

---

# LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS: ENTRE LOS PRINCIPIOS DE LA SUPERPOTENCIA CIVIL Y LA DEFENSA DE LOS INTERESES

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Democracia, Derechos Humanos, Unión Europea, gobernanza democrática mundial, coherencia.*

## **RESUMEN**

*La Unión Europea pretende transmitir la imagen de que, al igual que su razón de ser se asienta en la democracia y los derechos humanos, esta dimensión forma parte inseparable de su conducta exterior. Así, ha ido construyendo una política de promoción de la democracia y los derechos humanos vinculada a relaciones exteriores, que sin duda supone un paso importante de cara a la configuración de una gobernanza democrática mundial. Pero tampoco hay muchas dudas de que pesa más lo declarativo que una conducta coherente.*

## **ABSTRACT**

*The European Union pretends to convey the image that their rationality and international conduct are based in democracy and human rights*

---

\* Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

*perspective. Thus, has been built a policy of promoting democracy and human rights linked to foreign affairs, which undoubtedly represents a major step toward the configuration of a democratic governance world. However there are no doubts that its declaratives profile is heavier than a coherent behaviour.*

## RÉSUMÉ

*L'Union européenne prétend transmettre l'image que, de la même façon que sa raison d'être est fondée sur la démocratie et les droits humains, cette dimension fait partie intégrante de sa conduite à l'extérieur. Ainsi, elle a construit une politique de promotion de la démocratie et des droits humains liée aux relations extérieures, qui suppose sans doute un pas important vers l'élaboration d'une gouvernance mondiale démocratique. Mais sans doute les aspects déclaratifs pèsent plus qu'une pratique cohérente.*

## Presentación

La democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho son para la Unión Europea valores básicos incorporados en sus Tratados fundacionales y que han sido reforzados mediante la adopción de una Carta de Derechos Fundamentales. En su doble vertiente, el respeto de los derechos humanos es un requisito de obligado cumplimiento para los países que desean incorporarse a la Unión<sup>1</sup> y una condición previa para los países que concluyan acuerdos comerciales o de otro tipo con ella. Condición transformada en cláusula democrática para los acuerdos que suscriba la Comunidad a partir de 1992, como elemento esencial de esos acuerdos, que en la actualidad superan los 120. Así se establece en las relaciones con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) que son parte del Convenio de Cotonú y en los que tiene con otras regiones o Estados. Esa condición se aplica en ocasiones gradualmente, desde el diálogo con grandes potencias como Rusia o China, o imponiendo sanciones a Serbia, Myanmar y Zimbabwe. De esa condicionalidad escapa la ayuda humanitaria, que no está sujeta a restricciones debidas a infracciones de los derechos humanos.

---

1. El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (“Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión”), remite al 6.1: “La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a todos los Estados miembros”).

La Unión, desde una dimensión positiva, apoya la promoción de la democracia y de los derechos humanos, pero mantiene una política de sanciones<sup>2</sup> gradualmente proporcional a su incumplimiento, tanto de tipo económico como político que, en la práctica, aplica con un margen de discrecionalidad. Serán las instancias europeas (tanto las instituciones de la Unión, como las intergubernamentales —en manos de la presidencia de turno de la UE, por ejemplo—) quienes tengan en su mano la interpretación y la aplicación de las normas, sin dejar de lado que la Unión basa sus relaciones internacionales en la aplicación efectiva del diálogo con las otras partes y en la negociación para buscar soluciones a las tensiones o conflictos existentes (véase el caso de la cuestión nuclear en Irán).

Una circunstancia a tener en cuenta es que se dispone de una batería de textos y documentos en los que se ha escenificado la protección internacional de los Derechos Humanos, pero evidentemente no existe un paralelismo con la democracia que, desde unos mínimos comúnmente aceptados —según el Diccionario de la Lengua Española es “La doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno”—, es más interpretable; especialmente cuando le añadimos otras dimensiones, como representativa o participativa.

## **Algunas referencias a los derechos humanos y derecho al desarrollo**

Llegamos a una de las cuestiones más importantes y delicadas de la cooperación para el desarrollo, en la medida en que ésta es una más de las acciones internacionales y, por ende, en buena medida tiene que estudiarse como parte de las relaciones que se establecen entre donantes y receptores.

Por un lado nos encontramos el deber ser, es decir, toda una serie de documentos, compromisos, declaraciones, que vinculan la cooperación y la ayuda

---

2. Artículo 301 del Tratado de la Comunidad Europea: “Cuando una posición común o una acción común, adoptadas con arreglo a las disposiciones del Tratado de la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, impliquen una acción de la Comunidad para interrumpir o reducir parcialmente o en su totalidad las relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo adoptará las medidas urgentes necesarias. El Consejo decidirá por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión”. En el caso de la cooperación, el artículo 37 del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, establece que “Sin perjuicio de las disposiciones relativas a la suspensión de la ayuda establecidas en los acuerdos de colaboración y cooperación celebrado con los países y regiones socios, cuando un país socio no respete los principios enunciados en el artículo 3, apartado 1 —la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales—, y cuando las consultas con el país socio no lleven a una solución aceptable para ambas partes o cuando las consultas sean rechazadas o en casos de especial urgencia, el Consejo, por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión, podrá tomar las medidas apropiadas en relación con toda ayuda concedida al país socio en virtud del presente Reglamento. Estas medidas podrán incluir la suspensión total o parcial de la ayuda”.

al desarrollo con la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos y las libertades fundamentales. En este itinerario existen pilares fundamentales como la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945 (entró en vigor el 24 de octubre de ese mismo año): “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la aplicación de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”.

