

3

Las instituciones europeas y la promoción de los derechos humanos y la democratización

Javier Niño Pérez

1. Introducción: la promoción y el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en las políticas externas de la Unión

Desde que se establecieron las Comunidades Europeas en 1957, la integración europea se ha fundado y definido por los valores universales de libertad y democracia, respeto por el estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Resulta así paradójico constatar que sólo fue tres décadas después de la firma del Tratado de Roma cuando la Unión Europea tomó un paso significativo para integrar explícitamente los derechos humanos y los principios democráticos en sus políticas externas con la entrada en vigor en noviembre de 1993 del Tratado de la Unión Europea. Dicho Tratado establece que el desarrollo y la consolidación de la democracia y del estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, constituyen un objetivo de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. También establece que las políticas comunitarias en el terreno de la cooperación al desarrollo deben contribuir a desarrollar y consolidar la democracia y el estado de derecho, así como al respeto de los derechos humanos.

El Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, declara inequívocamente que la Unión está fundada sobre los principios de libertad, democracia, respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales y el estado de derecho, principios que son comunes para todos los estados miembros. También introdujo un mecanismo para sancionar infracciones serias y persistentes de los derechos humanos por

los Estados miembros. Este mecanismo se reforzó en el Tratado de Niza, concluido en diciembre de 2000.

El Tratado de Niza da un paso suplementario al estipular que los objetivos de desarrollar y consolidar la democracia y el estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales constituyen también un objetivo en el campo de la cooperación técnica, financiera y económica con terceros países. Así, la lucha por los derechos humanos se ha convertido en un objetivo transversal de todas las actividades externas de la Unión Europea.

Por otra parte, el Tratado de la Unión Europea estipula que cualquier país europeo que respete dichos principios puede someter su candidatura para convertirse en miembro de la Unión. Además, los países candidatos tienen que demostrar que aseguran el respeto de los derechos humanos de sus propios ciudadanos conforme a los criterios de Copenhague que sirven de baremo para evaluar las posibilidades de convertirse en miembros de la Unión.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea adoptada en Niza en diciembre de 2002 consolida en un solo texto por primera vez en la historia de la Unión Europea todo un abanico de derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas residentes en la Unión. El articulado de esta carta se dirige a las instituciones de la Unión e incumben también a los Estados miembros cuando dichos Estados aplican las disposiciones normativas de la Unión Europea.

El presente capítulo examina cómo estos valores de democracia y respeto de los derechos humanos se han introducido en los instrumentos de acción exterior de las diferentes instituciones comunitarias. El capítulo se inicia con una presentación general de los varios instrumentos a disposición de la UE en este campo. El apartado siguiente se detiene en el nuevo instrumento temático para la promoción de la democracia y de los derechos humanos gestionado por la Comisión Europea, para pasar después a revisar el papel del Parlamento Europeo en este ámbito. El capítulo concluye con unas breves consideraciones sobre los dilemas y desafíos a los que se enfrenta la UE en el terreno de la promoción de la democracia y los derechos humanos.

2. Los instrumentos a disposición de la Unión Europea en el campo de la promoción de la democracia y los derechos humanos

La política de la Unión Europea de apoyo a la democracia y los derechos humanos en países terceros tiene un perfil muy alto en la Unión Europea como se refleja en el informe anual sobre Derechos Humanos y en la manera como ha sido articulada y desarrollada en Comunicaciones de la Comisión, en resoluciones del Parlamento Europeo y en conclusiones del Consejo a lo largo de los años.

El Consejo también ha subrayado la necesidad de integrar los derechos humanos y la democracia en las acciones y políticas externas y la importancia del diálogo con la sociedad civil. En el proceso de ampliación, los Criterios políticos de Copenhague ya citados sobre la estabilidad de las instituciones garantes de la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y la protección de las minorías constituyen, como ya se ha afirmado, un elemento esencial en la estrategia de pre-adhesión. Estos objetivos también se incluyen en el Proceso de Estabilización y Asociación y en la Política Europea de Vecindad.

El acuerdo de Cotonou así como la política europea en materia de buen gobierno y desarrollo incluyen la protección y promoción de los derechos humanos y la democracia como temas que deben ser integrados en las estrategias de cooperación con países terceros, en procesos de diálogo y en los instrumentos relevantes. A este enfoque también se refiere la última Comunicación de la Comisión sobre relaciones con Latinoamérica¹.

