

E s t a d o

La política de derechos humanos de la Unión Europea

Introducción

En el camino que la Unión Europea ha recorrido, de la Europa de mercado a la Europa política, de la Europa de los Estados a la Euro-

El impulso y la protección de los derechos humanos se ha convertido en un objetivo prominente en las políticas de la Unión Europea (UE). La integración de la *Carta de Derechos Fundamentales* en la Constitución Europea así como la creación de una gran cantidad de instituciones, oficinas y agencias son muestra de ello. Entre ellas destacan el Defensor del Pueblo Europeo, el Observatorio Europeo de los Fenómenos de Discriminación y Xenofobia y las divisiones o grupos de trabajo de la Comisión, el Parlamento y el Consejo Europeos. En la política exterior de la UE, la cooperación para el desarrollo cada vez está más ligada al respeto de los derechos humanos en terceros países. Además, la Unión Europea contribuye al financiamiento de una gran cantidad de proyectos que pretenden fortalecer el respeto a los derechos humanos, impulsar la democracia y el Estado de derecho en muchas y distintas regiones geográficas. Este artículo pretende ofrecer un panorama general de estas políticas y un breve análisis de su efectividad.

Palabras clave: política europea, derechos humanos, legislación, política internacional, discriminación.

◆ Profesor-investigador del Centro de Estudios Europeos, Universidad de Guadalajara, México.

95nubi@megared.net.mx

pa de los ciudadanos (Rodotá, 2000), el tema de las políticas de protección de los derechos humanos ha ido ocupando un lugar cada vez más prominente en la agenda de las principales instituciones de la Unión. El reconocimiento del amplio abanico de derechos que conforman la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* —integrada cabalmente a la Constitución Europea, que en un futuro próximo emprenderá de nuevo su viaje por la ratificación en los países miembros de la Unión— pretende poner en primer plano a los ciudadanos europeos y reducir el hiato existente entre la sociedad civil europea y un proceso de integración que hasta este momento ha estado dominado por la burocracia administrativa. El nuevo impulso a la política por asegurar el respeto a los derechos fundamentales dentro de la Unión pretende ofrecer una base de legi-

timidad a las instituciones, obligándolas a un trato justo y homogéneo a los ciudadanos, sin discriminaciones étnicas, nacionales o de otro tipo. Este cambio de acentos en la política se manifiesta en el nivel semántico: la Unión insiste ahora que el reconocimiento de los derechos fundamentales debe ser entendido como el núcleo de la identidad política de los europeos, el emblema distintivo de su civilización. Se afirma que la Unión Europea no es solamente una comunidad económica, sino sobre todo una comunidad de valores, por lo que se trata de fortalecer una ciudadanía europea fundada sobre los derechos fundamentales y no únicamente sobre la moneda común (Carta sobre la identidad europea, 1997).

Pero la protección de los derechos humanos no solamente se ha convertido en una meta prominente de las acciones de la Unión hacia su interior, también se ha convertido en un objetivo central de las relaciones exteriores de la Unión Europea. Entre otros, la política exterior europea se guía por la idea que debe intervenir por las vías del diálogo y la negociación ahí donde los derechos son violados, sin lesionar, desde luego, la soberanía de los Estados terceros. Además desde el Convenio IV de Lomé en 1990, la política de desarrollo está estrechamente ligada con el respeto de los derechos humanos. Este artículo se propone exponer y analizar ambas políticas.

Los derechos humanos en los tratados de la Comunidad/Unión Europea

En los tratados de fundación de la Comunidad Europea no existió ninguna cláusula que se refiriera a la protección de los derechos humanos y civiles. En un inicio la Comunidad Europea, organización antecesora de la Unión Europea, se interesó únicamente por el desarrollo económico y una relativa unidad política, por lo que se limitó a prohibir la discriminación e impulsar los derechos electorales a nivel

municipal, los relacionados con la elección del Parlamento Europeo así como el derecho a igual retribución por igual trabajo. En el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, que entró en vigor el 1º de noviembre de 1993, se establece que la política exterior y de seguridad de la Unión tiene como propósito el desarrollo y fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales (título V, artículo j-1 del Tratado). Con este tratado los derechos humanos fueron incluidos en las disposiciones normativas de la Unión. Según el artículo f, la Unión Europea respeta los derechos humanos como principios generales del derecho comunitario, tal como pretende asegurarlos la Convención Europea de los Derechos Humanos.