Poco más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó, el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se bifurcó en dos Pactos adoptados el 16 de diciembre de 1966, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, que entraron en vigor en 1976, tras alcanzar el número exigido de ratificaciones. Estos textos se completan con toda una serie de Protocolos y Convenciones que dan cobertura, de distinto tipo, a la protección de los derechos de las personas, tanto en el ámbito universal como en el regional.

A pesar de ese reconocimiento generalizado, es cierto también que ha habido distintas formas de interpretar o priorizar los derechos humanos, y una cierta acusación de que los países occidentales universalizaron su forma de ver y aplicar estos derechos. Esa dualidad quedó patente no sólo durante toda la Guerra Fría, sino que se hizo explícita durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que tuvo lugar en Viena en 1993, circunstancia extensible a otras cumbres como la que tuvo lugar en El Cairo sobre Población y Desarrollo o la de Pekín sobre la Mujer, en 1995.

Mención especial merece la codificación del derecho al desarrollo, aspiración que se incluía en el conjunto de las reivindicaciones contempladas en el Nuevo Orden Económico Internacional. Esa aspiración se tradujo en la aprobación

por la Asamblea General de la ONU, el 4 de diciembre de 1986 (por 146 votos a favor, 1 en contra (Estados Unidos) y 8 abstenciones), la Declaración sobre el derecho al desarrollo. Su artículo 1 establece que “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”. En su punto 2 establece que “El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales”.

La Declaración de Viena consagra esta relación, ya que en ella “se reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración de 1986, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales” y que “la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo constituye un vínculo entre la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración y Programa de Acción de Viena al detallar un concepto holístico que integra los derechos económicos, sociales y culturales con los derechos civiles”.

Todas estas cuestiones han sido tratadas, entre otros, por Nicolás Angulo Sánchez, autor de *El Derecho Humano al Desarrollo frente a la mundialización del mercado. Conceptos, contenido, objetivos y sujetos* (Madrid, IEPALA Editorial, 2005).

Frente a esas regulaciones e intentos por poner la protección de los derechos humanos, vinculada al derecho al desarrollo, como elemento sustancial de la vida internacional, choca una barrera en muchas ocasiones infranqueable: los intereses de los Estados donantes y las violaciones de los derechos humanos (incluyendo el derecho al desarrollo) por Gobiernos de distintos países.

## **La democracia y los derechos humanos en las relaciones exteriores de la Unión Europea**

La Unión Europea tiene aquí una difícil papeleta, pues debe defender hacia el exterior los mismos principios que le dan sustento al interior (democracia y derechos humanos), pero en ocasiones este principio choca contra intereses de sus Estados miembros, que deben defender los de su política exterior. En este sentido, funciona más la intergubernamentalidad (que los Gobiernos controlen

este proceso) que la comunitarización (que este ámbito pase a las competencias de las instituciones más europeas).

En el contexto de los principios y valores que se reactivan tras el fin de la Guerra Fría, el Consejo adopta, el 28 de noviembre de 1991, una Resolución, conjunta con los Estados miembros, sobre derechos humanos, democracia y desarrollo, en la que se reafirma que el respeto, el fomento y la salvaguarda de los derechos humanos constituye una parte esencial de las relaciones internacionales, así como uno de los pilares de la cooperación europea y de las relaciones entre la Comunidad y sus Estados miembros y otros países. A este respecto hace hincapié en su adhesión a los principios de la democracia representativa, el Estado de derecho, la justicia social y el respeto de los derechos humanos. En ella se combina el lugar central del individuo en la esfera de las libertades civiles y políticas por medio de gobiernos democráticos y representativos fundados en el respeto de los derechos humanos, con los derechos económicos y sociales. Se prioriza el enfoque positivo, por medio de un diálogo abierto y constructivo, para estimular el respeto de los derechos humanos y el fomento de la democracia, incentivando ese proceso con diversas iniciativas. Por otro lado, en caso de violaciones graves y persistentes de los derechos humanos o de interrupción seria de los procesos democráticos, la Comunidad y sus Estados miembros estudiarán respuestas adecuadas a la luz de las circunstancias, guiadas por criterios objetivos y equitativos, poniéndose en prácticas medidas que pueden llegar, en caso necesario, hasta la suspensión de la cooperación con los Estados de que se trate. En todo caso, la respuesta de la Comunidad a las violaciones de los derechos humanos evitará penalizar a la población por las medidas del Gobierno. También se tiene en cuenta el gasto militar excesivo de algunos países en desarrollo, alentándose medidas para su reducción.