La Unión Europea se apoya en un abanico muy extenso de instrumentos para promover los derechos humanos y la democratización en sus relaciones externas. Algunos de estos instrumentos son útiles de la diplomacia tradicional y la política exterior, como las declaraciones, las *démarches* así como las resoluciones e intervenciones en el marco de las Naciones Unidas. Además, la Unión Europea promueve los derechos humanos y la democratización a través de programas de cooperación y asistencia con terceros países y a través de diálogos políticos.

En el marco específico de la Política Exterior y de Seguridad Común, la Unión Europea tiene una serie de útiles para realizar dichos objetivos. Uno de ellos es la definición y adopción de líneas directrices para servir de marco para la protección de los derechos humanos en terceros países y para facilitar la adopción de medidas comunes rápidas cuando se necesite, como por ejemplo interceder ante un tercer país con una *démarche* específica en caso de derechos humanos. Esto posibilita acciones rápidas y

coherentes a nivel de derechos humanos en países en peligro y donde se necesita una intervención de la Unión Europea. Las líneas directrices adoptadas cubren temas como la pena de muerte, los diálogos sobre derechos humanos, la tortura y otros tratamientos y castigos inhumanos degradantes, la interacción entre niños y conflictos armados, o la promoción del derecho internacional humanitario.

Los derechos humanos son también abordados en el marco de los diálogos políticos que la Unión Europea desarrolla con terceros países o grupos regionales. Dichos diálogos se desarrollan a varios niveles: con China e Irán, la Unión Europea se reúne a nivel de Altos Funcionarios para hablar exclusivamente de derechos humanos. Este tipo de diálogo se ha desarrollado sólo con los países con los que la Comunidad Europea no tiene acuerdo o teniendo acuerdo, éste no incluye una cláusula de derechos humanos. Con varios otros países, los diálogos sobre derechos humanos se desarrollan a nivel local o en el marco de los acuerdos de la Unión Europea con dichos países. Por ejemplo, con los países de África, del Caribe y del Pacífico en el marco del acuerdo de Cotonou.

Tras el acuerdo alcanzado UE-Rusia en noviembre de 2004, la Unión Europea y Rusia también han comenzado a celebrar diálogos sobre Derechos humanos con carácter bianual. Consultas regulares sobre derechos humanos también existen con países como los Estados Unidos de América, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda. Estas consultas tienen lugar cada seis meses normalmente como preparación de reuniones importantes sobre estos temas en Naciones Unidas.

Como decíamos, todos los Acuerdos de Asociación, así como los Acuerdos de Colaboración y Cooperación con terceros países, contienen una cláusula estipulando que los derechos humanos son un elemento esencial en las relaciones entre las dos partes. Existen en estos momentos más de 120 acuerdos de este tipo. En el caso de que estos principios se infrinjan, la UE puede tomar ciertas medidas que van desde el rechazo a otorgar visados a altos funcionarios de los gobiernos hasta congelar los fondos financieros depositados en países de la UE. La cláusula de derechos humanos ofrece en última instancia la posibilidad de congelar el acuerdo. Sin embargo, la principal motivación de esta cláusula es la de facilitar una base positiva para promover los derechos humanos en terceros países a través del diálogo y la persuasión. En otras palabras, se prefiere usar los estímulos positivos a las sanciones.

El papel clave de los derechos humanos es particularmente notable en el Acuerdo de Cotonou, el pacto de comercio y cooperación que une a la UE con 78 países en desarrollo en África, el Caribe y el Pacífico. En

cualquiera de estos países la falta de respeto a los derechos humanos puede llevar a sanciones comerciales y a la reducción o suspensión de la ayuda al desarrollo. La Unión considera que la reducción de la pobreza, el principal objetivo de su política de desarrollo, sólo se puede alcanzar en el marco de estructuras democráticas.

