusto de insatisfacción debido a la superficialidad con la que se tratan algunas cuestiones puntuales. A veces da la impresión de que al tratar una determinada problemática, la autora la disecciona, analizándola desde todos los ángulos posibles para culminar con una decepcionante rápida elección de una de las posibles opciones. La decepción surge de la impresión de que a veces la elección no está completamente justificada o explicada. No obstante, no sería justo no reconocer que la autora demuestra su valentía porque muchas de sus elecciones le otorgan una marcada originalidad a su análisis del tema.

También es destacable el profundo conocimiento de la práctica desarrollada por la UE en este ámbito, conocimiento que el libro trasluce. En él la autora demuestra que conoce bien y que ha analizado y manejado los muchos acuerdos internacionales celebrados por la CE con terceros países.

En la Primera Parte de su libro, Bartels examina la evolución, práctica y contextos de las cláusulas derechos humanos desde su primera aparición en la Convención de Lomé (1989), pasando por formulaciones más claras como cláusulas "fundamento" hasta su transformación, finalmente, en cláusulas "elemento esencial" acompañadas por cláusulas de no ejecución (bálticas o búlgaras), así como el paso adicional en este

proceso que consistió en la inclusión de declaraciones interpretativas conjuntas en las que se especificaba el significado de la expresión “urgencia especial” utilizada en las cláusulas de no ejecución.

Este libro combina ciertas dosis de optimismo con una generosa ración de realismo en relación con la idea de la utilización de las cláusulas derechos humanos como herramientas de condicionalidad. Una de las conclusiones básicas del libro es que la redacción de las cláusulas debería ser substancialmente mejorada si queremos que sirvan como herramientas de condicionalidad efectiva. Pero el optimismo aparece también, por ejemplo, cuando la autora sostiene que la importancia de las cláusulas derechos humanos está incrementándose. Se podría decir que la autora es, a este respecto, excesivamente optimista. No ofrece pruebas suficientes de que exista un “change in the political will to take human rights clauses seriously” (p. 42), que es a su vez una de las razones inspiradoras de su optimismo sobre el futuro de estas cláusulas. Hay otra razón propuesta por Bartels que resultaría, a nuestro parecer, más convincente. Según la autora, las cláusulas están empezando a ser vistas como medios para forzar la adopción de medidas positivas. Esta circunstancia podría conducir a un cambio substancial en la concepción de las cláusulas que no serían concebidas tan sólo como instrumentos de condicionalidad negativa, sino más bien como herramientas de condicionalidad positiva. No obstante, no estamos tan seguros de que esta situación convierta a las cláusulas en “a more important element of the EU’s external human rights policies than has currently been the case”.

Todavía en la primera parte del libro encontramos un análisis de las cláusulas democráticas en contexto, con un repaso de otros métodos utilizados por la UE para “encourage respect for human rights and democratic principles in third countries”. Se examinan brevemente la condicionalidad exigida para acceder a la condición de miembros, la condicionalidad ex ante en las relaciones contractuales, y la política exterior y de seguridad común. Todos estos casos constituyen ejemplos de condicionalidad unilateral. Cualquiera de estos aspectos podrían ser merecedores de una tesis, por lo que las reflexiones que se realizan en este libro pueden considerarse demasiado generales y nos preguntamos si era realmente necesario incluir este capítulo en esta obra.

La sección más interesante de este libro es quizás la Parte II en la que Lorand Bartels analiza la “Operation of Human Rights Clauses under International and EU Law”.

La autora establece una diferencia entre cláusulas con efecto normativo y aquellas que, por el contrario, no establecen obligaciones. Aunque tenemos alguna dificultad para compartir la idea de que algunas cláusulas carecen de efecto normativo, tenemos que reconocer que la posición de la autora es sólida y que goza de una coherencia interna irrefutable.

La idea que la autora sostiene es que las cláusulas carecen de efecto normativo si no van acompañadas de una cláusula de no ejecución y de una declaración interpretativa aclarando el significado de la expresión “urgencia especial”. Es el caso de las cláusulas

incluidas en muchos acuerdos de cooperación, así como en los acuerdos de asociación celebrados con Rumania, Bulgaria, Israel y Túnez. En estos casos, la autora explora como alternativa los “various grounds on which a party has a right to suspend or terminate an agreement under international law” (p. 94), llegando a la conclusión de que la herramienta más apropiada a la que recurrir en esta situación es la doctrina de la “implied repudiation” de un tratado, tal y como aparece contemplada en el artículo 60.3.a Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 (CV69). Se trata de una posición muy interesante y muy original, pero para ser completamente sinceros tenemos dificultad para entender como es posible ofrecer interpretaciones tan diferentes a cláusulas que tienen prácticamente el mismo tenor literal. En este sentido, podríamos señalar que las cláusulas incluidas en los acuerdos con Israel y Túnez, no sólo tienen una redacción idéntica a la de las cláusulas contenidas en muchos otros acuerdos de asociación euromediterráneos, sino que también hay que tener en cuenta que los mismos acuerdos deben ser puestos e interpretados en el mismo contexto, resultando ciertamente difícil justificar que estas cláusulas encuadradas en acuerdos cuya estructura y contenido reflejan los principios que inspiran el proceso euromediterráneo, reciban una interpretación diferente que lleva a atribuirle efectos y significados diferenciados. Además, en el caso de los acuerdos con Israel y Túnez, encontramos una particularidad interesante en la redacción de las cláusulas que, desde nuestro punto de vista, les acaba confiriendo mayor relevancia. En el artículo 2 de ambos acuerdos, los derechos humanos no sólo resultan concebidos como la base sobre la cual se construye cada una de las disposiciones del acuerdo, sino también como la base de las relaciones entre las partes (parece que con esta referencia se está aceptando que los efectos de la condicionalidad pueden ir mucho más allá del estricto marco del derecho internacional de los tratados). Esto no ocurre en otros acuerdos, ni siquiera en los otros acuerdos euromediterráneos, en los que la referencia es restringida, por el contrario, a los acuerdos mismos y no a las relaciones entre las partes. Para sustentar este punto nos podemos remitir a los convenios euromediterráneos con Argelia o Marruecos (artículo 2 en ambos casos).