Más en concreto, la Resolución dispone que la Comunidad y sus Estados miembros harán constar de forma explícita la consideración de los derechos humanos como un elemento de sus relaciones exteriores con los países en desarrollo; se incluirán cláusulas democráticas en materia de derechos humanos en sus futuros acuerdos de cooperación. Se celebrarán debates periódicos sobre derechos humanos y democracia, dentro del marco de la ayuda al desarrollo, con el objetivo de lograr mejoras. La cláusula se incluía ya en el artículo 5 del Cuarto Convenio de Lomé, de diciembre de 1989; a partir de 1992 se introduce en los acuerdos con Brasil y los países de la Comunidad Andina, así como con los Estados bálticos y con Albania una cláusula que define los principios democráticos y los derechos humanos como “elemento esencial” del acuerdo, con el siguiente modelo: “el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, inspiran las políticas interiores e

internacionales de la Comunidad y de (países terceros) y constituyen un *elemento esencial* del presente Acuerdo”<sup>3</sup>.

Como desarrollo de la Resolución del Consejo, la Comisión aprobó, el 23 de mayo de 1995, una Comunicación sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países (COM95 216 final, 23 de mayo de 1995). El Parlamento Europeo incluía otra dimensión a este respecto, al adoptar, el 9 de febrero de 1994, una Resolución sobre la introducción de la cláusula social en el sistema unilateral y multilateral de comercio (A3-0007/94)<sup>4</sup>.

La condicionalidad reviste diversas formas tanto en lo económico como en lo político y es un clásico en el sistema internacional de la ayuda al desarrollo, sobre el que hay una gran pluralidad de visiones y de interpretaciones<sup>5</sup>.

## **La reciente evolución de la Unión Europea y el tratamiento de la democracia y los derechos humanos**

Los últimos tiempos han sido bastante turbulentos para la integración europea, que busca la forma de adaptarse a los tiempos reforzando sus competencias, con la resistencia que siguen poniendo algunos Estados miembros. Quizá nunca como hasta ahora se abre la tensión entre ampliación y profundización.

La Unión de 27 Estados miembros parece haber ralentizado el proceso de incorporación de nuevos miembros, incluyendo el complejo caso de Turquía. En su diseño interno ha pasado de la propuesta de “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, rechazada por referéndum en

3. Texto que se adaptaba según las circunstancias, como investigó Almudena Moreno en *La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea. Análisis de las relaciones entre la política de cooperación al desarrollo y la PESC en la activación de la cláusula democrática*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Serie avances de investigación n. 2, Madrid, octubre 1996.

4. Cuestión que, de forma general, trata Luis M. Hinojosa Martínez, en *Comercio justo y derechos sociales. La condicionalidad social en el comercio internacional*. Madrid, Tecnos, 2002.

5. Una de ellas es la que recoge el libro *Conditionality Revisited. Concepts, Experiences and Lessons Learned*, editado por Stefan Koerberle, Meter Silarsky y Gero Verheyen, Washington, The World Bank, 2005. También desde la Unión Europea se realizan revisiones periódicas de esta cuestión, como recogen las páginas de *D+C* (Development and Cooperation, vol. 32, 2005:7, pp. 275-285), dedicadas a “Conditionality reconsidered”. Entre los escritos de Juan Pablo Prado Lallande sobre esta cuestión: “La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales”, en Gottsbacher, Markus y Lucatello, Simone (comp.): *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI*. México, Instituto Mora, 2008, pp. 23-50.

Francia (29 de mayo de 2005) y en Holanda (1 de junio de 2005), al Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 por el que se modifican los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, con la perspectiva de que entrara en vigor en 2009. Una vez más la población rechaza aquello que los Gobiernos han negociado y firmado; en este caso es en Irlanda donde el 13 de junio de 2008 el 53,4% votó no, en el único país donde se celebra referéndum. Desde ese día se abre una crisis que todavía está sin solucionar.

En lo relativo a la proyección exterior de la democracia y los derechos humanos por parte de la Unión Europea<sup>6</sup>, el artículo 3.5 de dicho Tratado establece que “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

En el artículo 21 se establece, en el punto 1, que “La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional. La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas”.

Aldecoa y Guinea destacaban sobre el texto, al tratar la política exterior común, sus avances en coherencia, eficacia y visibilidad, en el camino hacia una política exterior de responsabilidad<sup>7</sup>.

---

6. Ver: COSTAS TRASCASAS, Milena: *La proyección exterior de la Unión Europea: desafíos y realidad*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.

7. ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco / GUINEA LLORENTE, Mercedes: *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*. Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 207-239. Sobre el Tratado ver también MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José María / URREA CORRES, Mariola: *Tratado de Lisboa*. Madrid, Marcial Pons, 2008.