Acciones importantes se desarrollan precisamente en el campo de la ayuda al desarrollo. La Unión Europea es el mayor donante del mundo y otorga un 55 por ciento de la ayuda total. El nuevo consenso europeo para el desarrollo, cuyo objetivo es contribuir a la reducción de la pobreza, subraya la importancia de la promoción del buen gobierno, de los derechos humanos y de la democracia². Dicho consenso europeo facilita por primera vez en 50 años de cooperación al desarrollo, un marco común de objetivos, valores y principios que la Unión –los 27 Estados miembros y la Comisión– apoyan y promueven como actor global y socio global. Esta nueva estrategia refleja los cambios ocurridos desde la anterior publicada en noviembre 2000: el mayor consenso sobre los objetivos del milenio, el nuevo contexto de seguridad tras los ataques de septiembre de 2001 y el cada vez mayor impacto de la globalización³.

En el campo de la democracia muchas y variadas son las actividades de la Unión. Programas de buen gobierno, apoyo a la sociedad civil y medios de comunicación, diálogos políticos que cubren la consolidación y promoción de la democracia, acciones de apoyo logístico y asistencia técnica a procesos electorales. Pero probablemente son las misiones de observación electoral el instrumento más visible y políticamente relevante del que se ha dotado la Unión en el campo de la democratización. En los últimos años, la frecuencia de estas acciones, uno de los pocos ámbitos que han “pasado” del segundo al primer pilar, ha aumentado de manera significativa y la Unión se ha dotado de una metodología propia.

3. El nuevo instrumento temático para la promoción de la democracia y de los derechos humanos para el periodo 2007-2013

Desde su creación en 1994 a iniciativa del Parlamento Europeo, la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), gestionada por la Comisión Europea, constituyó un elemento esencial de la contribución de la Unión Europea a la promoción de los derechos humanos y la democracia. La aportación de la iniciativa se basaba en su valor añadido respecto de otros instrumentos existentes en este campo:

- Tenía un carácter complementario a otros programas de la Comisión Europea desarrollados en cooperación con los gobiernos de países terceros ya que sus proyectos podían ser definidos y puestos en marcha con otros actores y en particular ONGs y organizaciones internacionales.
- Podía ser utilizada sin el asentimiento del gobierno del país en cuestión o cuando otros programas de la Comisión no podían establecerse como en el caso de la suspensión de la ayuda.
- Constituía un complemento esencial a los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común en los campos de los derechos humanos, de la democratización y la prevención de conflictos. En algunos países y regiones constituía la única base legal para ciertas actividades incluidas la promoción de los derechos civiles y políticos, la observación electoral e iniciativas de resolución de conflictos.

La iniciativa, además de su valioso trabajo directo con la sociedad civil, constituyó un arma esencial para apoyar instrumentos de protección de los derechos humanos y del sistema de justicia criminal a nivel internacional incluyendo la Corte Penal Internacional y otros tribunales *ad hoc*. También fue el instrumento a través del cual la Comisión desarrolló el papel de la UE como uno de los actores principales en materia de observación electoral. En su último año de funcionamiento en el 2006 sus cuatro campañas globales se focalizaron en la promoción de la justicia y el estado de derecho, el desarrollo de una cultura de derechos humanos, la promoción de los procesos democráticos y los avances en el campo de la igualdad, la tolerancia y la paz.

La experiencia positiva de la iniciativa europea sobre derechos humanos y democratización y su valiosa contribución a la política de la UE en este campo, fueron sin duda elementos claves para determinar que se creara un instrumento temático específico sobre estas cuestiones en el marco de las nuevas perspectivas financieras de la UE para el periodo 2007-2013. La propuesta de un programa temático separado se justifica también por el hecho de que la promoción de la democracia y de los derechos humanos figura entre los objetivos y las medidas subvencionables de los tres instrumentos geográficos⁴ y del Instrumento de Estabilidad.

Aunque habrá posibilidades de acometer acciones de carácter específico en el marco de los programas geográficos, la democracia y los derechos humanos son por naturaleza asuntos de interés y relevancia general. De ahí la necesidad de que la CE esté facultada para articular y

apoyar a nivel internacional objetivos y medidas específicos que no tengan una base geográfica ni estén relacionados con crisis alguna. Además, las campañas generales de promoción de los derechos humanos y de la democracia exigen un enfoque transnacional y pueden requerir la realización de operaciones tanto en la Unión como en diversos países socios. Hay, asimismo, actividades, como, por ejemplo, las de observación de procesos electorales, que reclaman la existencia de un programa temático único para garantizar la necesaria coherencia entre las políticas, así como un sistema de gestión unificado y unas reglas de funcionamiento comunes.