En los años noventa se discutió mucho cómo podrían cimentarse mejor los derechos humanos en las disposiciones jurídicas de la Unión Europea. Por un lado, se propuso que la Unión Europea debería adherirse como organización a la Convención Europea de Derechos Humanos, pero esto no prosperó, pues solamente los Estados pueden ser miembros de la Convención. Por otro lado, surgió la idea de que la Unión Europea tuviera su propia *Carta de Derechos Fundamentales*. Esta propuesta fue retomada por el entonces ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, Joschka Fischer, y planteada en la Cumbre Europea de 1999 en Colonia. La idea fue aceptada por el Consejo y de inmediato se convocó a la formación de un gremio que elaborara el proyecto. Pero antes de continuar con la exposición de los caminos que condujeron a la formulación de esta Carta, revisemos otras instituciones europeas que actúan en el campo de los derechos humanos.

A pesar de la falta de una carta de derechos fundamentales, los derechos humanos de los ciudadanos europeos no han estado desprotegidos. Todos los Estados de la Europa occidental que se han unido en una comunidad de Estados

supranacional, primero en la Comunidad Europea y luego en la Unión Europea —con excepción de Gran Bretaña y Austria— tienen en sus Constituciones un catálogo más o menos transparente de derechos fundamentales y derechos humanos. A nivel europeo el marco normativo infranqueable en los años de la postguerra ha sido la mencionada Convención Europea de los Derechos del Hombre. Después de las experiencias con el régimen totalitario del nacionalsocialismo, los europeos fueron muy conscientes de la necesidad de formular y vigilar los derechos humanos en el nivel internacional. Con el propósito de fomentar la unidad del continente y fortalecer los derechos del hombre se formó en 1949 el Consejo de Europa —que no debe confundirse con el Consejo Europeo—, organismo que cuenta hoy en día con 41 estados miembros. Su instrumento fundamental ha sido la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. En los años posteriores, esta Convención ha sido completada con una serie de protocolos, entre otros, la Carta Social Europea (1961) y la Convención Europea para la prevención contra la tortura, las penas y tratamientos inhumanos y degradantes (1987). La institución que vigila el cumplimiento de la Convención es la Corte Europea de los Derechos Humanos, con asiento en Estrasburgo, que revisaremos más adelante. Sin embargo, aunque los Estados miembros de la Unión Europea reconozcan la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos, ésta, como mencionamos, no tiene validez para la Unión por tratarse de un organismo supranacional. En 1996 la Corte Europea de Derechos Humanos rechazó la solicitud de adhesión de la Unión a la Convención, con el argumento de que la Unión no dispone de personalidad jurídica para su ingreso.

Independientemente de este rechazo, a lo largo de su historia la Unión Europea ha creado un conjunto de instituciones que intervienen en la conformación de las estrategias

políticas tendientes a asegurar el respeto a los derechos humanos. En el Parlamento Europeo, la Comisión de Derechos Fundamentales y Asuntos Internos así como la Comisión de Peticiones, tienen la responsabilidad de proteger los derechos humanos a nivel de la Unión Europea. En 1994 el Parlamento Europeo decidió la designación de un Defensor del Pueblo que debe contribuir a descubrir los casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia... y a formular recomendaciones para remediarlos (Estatuto del Defensor, 1994). El Defensor del Pueblo es elegido por el Parlamento después de las elecciones parlamentarias y permanece en sus funciones hasta el final de la legislatura. El estatuto que rige sus actividades determina que todo ciudadano podrá someter al Defensor del Pueblo Europeo su reclamación. La sede del Defensor es también la del Parlamento Europeo.

La Comisión de la Unión Europea y el Consejo Europeo dictan las directrices políticas sobre derechos humanos y controlan su aplicación. En el Consejo, el grupo de trabajo Derechos Humanos (COHOM) se encarga de buscar los consensos necesarios y publica además el *Informe de la Unión Europea sobre los derechos humanos*.