Ciñéndonos a lo que se debe aplicar, es decir el Tratado de Niza (en vigor desde el 1 de febrero de 2003), debemos acudir al artículo 11 del Tratado de la UE: “La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y cuyos objetivos serán (entre otros) 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”.

En lo que se refiere a la política de cooperación para el desarrollo<sup>8</sup>, el artículo 177.2 del TCE señala que “La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”, objetivo extendido por el artículo 181 a la cooperación en general con terceros países.

Recordemos también que en el Consenso Europeo sobre el Desarrollo, adoptado el 20 de diciembre de 2005, donde se fijan los principios y objetivos comunes de la cooperación para el desarrollo, se establecía que “el desarrollo constituye de por sí un objetivo central, y que un desarrollo sostenible abarca el buen gobierno, los derechos humanos, así como aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales”.

En aplicación de lo contemplado en el Consenso, el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo<sup>9</sup>, adoptado el 18 de diciembre de 2006, establece como premisa que “un clima político que garantice la paz y la estabilidad, el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, los principios democráticos y el Estado de Derecho, así como la buena gestión de los asuntos públicos y la igualdad entre sexos, es fundamental para el desarrollo a largo plazo”. De esta forma, su artículo 1 incluye como objetivos consolidar y respaldar “la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales, el buen gobierno y la igualdad entre los sexos y los correspondientes instrumentos del Derecho internacional”. En su artículo 3.1: “La Unión se funda en los valores de la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y tiene por objeto desarrollar y consolidar el compromiso con dichos valores en los países y regiones socios a través del diálogo y la cooperación”. Al definir

---

8. MORÁN BLANCO, Sagrario: “Cuestiones en torno a la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea y los Derechos Humanos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 25, septiembre-diciembre 2006, pp. 889-912.

9. Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 378, 27.12.2006.

los programas geográficos, el artículo 5 incluye “buen gobierno, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas institucionales”.

Este ámbito, a su vez, lo podemos incluir en uno más amplio que trata la cuestión de la gobernanza, dimensión que la Unión Europea ha venido tratando, especialmente desde la Comunicación de 20 de octubre de 2003<sup>10</sup>, en la que “propone un enfoque más pragmático en materia de apoyo a la gobernanza en los países en desarrollo, fundado en el diálogo y el refuerzo de las capacidades. Hace hincapié en la ausencia de soluciones uniformes y preconiza un enfoque adaptado a las características de cada país”.

Para poner en activo lo dispuesto en los Tratados, se han creado diversos instrumentos y mecanismos de acción. La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos fue creada por el Parlamento Europeo en 1994, dedicada exclusivamente al fomento de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Sus recursos eran de 122 millones de euros de créditos de compromiso en 2005, para financiar una serie de proyectos centrados en cuatro ámbitos prioritarios: el fomento de la democracia, el Estado de derecho y la buena gobernanza; la abolición de la pena de muerte; la lucha contra la tortura y la impunidad; el apoyo a los tribunales penales internacionales y a la Corte Penal Internacional, y la lucha contra el racismo y la xenofobia y contra la discriminación de las minorías, así como la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

La Iniciativa fue sustituida por el Instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial<sup>11</sup>, de 20 de diciembre de 2006.

Entre los aspectos más destacados, encontramos, en su punto 3: “La promoción, el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales constituyen un objetivo primordial de la política de desarrollo de la Comunidad y de la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países. El compromiso de respetar, promover y proteger los principios democráticos y los derechos humanos es un elemento esencial de las relaciones contractuales de la Comunidad con terceros países”.

---

10. Comunicación de la Comisión, de 20 de octubre de 2003, al Consejo y al Parlamento Europeo: “Gobernanza y desarrollo”, COM (2003) 615 final.

11. Reglamento (CE) No 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006, por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 386, 29.12.2006.

Se diseña una ayuda comunitaria conforme al presente Reglamento para complementar las diversas herramientas para la ejecución de las políticas de la UE en materia de democracia y derechos humanos, que van desde el diálogo político y las gestiones diplomáticas hasta diversos instrumentos de cooperación financiera y técnica, incluidos los programas tanto geográficos como temáticos. También complementa las intervenciones relacionadas más específicamente con las crisis del Instrumento de Estabilidad.

En el punto 12 se dice que “La Comunidad facilita ayuda en virtud del presente Reglamento que aborda problemas globales, regionales, nacionales y locales de derechos humanos y de democratización en asociación con la sociedad civil, abarcando todos los tipos de acción social de individuos o colectivos independientes del Estado y activos en el ámbito del fomento de la democracia y los derechos humanos”<sup>12</sup>.

En el punto 15: “Las «Directrices para consolidar la coordinación operativa entre la Comunidad, representada por la Comisión, y los Estados miembros en el ámbito de la ayuda exterior», de 21 de enero de 2001, ponen de relieve la necesidad de aumentar la coordinación en la ayuda exterior de la UE en los ámbitos del apoyo a la democratización y la promoción del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales a escala mundial. La Comisión y los Estados miembros deberían asegurarse de que sus medidas respectivas de ayuda sean complementarias y coherentes, evitando el solapamiento y la duplicación. La Comisión y los Estados miembros deberían procurar coordinarse en mayor medida con otros donantes. La política comunitaria en el ámbito de la cooperación al desarrollo debería ser complementaria de las políticas de los Estados miembros”.