Por otra parte, la libertad de acción que ofrece un programa temático es fundamental para la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional, muy particularmente en el caso de las cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos. Además, un programa temático ha de diferenciarse de los programas geográficos y de su enfoque de largo plazo por su flexibilidad y capacidad para responder a los cambios de circunstancias o para apoyar la innovación. Por ser común a los cuatro instrumentos y tener, por tanto, alcance intercontinental, el Programa temático puede también producir beneficios al aumentar la credibilidad de las organizaciones asociadas y la propia visibilidad de la UE.

Apoyándose en la experiencia de la IEDDH y dándole continuidad, el nuevo Programa temático tiene como objetivo general contribuir, dentro del marco de las políticas y directrices de la UE, al desarrollo y consolidación de la democracia y del respeto de los derechos humanos en países terceros. Su alcance es global, abarcando una gama de temas y de países similar a la de la IEDDH, pero su enfoque tiene un carácter más estratégico y flexible que el de ésta. Permite seguir complementando los programas geográficos, apoyando particularmente un enfoque integrado en la construcción de las democracias y en la protección de los derechos humanos, y garantiza, asimismo, una conexión con los campos de la seguridad y el desarrollo. El Programa quiere prestar especial atención al apoyo necesario para que la sociedad civil se erija con eficacia como fuerza impulsora del diálogo y motor de reformas. Trabaja, pues, primordialmente con la sociedad civil y a través de ella, y esto, al igual que a la IEDDH, le confiere su característica más importante. Dos son los grandes objetivos estratégicos del Programa:

- impulsar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales allí donde sea mayor el riesgo de que se violen y ofrecer apoyo y solidaridad a las víctimas de la represión o de abusos; y

- reforzar el papel de la sociedad civil en la promoción de los derechos humanos y de las reformas democráticas, apoyando la prevención de conflictos y el desarrollo de la participación y representación políticas.

El Programa, que no requerirá el consentimiento del gobierno de los países interesados, prestará asistencia técnica y financiera específica para operaciones que no puedan realizarse adecuadamente o con efectividad integrándolas en otros programas de la CE. El Programa ha de tener capacidad para apoyar actividades a nivel internacional, regional, nacional y local, así como, dentro de la Unión, intervenciones relacionadas directamente con situaciones de abuso de los derechos humanos en países terceros (por ejemplo, prestación de asistencia para la rehabilitación de personas de esos países que hayan sufrido tortura).

El Programa tendrá una vertiente consagrada a la prevención y solución de conflictos, conectándose, cuando proceda, con las intervenciones que se prevén para el nuevo Instrumento de Estabilidad en respuesta a las situaciones de crisis. Servirá, asimismo, para complementar la acción de los programas geográficos y la de los demás programas de carácter temático, especialmente aquéllos que, centrándose en actores no estatales o en el desarrollo humano y social y en la migración y el asilo, incorporen a su misión la protección de los derechos humanos y sustenten de diversas formas los procesos democráticos.

Además, reflejando el sólido y permanente compromiso de la UE con la cooperación multilateral en el campo de la democracia y de los derechos humanos, el Programa tendrá un objetivo complementario:

- fortalecer el marco internacional para la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia y el Estado de Derecho.

Por último, como también lo ha hecho la IEDDH, el Programa asumirá tareas de observación electoral, que seguirán constituyendo una parte esencial de la actividad de la UE en el terreno de la democracia y de los derechos humanos. El Programa, en efecto, ofrece el marco adecuado para la aplicación de una sola política y una sola gestión unificadas a las misiones de observación electoral realizadas por la Unión en todo el mundo. Con ello se persigue el objetivo siguiente:

- reforzar la confianza en el carácter democrático de los procesos electorales ampliando las tareas de observación a ellos consagradas.

4. El papel del Parlamento Europeo en la política de promoción de la democracia y de los derechos humanos de la Unión Europea

Un análisis, por muy sucinto que sea, de las políticas y actividades de la Unión Europea en el campo de la democracia y derechos humanos no podría dejar de lado la cada vez más visible y significativa acción del Parlamento Europeo en estos campos.

Como se ha señalado repetidamente, el hecho de que los poderes del Parlamento Europeo en el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión y especialmente en el campo de la Política Exterior y de Seguridad Común, sea limitado, no implica que éste no haya adquirido un papel activo en temas relativos a la democracia y los derechos humanos.