La autora defiende también que la “doctrine of material breach of a provision essential to the accomplishment of the object or purpose of the agreement (article 60.3.b) of the Vienna Convention on the Law of Treaties: VCLT)” no es aplicable a las cláusulas elemento esencial (p. 94). Entre las diversas herramientas cuya aplicación podría ser considerada, su posición es que sólo la “implied repudiation of a treaty” resulta aplicable. Por lo tanto se descartan otras opciones tales como la imposibilidad subsiguiente de cumplimiento, rebus sic stantibus, incumplimiento material o incumplimiento de una disposición esencial para la consecución del objeto y propósito del acuerdo. Encontramos un análisis apresurado en algunas partes, por ejemplo, cuando se refiere a la regla del cambio en las circunstancias y establece que “to mention the possibility of a tsunami in a treaty would render Article 62 inapplicable if this event occurred”. De hecho, un desastre natural de este tipo es imposible de predecir, incluso aunque se haga referencia al mismo en el texto de un acuerdo, por lo que nos resulta difícil seguir el razonamiento de la autora en este punto. Más en general, habríamos agradecido una reflexión más extensa sobre su posición según la cual el artículo 60(3)(b) de la CV69 no es aplicable en los casos de violación de los derechos humanos

contemplados en las cláusulas. Las razones que se ofrecen se pueden resumir básicamente en que la mayoría de las cláusulas no establecen una obligación y que incluso cuando las cláusulas tienen efecto normativo, el respeto de los derechos humanos no es, en la mayoría de los casos, un objetivo del acuerdo en cuestión. Cuando finalmente opta por la utilización del artículo 60.3.a, su posición es que cuando existe una violación de los elementos protegidos por las cláusulas, la violación equivaldría a repudiar el tratado. El problema que detectamos en esta posición es que no entendemos completamente como la violación de derechos humanos recogidos en una disposición que, de acuerdo con la tesis de la autora, carece de efecto normativo y que no confiere a esos derechos la categoría de “objetivos” del acuerdo, puede, sin embargo, ser considerada lo suficientemente importante como para ser considerada como un acto de repudia del tratado. Al menos, la autora reconoce una dificultad que lleva aparejada su posición: “There is however one difficulty with this interpretation of Article 60.3.a which is that it falls under the heading of “material breach” and, as suggested above, the use of the word “breach” tends to indicate that there has been a violation of an obligation”.

Como hemos dicho ya, la autora sostiene que la cláusula derechos humanos únicamente tiene efectos normativos cuando va acompañada de una cláusula de no ejecución y de una declaración interpretativa conjunta. El análisis que realiza es exhaustivo y riguroso. Se dedica a realizar un estudio de la naturaleza de las “medidas apropiadas”, y de las limitaciones existentes en cuanto a la adopción de tales medidas. Se hace una referencia a las “sanctions to enforce human rights obligations: a comparison with the Law of Countermeasures”. Su análisis se centra en la posibilidad que tiene la CE de adoptar contramedidas en los casos en que no es un actor directamente lesionado.

Encontramos muy interesante la sección en la que la autora considera a las cláusulas como un “vehicle for positive measures” (p. 123). Y es también altamente preciso y completo su estudio de los procedimientos y de las obligaciones substantivas recogidas en las diferentes cláusulas derechos humanos. Una de sus conclusiones es que “if the Community is under a positive obligation to ensure respect for human rights and democratic principles, it will require legislative competence under Community law to adopt such measures”. Esta conclusión la mueve a analizar el alcance de la competencia comunitaria en el ámbito de los derechos humanos, análisis al que se dedica la Parte III de este libro.

En esta tercera Parte, la autora examina el “effect of human rights clauses in the Community legal order”. En realidad, esta sección va más allá de un análisis de los efectos, constituyendo más bien un estudio de las cláusulas desde la perspectiva del ordenamiento jurídico comunitario, basado fundamentalmente en el examen de la distribución de competencias entre la CE y sus Estados miembros.

Finalmente, la autora propone sus conclusiones, con la intención principalmente de incentivar la introducción de algunas mejoras en la redacción de las cláusulas.

Nuestra conclusión es que la lectura de este libro es fundamental y resultará ciertamente estimulante para cualquiera que esté interesado en la política de la CE en el ámbito de los derechos humanos y más en general en las relaciones exteriores comunitarias. Aunque no compartimos todas y cada una de las posiciones defendidas por la autora en este libro, tenemos que reconocer que en su globalidad la tesis defendida por Bartels goza de una destacable coherencia interna, con lo que el resultado es una obra sólida. Este libro inspirará, sin duda, ulteriores reflexiones sobre el tema.

Alicia CEBADA ROMERO
Profesora contratada doctora
Universidad Carlos III de Madrid