En el punto 21: “Es preciso asegurar una ayuda financiera para el Centro Interuniversitario Europeo de Derechos Humanos y Democratización (EIUC), ofreciendo un programa de Máster europeos en derechos humanos y democratización y un programa de becas UE-ONU, más allá del vencimiento para finales de 2006 de la Decisión no 2004/791/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea y el apoyo a actividades específicas en el ámbito de la educación y la formación, que sirvió de base jurídica para la financiación”.

En el punto 24: “De conformidad con el principio de proporcionalidad, es necesario y oportuno para la consecución de los objetivos básicos del presente

---

12. Sobre este asunto ver: ECHART MUÑOZ, Enara: *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*. Madrid, IUDC-Los Libros de La Catarata, 2008.

Reglamento establecer normas relativas a un Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos. El presente Reglamento no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos, de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 5 del Tratado”.

Todo ello reflejado en sus apartados. Así en el artículo 1: “El presente Reglamento establece un Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos con arreglo al cual la Comunidad proporcionará ayuda, dentro del marco de la política comunitaria de cooperación al desarrollo y de la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países, de forma coherente con la política exterior de la Unión Europea en su conjunto, que contribuirá al desarrollo y a la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho y al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Hasta llegar al 18.1: “La Comisión examinará los avances realizados en la ejecución de las medidas de ayuda emprendidas de conformidad con el presente Reglamento y presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe anual sobre la ejecución y los resultados y, en la medida de lo posible, las principales repercusiones de la ayuda. El informe será parte integrante del informe anual sobre la ejecución de la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la aplicación de la ayuda exterior y del informe anual de la UE sobre derechos humanos”.

El Reglamento establece, para el período 2007-2013, una dotación financiera que, con arreglo al punto 37 del Acuerdo interinstitucional, de 17 de mayo de 2006, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, constituye el importe de referencia privilegiado para la Autoridad Presupuestaria; el importe de referencia financiera para la aplicación del presente Reglamento durante el período 2007-2013 será de 1.104.000.000 de euros.

Otra entidad a considerar es la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que comenzó sus actividades el 1 de marzo de 2007<sup>13</sup>.

## **Las paradojas europeas: el primado de la economía y de la seguridad por encima de la solidaridad**

Son innegables los avances que la Unión Europea ha realizado por un sistema internacional más justo, resaltados ya en la Estrategia Europea de Seguridad,

---

13. PI LLORENS, Montserrat: “La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: ¿Avance u oportunidad perdida?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 27, mayo/agosto 2007, pp. 575-593.

cuyo título es, recordemos, “Una Europa segura en un mundo mejor”. No deja de resultar curioso que la Unión haya avanzado mucho más que algunos Estados miembros.

Sin embargo, las evidencias, especialmente en la etapa actual, van en contra de los principios de acción que marca la UE, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. Y en ello tienen mucho que ver las fuerzas que actúan contra el progreso de la Unión como un actor civil creíble.

Aunque la dimensión que estudiamos es la externa, no debemos pasar por alto los intentos de restricción de los derechos humanos y las libertades dentro de la propia Unión. Esa amenaza es real en el caso de las políticas en nombre de la lucha contra el terrorismo que ponen en cuestión la vigencia absoluta de los derechos humanos; por otro lado, se ponen en riesgo las conquistas sociales y económicas, como la llamada “Directiva de las 65 horas”.

Siendo un mercado, el europeo busca la defensa y protección de sus intereses, utilizando para ello un amplio despliegue de recursos, sobre todo en la agricultura y el comercio. Es cierto que se han propuesto medidas para potenciar la “ayuda para el comercio”, destinada a “permitir que todos los países en desarrollo, y en especial los menos adelantados, se integren ellos mismos mejor en el sistema comercial mundial y empleen el comercio de manera más eficaz para contribuir a la erradicación de la pobreza en un contexto de desarrollo sostenible”<sup>14</sup>. Pero la cantidad comprometida es ridícula (2.000 millones de euros al año, a partir de 2010) en comparación con los gastos destinados a proteger el comercio europeo y, sobre todo, a pesar de las bondadosas intenciones de los negociadores europeos, sigue sin desatacarse el Programa de Doha sobre Desarrollo<sup>15</sup>.

La Unión mantiene, en la Declaración sobre la Globalización<sup>16</sup>, que “siempre ha promovido el libre comercio y la transparencia como una forma de favorecer su propio crecimiento, empleo y desarrollo y los de sus socios comerciales, y tiene intención de seguir tomando la iniciativa en este ámbito. Seguiremos esforzándonos por alcanzar un acuerdo equilibrado y global en el Programa de Doha para el Desarrollo, completándolo con acuerdos bilaterales”.