Desde 1999 la Comisión cuenta con la Dirección General de Relaciones Exteriores. La División de Derechos Humanos y Democratización registra la situación de los derechos humanos en todo el mundo. Respecto a la política exterior y de cooperación con los países de Asia, del Caribe y del Pacífico (ACP) la responsable es la Dirección General para el Desarrollo, esta dirección cuenta con una Sección Especial para Derechos Humanos.

En los últimos años, los distintos órganos de la Unión Europea han advertido de manera cada vez más consciente la importancia de colaborar con las organizaciones no gubernamentales europeas en la defensa de los derechos

humanos. Estas organizaciones han demostrado trabajar de una forma más eficiente, con miras más elevadas y realistas y con menor burocratismo. Por ello la Comisión Europea organiza un Foro de la Unión Europea sobre Asuntos de Derechos Humanos con representantes de instituciones de la Unión, de los Estados miembros, de las organizaciones no gubernamentales y de expertos, en el que se discute su participación en la planeación estratégica y en la realización de proyectos (Bruselas 1999, Venecia 2000, París 2000, Bruselas 2001 y Copenhague 2002).

La Carta Europea de Derechos Fundamentales

El 4 de junio de 1999 el Consejo Europeo consideró necesario reunir los derechos fundamentales en vigor en la Unión Europea en una Carta para darles mayor visibilidad. Como mencionamos, con ella se pretende desarrollar el concepto de ciudadanía de la Unión así como de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia (preámbulo de la Carta). En la Carta se señala además, la voluntad de la Unión de impulsar un desarrollo equilibrado y sustentable y asegurar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, así como la libertad de los europeos de asentar su residencia en cualquier Estado de la Unión. El documento fue firmado y proclamado en diciembre de 2000 en Niza por el Consejo Europeo y por los presidentes de la Comisión y el Parlamento Europeo. La Carta reúne por primera vez todos los derechos que hasta ahora se dispersaban en distintos instrumentos legislativos, como las legislaciones nacionales y los convenios internacionales del Consejo de Europa. Markus Engels (2001) señala que la Carta de Derechos Fundamentales es el catálogo de derechos más moderno que existe en el plano internacional, pues debido a su reciente elaboración pudo incluir el estado actual de la actividad de jurisprudencia. Es la primera vez que en un documento

internacional aparecen al lado de los tradicionales derechos civiles y políticos, los derechos sociales y económicos, y los llamados nuevos derechos: la bioética, la protección de los datos personales y el ambiente.

Para muchos analistas la aprobación de la Carta fue un evento excepcional tanto por la inclusión de los derechos fundamentales modernos como por la originalidad del organismo que la elaboró. De acuerdo a las decisiones tomadas en la reunión del Consejo Europeo en Tampere, Finlandia, se convocó a un gremio compuesto por 30 miembros de los parlamentos nacionales, 16 diputados del Parlamento Europeo, un delegado de cada uno de los quince Estados miembros y un delegado de la Comisión Europea. Además se llevaron a cabo numerosas consultas con diversos actores, entre otros, la Comisión de Economía y Social de la Unión Europea, el Comité de Regiones y los Comisionados Europeos de los Ciudadanos. Junto con sus opiniones se consideraron las propuestas de muchos actores de la sociedad civil así como de organizaciones no gubernamentales (Engels, 2001).

No obstante que sus autores y los representantes de las instituciones de la Unión Europea insisten en referir los beneficios de la Carta, su formulación ha dado lugar a serias críticas. El mismo Consejo de Europa así como Inglaterra han señalado que la Carta puede conducir a un debilitamiento del Consejo de Europa, así como a poner en riesgo los estándares fijados por la Convención Europea. Varios juristas afirman que la Carta viene a duplicar una normatividad ya existente. Para algunos de sus críticos, la Carta acentúa un fenómeno de redundancia normativa y jurisdiccional ya agravado. Zolo (2005) menciona que la Carta se une a la plétora de fuentes normativas que ya estaban en el origen de la sobrecarga de principios generales de la ordenación comunitaria, tanto más porque en su definición coinciden una variedad de órganos jurisdiccionales que se atribuyen