Sus actividades pueden dividirse en cuatro áreas principales:

- Actividades generales con el potencial de reforzar la promoción de la democracia y los derechos humanos: estas incluyen en particular, resoluciones del Parlamento Europeo sobre derechos humanos y democracia en terceros países y también audiencias públicas (existe un sub-comité especializado en Derechos Humanos).
- Instrumentos y actividades especializadas como por ejemplo el Premio Sakharov y la adopción del informe anual sobre los derechos humanos en el mundo y la política de la UE en este campo.
- El uso de los poderes formales del Parlamento Europeo, en concreto sus poderes presupuestarios y el derecho de ratificar acuerdos internacionales que pueden ser movilizados para promover los derechos humanos y la democracia.
- Acciones individuales en nombre del Parlamento Europeo o de alguno de sus miembros.

A lo largo de los últimos años, el Parlamento Europeo ha hecho un uso muy extenso y eficaz de sus poderes en estos ámbitos. Una mayor "comunitarización" de ciertos elementos de la Política Exterior y de Seguridad Común podría ampliarlos ostensiblemente. Sin embargo, el mayor espacio político que está ocupando esta institución y la visibilidad y sensibilidad de estos temas hace prever que aún en el caso de ausencia de reformas institucionales, su papel será aún más activo en un futuro próximo.

5. Conclusiones

Pocas políticas simbolizan de una manera más nítida los valores y principios de la Unión Europea como las relativas a los derechos humanos y la democratización. Al mismo tiempo parece justo decir que pocas políticas se enfrentarán a desafíos mayores en lo que se refiere a su definición y puesta en práctica. Baste citar el tan polémico debate sobre el equilibrio entre las libertades públicas y las cuestiones relativas a la seguridad ciudadana en el marco de la lucha contra el terrorismo para darse cuenta de la magnitud de dichos desafíos.

Y no es sólo en este ámbito en la lucha contra el terrorismo donde seguirán apareciendo preguntas en el ámbito de estas políticas de derechos humanos y democratización. ¿Cómo afrontar por ejemplo la disyuntiva de encontrar el punto de equilibrio para facilitar transiciones democráticas en países en situación post-conflicto? Bastaría constatar la diferencia entre dos países como Bosnia-Herzegovina y la República Democrática del Congo para darnos cuenta de las diferentes opciones a disposición de la Unión Europea. En el primer caso, en un país relativamente pequeño se escogió una transición “tutelada” que dura ya más de 10 años. En el segundo caso, un país tremendamente heterogéneo y de grandes dimensiones, se ha escogido apoyar una transición relativamente rápida con la celebración de elecciones muy poco tiempo después de la finalización del conflicto armado. Se podría asimismo hablar de muchos otros temas, como por ejemplo la política de sanciones y condicionalidades en materia de derechos humanos y democratización sobre las que existen opiniones muy diversas en cuanto a su impacto y eficacia.

Son todas éstas preguntas y desafíos que contienen un alto grado de subjetividad. De la respuesta que les dé la Unión Europea dependerá en buena medida su credibilidad a nivel internacional. Sin ninguna duda es necesario que las decisiones que se tomen en estos campos estén dotadas de la mayor legitimidad posible. El Parlamento Europeo puede sin duda con sus debates y propuestas, contribuir de manera muy significativa a alcanzar dicho objetivo.

Notas

¹ Comisión Europea, *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, COM(2005) 636 final, Bruselas, 8 de diciembre de 2005.

² Comisión Europea, *Proposal for a Joint declaration by the Council, the European Parliament and the Commission on the European Union Development Policy, 'The European Consensus'*, COM(2005)311 final, 13 de Julio de 2005.

³ Ver Comisión Europea, Política de desarrollo de la Comunidad Europea, COM(2000) 212 final, Bruselas, 26 de abril de 2000; y Declaración del Consejo y la Comisión relativa a la política comunitaria de desarrollo, Bruselas, 20 de noviembre de 2000.

⁴ Los tres instrumentos geográficos son: el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) dirigido a los dieciséis vecinos de la UE (del sur del Mediterráneo, Europa oriental y Cáucaso sur) más Rusia; el Instrumento de Cooperación al Desarrollo Económico (DCECI) para los países ACP; y el Instrumento de Pre-Adhesión (IPA) para los países candidatos a la adhesión a la UE.