14. Véase lo acordado en la reunión del Consejo, en su apartado “Cooperación para el desarrollo”, de 14-15 de mayo de 2007. 9471/1/07 REV 1 (Presse 103).

15. El último fracaso lo anunciaba Pascal Lamy, el director de la OMC, el 29 de julio, tras nueve días de negociaciones entre el Grupo de los Siete: Estados Unidos, India, Brasil, Australia, China, Japón y la Unión Europea, representada por el comisario Peter Mandelson. Poco antes se anuncia el fin de la “guerra del banana”, entre la UE y países latinoamericanos; el acuerdo, supeditado al general, también fracasó.

16. “Declaración de la UE sobre la globalización”, Conclusiones de la Presidencia, Bruselas, 14 de diciembre de 2007.

Pero en la globalización debe defender sus intereses, y así lo proclama el comisario responsable de Comercio de la UE, Peter Mandelson, el 18 de abril de 2007: “Las empresas de la UE confían en unos mercados exteriores en expansión para impulsar el crecimiento económico y el empleo en la UE. Debemos garantizar que las empresas europeas puedan competir en condiciones equitativas en estos mercados. Esta estrategia renovada se centra en la coordinación y el refuerzo del trabajo de la Comisión, los Estados miembros y las empresas allí donde realmente importa, sobre el terreno en nuestros mercados clave”<sup>17</sup>.

Con respecto a los acuerdos comerciales y mirando más de cerca, se ha advertido que “Lo más lamentable de todo esto es que los acuerdos de Partenariado fueron concebidos, precisamente, como instrumentos para favorecer la reducción de la pobreza, y que el Consejo Europeo ha dicho, expresamente, que no son acuerdos comerciales al uso, sino que forman parte de sus estrategias de cooperación internacional. En España da la impresión de que Comercio no se ha enterado de ello y, peor todavía, que nadie (el ministerio de Asuntos Exteriores, por ejemplo) les ha dicho que deben subordinarse a sus colegas de Cooperación, y no al contrario”<sup>18</sup>. Zephirin Diabré se plantea: “Debería resolverse el dilema de Europa, que da ayuda con una mano y la recupera con la otra, a través de acuerdos comerciales perjudiciales para los países pobres”<sup>19</sup>.

Quizá deberíamos empezar por nuestro comportamiento más cercano. Así, Juan Hernández Viguera ha estudiado la opacidad del sistema financiero y su falta de regulación, que da lugar a la existencia de paraísos fiscales<sup>20</sup>.

Otra dimensión importante es la securitización, la vinculación de la cooperación a la seguridad, desde su dimensión más tradicional. Uno de los aspectos más delicados y arriesgados en el mundo en que vivimos es en qué medida la lucha contra el terrorismo —asunto número uno en la agenda mundial tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, los del 11 de marzo de 2004 en Madrid o los del 7 de julio de 2005 en Londres— puede poner en cuestión la vigencia de los derechos humanos. Un ejemplo de cómo se

---

17. “La Comisión propone una mayor cooperación para mejorar el acceso de las empresas de la UE a los mercados de otros países”, Bruselas, 18 de abril de 2007, IP/07/510.

18. GALLEGO-DÍAZ, Soledad: “Alguien debería advertir a Comercio”, *El País*, 28.09.2007. Como trasfondo encontramos Informes como los de Oxfam Internacional (“¿Socios o rivales? Cómo debería Europa introducir el desarrollo en sus acuerdos comerciales con los países de África, Caribe y Pacífico”).

19. DIABRÉ, Zephirin: “Los ODM: una visión común del desarrollo”, en SOLETO, Ignacio: *ODM: Una responsabilidad compartida*. Madrid, Fundación Carolina / Siglo XXI, diciembre de 2006, p. 18.

20. Ver su obra *La Europa opaca de las finanzas y sus paraísos fiscales 'offshore'*. Barcelona, Icaria Editorial, 2008.

superan los límites es el ‘caso Guantánamo’, con los llamados ‘vuelos secretos de la CIA’, la tolerancia en la práctica de torturas, la reducción de las garantías procesales, el que se dé la vuelta a la frase ‘todo el mundo es inocente hasta que no se demuestre lo contrario’, todos ellos, y más, muestras más que evidentes de esos riesgos.

Aunque la Unión ha criticado buena parte de esas prácticas, se ha mostrado prudente y políticamente correcta con quienes las llevan a cabo. Al fin y al cabo, algunos de los Gobiernos que las han implementado —con una gran contestación interna y con rechazos de los órganos judiciales— son socios de la Unión Europea. El coordinador de la lucha antiterrorista de la Unión, Gijs de Vries, ha manifestado (declaraciones a *El País*, el 5 de marzo de 2006) que “La lucha antiterrorista debe respetar los derechos humanos... Todos los países europeos han ratificado la Convención de Naciones Unidas contra la tortura, y todos los países europeos están comprometidos jurídicamente y moralmente con estos principios. La UE se construyó para ser una comunidad en la que reinara el Estado de derecho, donde los individuos fueran juzgados por jueces independientes. Sólo podemos crear una alianza con los moderados (del mundo musulmán) si todos nos adscribimos a los mismos principios, los de libertad y democracia. Tenemos que respetar estos valores”. ¿Se va a encargar el comisario de Comercio —aunque ya no sea Peter Mandelson— y, sobre todo, las empresas europeas de promover la democracia y los derechos humanos más allá de los intereses que persiguen? Nos tememos la respuesta.