la competencia para interpretar normas nacionales, comunitarias e internacionales. Los países escandinavos señalan, por su parte, que con la Carta sus altos estándares sociales se armonizan hacia abajo. Pues la Carta, afirman, tiene el efecto de debilitar las disposiciones más avanzadas, sobre todo porque la cláusula del artículo 53, relativa a los ámbitos de aplicación, parece disponer que en materia de competencia las previsiones de la Carta prevalecen sobre las de las constituciones nacionales. Una crítica más severa es aquella que señala los nulos cambios que la Carta introduce en la estructura institucional. En el artículo 51 se establece que la Carta no introduce competencias nuevas o tareas nuevas para la Comunidad y para la Unión, ni modifica las competencias y las tareas de los tratados. Por lo que la Carta deja inalterado la *law in action*, es decir el nivel del ejercicio efectivo de los derechos en el ámbito comunitario y en las sedes nacionales. De este modo, se afirma, la Carta se inscribe muy bien en la tradición del constitucionalismo europeo, en la que el reconocimiento de la titularidad de derechos en documentos escritos no va acompañada por su correspondiente atención, o sea la instrumentación aplicativa necesaria para su concreta garantía (Zolo, 2005). Representantes de esta posición advierten que la Carta sólo puede ser vinculante si se agrega un catálogo de competencias (Engels, 2001).

La Convención Constitucional de la Unión Europea decidió incluir la Carta Europea de Derechos Fundamentales con obligatoriedad jurídica en la Constitución Europea. Pero, como es conocido, después del rechazo de la Constitución en los referéndums convocados para su ratificación en Holanda y en Francia, el proceso ha sido pospuesto.

Cortes europeas que atienden denuncias por violación a derechos humanos

A nivel europeo existen dos tribunales: la Corte Europea de Derechos Humanos en Estrasburgo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Luxemburgo. La Corte Europea de Derechos Humanos es un órgano del Consejo de Europa que atiende denuncias individuales de violaciones de los derechos reconocidos en la Convención Europea de Derechos Humanos. La Corte tiene jurisdicción sobre los Estados miembros de la Convención. A pesar de una profunda reforma en 1998, la Corte Europea de Derechos Humanos está saturada de trabajo por la enorme cantidad de casos provenientes principalmente de Europa del este y de Rusia. Las denuncias individuales han mostrado ser realmente el núcleo procesal para la protección de los derechos fundamentales. En estos procedimientos todo individuo tiene el derecho a presentar una queja por violación de los derechos en contra de un determinado Estado. Una vez que un Estado ha accedido a la jurisdicción, todas las decisiones de la Corte relacionadas con ella le son vinculantes. De esta manera el procedimiento permite controlar las acciones y las decisiones del ejecutivo, legislativo y judicial de un Estado. El cumplimiento de las sentencias es vigilado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene su asiento en Luxemburgo. Este tribunal tiene jurisdicción sobre los Estados miembros, las instituciones de la Unión Europea, los negocios y los individuos dentro de las fronteras geográficas de la Unión. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia contribuyó significativamente a la protección de los derechos humanos dentro de la entonces Comunidad Europea. En ese tiempo el Tribunal de Justicia se apoyó sobre todo en el artículo 220 del Tratado de Fundación de la Comunidad Europea, que preveía que el derecho en las interpretacio-

nes y aplicaciones del Tratado estuviera asegurado por el Tribunal. En sus sentencias el Tribunal ha tomado como referencia la Convención Europea de Derechos Humanos y las legislaciones nacionales.

Sanciones políticas a los Estados miembros

El Tratado de la Unión Europea prevé un procedimiento en caso de que un Estado miembro viole los principios fundamentales de la Unión. Según el artículo 7 del Tratado, los Estados miembros pueden perder algunos de los derechos derivados del Tratado en caso de que los principios fundamentales sean violados “en forma grave y continua”. El procedimiento para imponer las sanciones prevé los siguientes pasos:

1. El Consejo Europeo dispone, a propuesta de la Comisión o de una tercera parte de los Estados miembros, con la aprobación del Parlamento y después de escuchar la posición al respecto del Estado afectado, por unanimidad (pero sin la participación del Estado afectado), que se trata de un violación grave y constante de los principios contenidos en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.
2. Entonces, el Consejo puede suspender al Estado miembro de ciertos derechos como el derecho de voto en el Consejo. Se trata de un procedimiento estrictamente político que no cuenta con la asesoría de un gremio independiente de expertos y la decisión no está respaldada por una investigación jurídica del Tribunal de Justicia. Pero el Estado miembro no puede ser expulsado.

Hasta el momento, el ejercicio de las sanciones ha dejado mucho que desear. Solamente en una ocasión se han decretado las llamadas sanciones preventivas. Éstas fueron impuestas al gobierno de Austria en el año 2000, que

resultó de una coalición entre el partido conservador, el Freiheitliche Partei Österreichs, y un partido de extrema derecha que fincó su campaña política promoviendo el odio a los extranjeros. Sin embargo, al poco tiempo de que fueron anunciadas dichas sanciones y después de algunas aclaraciones, el asunto quedó olvidado. Más grave fue el silencio de la Unión ante la situación en Italia bajo la presidencia de Berlusconi, en que se presentaron intentos muy claros por manipular la justicia y los medios de comunicación.

La lucha contra la discriminación y la protección a las minorías

El Tratado de la Unión Europea obliga a toda la Unión a luchar activamente en contra de la discriminación, no solamente contra la discriminación por nacionalidad sino también por género, raza, origen étnico, religión o creencia religiosa, edad, discapacidad o inclinación sexual. La protección de las minorías es parte de las tareas de la política europea de derechos humanos y su responsabilidad la asume la Comisión de Relaciones Exteriores.² El Consejo Europeo ha decretado dos *Documentos directivos para asegurar la igualdad de trato sin importar el origen racial o étnico*. En la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se subraya la igualdad ante la ley (art. 20) y la prohibición de la discriminación (art. 21). La primera institución de la Unión Europa creada para vigilar el respeto de los derechos humanos dentro de los países que integran la Unión es el Observatorio Europeo de los Fenómenos Racistas y Xenófobos que empezó sus labores en 1998 en Viena. Su objetivo es una Europa sin racismo, sin odio a los extranjeros ni antisemitismo. Este Centro ha

2. No voy a explayarme aquí sobre estas políticas. Remito a los lectores interesados al artículo de Laura Ibarra, "Las políticas europeas de protección a las minorías" (2005).

realizado importantes investigaciones sobre la situación de las comunidades islámicas en cinco ciudades europeas, el racismo en los medios y las relaciones de los europeos con el islam después de los atentados del 11 de septiembre. En diciembre de 2003 se amplió el mandato del Observatorio para transformarlo en una Agencia para la Observación de los Derechos Fundamentales. La Comisión propuso además establecer para 2007-2013 el programa específico *Derechos fundamentales y ciudadanía*, cuyo objetivo es hacer surgir una verdadera cultura de los derechos fundamentales en todos los pueblos de Europa.

Criterios sobre derechos humanos en la ampliación de la Unión Europea

En la ampliación de la Unión Europea el respeto a los derechos humanos jugó un papel importante. Según el artículo 49 del Tratado de Fundación de la Unión Europea solamente pueden ser miembros los países que aceptan las disposiciones normativas de la Unión, entre las que se encuentran los artículos respecto a los derechos humanos. El Consejo Europeo dispuso en Copenhague en 1993 que el Estado que aspire a ingresar a la Unión debe mostrar tener instituciones estables, democracia, Estado de derecho, respeto a los derechos humanos y garantizar la protección a las minorías. Es decir junto con los criterios de estándares económicos, se establecieron criterios políticos para el ingreso.