Ignacio Sotelo nos ha llamado la atención sobre este caso, en un artículo significativamente titulado *Hipocresía europea* (*El País*, 3 de febrero de 2006): “No sólo ha quedado en evidencia la hipocresía de la Europa oficial, sin que en lo sucesivo podamos dar lecciones de derechos humanos a Estados Unidos o a Rusia, a China o a cualquier país del *tercer mundo*, sino que para bochorno de nuestros medios de comunicación conocimos la noticia el 1 de noviembre del año pasado por *The Washington Post*, tal vez alertado por la misma CIA para bajar los humos de unos europeos que para consumo interno se atrevían a recalcar su superioridad moral”.

Circunstancias que han dado lugar a críticas por parte de varias instituciones y organismos, como Human Rights Watch. El 18 de enero de 2006 presentaba su informe anual, en el que denunciaba que la Unión Europea está subordinando los derechos humanos a favor de acuerdos comerciales o de medidas contra el terrorismo en sus relaciones con países como Rusia, China o Arabia Saudí, con lo que continúa la tendencia a supeditar los derechos humanos a los intereses políticos y económicos. Destaca la “indecente competición” entre los gobernantes de Francia, Reino Unido y Alemania por ver quién

conseguía estar más cercano al presidente ruso Vladimir Putin, a pesar de su falta de respeto a los derechos más básicos en Chechenia. Para esta Organización, la Unión Europea “no está a la altura de las circunstancias”. También critica la permisiva actitud hacia las prácticas de Estados Unidos en materia de derechos humanos y, sobre todo, “por hacer desaparecer a supuestos terroristas”. El director ejecutivo, Kenneth Roth, denunció la “política de abusos de Estados Unidos, que está socavando la vigencia de los derechos humanos en el mundo. La lucha contra el terrorismo es fundamental para la causa de los derechos humanos, pero el uso de tácticas ilegales contra supuestos terroristas no sólo es profundamente equivocado, sino también contraproducente”<sup>21</sup>.

José Antonio Sanahuja ha llamado la atención con respecto a que “en los acuerdos de cooperación suscritos por la UE en 2002 y 2003 con Argelia, Chile, Egipto, Líbano, y los países centroamericanos y andinos, se han incluido por primera vez cláusulas antiterroristas”<sup>22</sup>.

Otra cuestión preocupante es el efecto que tienen y cómo afectan a la población que sufre violaciones de los derechos humanos (incluyendo el derecho al desarrollo) las sanciones que imponen los países desarrollados, vinculándolas muchas veces a la forma de practicar la ayuda. Lo que se abordaba en “La condicionalidad política y la ayuda al desarrollo”, de Irene López y José Ángel Sotillo (incluido en el libro *La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos*. Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 1996, pp. 115-128). Aunque no creamos que la equiparación sea justa, Jeffrey D. Sachs (“Por el bien del desarrollo”, *El País*, 5 de marzo de 2006) ha escrito que “Casi a diario, Estados Unidos y Europa esgrimen amenazas de imponer sanciones económicas o cortar la ayuda al desarrollo a menos que algún gobierno vulnerable acepte sus dictámenes políticos. El uso de la ayuda al desarrollo como vara política sólo sirve para agudizar el sufrimiento de países empobrecidos e inestables, y no da los frutos políticos perseguidos por los donantes. Para entenderlo se requiere una visión de la geopolítica a largo plazo, especialmente de la disminución paulatina de la hegemonía mundial estadounidense y europea. La tecnología y el desarrollo económico proliferan en Asia y en el mundo en desarrollo, mientras que la difusión de la alfabetización y de la conciencia política en el pasado siglo convirtió la autodeterminación en la ideología dominante de nuestro tiempo y trajo el fin del colonialismo”.

---

21. Ver el capítulo dedicado a la Unión Europea en [http://hrw.org/english/docs/2006/01/18/eu12240\\_txt.htm](http://hrw.org/english/docs/2006/01/18/eu12240_txt.htm)

22. Ver: La “securitización” de la ayuda tras el 11-S: ni seguridad, ni desarrollo” en <http://www.mundubat.org/MT/Publicaciones/Prensa/Sanahuja.htm>



Superador de un concepto restrictivo de la seguridad, el Comité Económico y Social aporta una visión más amplia, en la que “el desarrollo y la seguridad humana deben ser conceptos que se complementen y refuercen en la política de desarrollo de la UE. Ciertamente, la seguridad y la consecución de un contexto pacífico son condiciones necesarias para una estrategia de desarrollo centrada en la erradicación de la pobreza. Y, de otro lado, el desarrollo económico y social constituye una garantía esencial de la seguridad. Para el CESE la causa de los derechos humanos, teniendo particularmente en cuenta la importancia de los derechos de la mujer en la lucha contra la pobreza, ha de ser una de las prioridades esenciales de la política de desarrollo de la UE. Ello contribuirá poderosamente a reducir la pobreza y a aumentar la seguridad global”<sup>23</sup>.

Uno de los asuntos que más polémica ha generado ha sido la política migratoria, que va teniendo un gradual tratamiento desde la propia Unión Europea<sup>24</sup>. El caso más grave es el de la llamada “Directiva de Retorno”<sup>25</sup>, cuya aplicación está prevista para 2010; su pretensión es promover el retorno voluntario, con normas comunes para el retorno de inmigrantes indocumentados procedentes de países no comunitarios, establecer estándares mínimos para la retención temporal, con periodos máximos de internamiento, e introducir un enfoque común para la prohibición de reingreso en la UE. Rechazada en buena parte del planeta, que la denomina “Directiva de la vergüenza”, y que ha llevado a explicarla al secretario de Estado para la Unión Europea, Diego López Garrido, en varias ocasiones<sup>26</sup>.

En otro orden de cosas, Gowan y Brantner dan la voz de alarma sobre el declive de la UE en la ONU en materia de derechos humanos, ante el avance diplomático de chinos y rusos: “La Unión Europea está sufriendo una crisis a cámara lenta en las Naciones Unidas. El problema no es una falta de cohesión interna, que ha mejorado notablemente desde los desencuentros por la guerra de Irak en 2003. El problema es la disminución de su capacidad para hacer valer las reglas del juego. Los miembros de la UE insisten en que la ONU es fundamental para su visión del orden internacional y los derechos humanos universales, pero la organización está cada vez más dominada por China,

23. Ver Dictamen CESE 31.1.2006, p. 3.10.

24. Así, el Consejo Europeo, de 15 y 16 de octubre de 2008 adopta el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.

25. El texto completo se refiere a los procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio.

26. Así lo hacía, con embajadores de países africanos y latinoamericanos, el 29 de septiembre, trasmitiéndoles que “la Unión Europea plantea una política de inmigración global en estrecha colaboración con los países de origen. El Pacto, que tiene una visión a largo plazo, se basa en la cooperación entre países de origen y de acogida porque sólo una política hecha de acuerdo entre ambas partes puede avanzar”.

Rusia y sus aliados. El declive de la UE se ha puesto de manifiesto en 2008, cuando la UE ha intentado que la ONU aprobase resoluciones respecto a Myanmar y Zimbabwe, pero sin conseguir que el Consejo de Seguridad actuase. Estas derrotas se superponen a otras en casos tan variados como Kosovo o Darfur. Todo ello se debe en parte a los cambios geopolíticos, pero la UE ha sido también la artífice de su propia desgracia. Europa ha perdido terreno porque es reacia a usar su influencia y tiende a mirar hacia sí misma —cada año se celebran en Nueva York 1.000 reuniones de coordinación— en lugar de hablar con otros. También está debilitada por no solucionar las contradicciones surgidas en su reputación como líder de los derechos humanos y el multilateralismo”<sup>27</sup>.

Para concluir, recogemos dos reflexiones que nos permitan vislumbrar un posible futuro, desde un presente sobre el que planea una imagen negativa sobre el grado de éxito de la democracia y los derechos humanos, y la aportación que puede hacer la Unión Europea en este asunto tan importante.

Para Stanley Hoffmann “... que Europa no se limite a ser un modelo de unificación próspera y pacífica y un ejemplo de reconciliación entre países con un largo historial de conflictos en un continente desgarrado, sino que llegue a convertirse en lo que denomina una ‘potencia tranquila’. Una Europa así tendría que ser capaz de disminuir su dependencia de Estados Unidos en materia de defensa y asumir sus responsabilidades en materia de política exterior”<sup>28</sup>.

Por otro lado, Wallerstein nos advierte de que “Los conceptos de derechos humanos y de democracia, la superioridad de la civilización occidental por estar fundada en valores y verdades universales y la irremediable sumisión al ‘mercado’ se nos presentan todos como ideas incontrovertibles. Pero no lo son en absoluto. Son ideas complicadas que necesitan ser analizadas cuidadosamente y despojadas de sus parámetros perniciosos y no esenciales, para poder ser evaluadas con sensatez y puestas al servicio de todos y no de unos cuantos”<sup>29</sup>.

---

27. GOWAN, Richard / BRANTNER, Francisca: “UE, derechos humanos y Naciones Unidas”, *Política Exterior*, núm. 126, noviembre/diciembre 2008, p. 65.

28. En el prólogo a la obra de Tzvetan Todorov, *El nuevo desorden mundial*, Barcelona, Ediciones Península, 2008 (el texto está redactado en 2003).

29. WALLERSTEIN, Immanuel: *Universalismo europeo. El discurso del poder*. México, Siglo XXI Editores, 2007, p. 13.