En el proceso de admisión de los diez países que ingresaron a la Unión el 1º de mayo de 2004, la Comisión de la Unión Europea observó en los años previos el respeto a los derechos de las minorías. De igual manera se siguió con interés si el país candidato desarrollaba instituciones estables y si impulsaba el desarrollo de la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos. Estos informes fueron enviados anualmente al Parlamento Europeo y al

Consejo Europeo. Con el Tratado de Asociación entre la Comunidad Europea y Turquía de 1963, se concedió a este país la opción de entrar a la Unión Europea. Pero no fue sino hasta la reunión del Consejo Europeo en Helsinki en 1999 que Turquía fue reconocida como candidato oficial a la Unión Europea. En el año de 2004 la Comisión recomendó al Consejo de Europa iniciar negociaciones con Turquía para su ingreso en la Unión, pero en este proceso —que nadie sabe cuánto puede durar— Turquía deberá mostrar que cumple con todos los requisitos en este renglón.

Los problemas de asilo y migración

Con respecto a la política de asilo, la Comisión Europea tiene principalmente dos vías de acción:

1. El diálogo con los países de donde proceden los solicitantes de asilo, con los cuales se han iniciado proyectos de acción como Marruecos, Afganistán, Pakistán, Sri Lanka, Somalia y Albania.
2. La búsqueda de una política común.

La Unión Europea ha tratado de contestar a la difícil pregunta ¿cómo detener la migración ilegal y garantizar la seguridad interna y asegurar al mismo tiempo el derecho de asilo? En febrero de 2006, la Comisión Europea envió un documento al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo que pretende implementar el Sistema Europeo Común para el Asilo (SECA). En él se señala la necesidad de armonizar las disposiciones legislativas de los países miembros, pero también los procedimientos en la práctica. Se propone lograr una política común a través de un red de cooperación operada por la Comisión. Esta red deberá proveer de una base sistemática de intercambio de información, que además contará con la asesoría de un grupo de expertos con el fin de

mejorar la convergencia de la política de asilo. El documento propone además la creación de una Oficina Europea para coordinar la cooperación de los Estados miembros respecto al SECA. La propuesta se está discutiendo actualmente. Otra institución europea que se ocupa de este tema es el Fondo Europeo para los Refugiados que ofrece apoyo para la aceptación, la integración o en su caso el regreso voluntario de refugiados. Entre 2000 y 2004 la cifra superó los 216 millones de euros.

Política exterior

La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea cuenta ahora con una institución que coordina y dirige las actividades de política exterior y de seguridad común. Sin embargo, los conflictos internacionales como la guerra en Irak dejan ver lo difícil que es lograr una posición común en la que coincidan todos los países miembros. Hasta ahora los instrumentos esenciales de la política exterior de derechos humanos de la Unión Europea han sido los siguientes:

- La denuncia pública o en forma confidencial de la violación de los derechos humanos.
- El diálogo político.
- La inclusión de la cláusula sobre derechos humanos y democracia en los tratados con países terceros.
- La posposición y suspensión de las obligaciones contraídas en los tratados y los tratados mismos.
- La coordinación de acciones de los Estados de la Unión en organizaciones internacionales.
- La imposición de sanciones económicas

El objetivo de la política europea de los derechos humanos se propone, incluso en situaciones difíciles, buscar el diálogo con diversos actores —el gobierno, la oposición, las élites y

la sociedad civil— para buscar constructivamente soluciones. La Unión Europea mantiene un diálogo sobre derechos humanos en sentido estricto sólo con China, en el que participan no solamente los representantes del gobierno, sino también de las organizaciones no gubernamentales.

Ya antes de 1995 la Comunidad Europea había realizado más de 30 tratados que incluían una cláusula referente al respeto a los derechos humanos en los Estados miembros, con los países de la ACP (Asia, Caribe y Pacífico) y otras naciones. En 1995 el Consejo Europeo decidió incluir en *todos* los tratados con Estados terceros una cláusula sobre los derechos humanos. La cláusula estándar dice que los derechos humanos y la democracia son elementos esenciales de este Tratado. Las reacciones de los países terceros respecto al deseo de la Unión Europea de incluir esta cláusula en el tratado han sido muy diferentes. Mientras que los Estados africanos y latinoamericanos por lo general han estado de acuerdo, los Estados de la ASEAN, China y los países árabes la rechazan. En Asia sólo una minoría está de acuerdo. A pesar de ello, a finales de 1995, 70 Estados de la ACP, 15 latinoamericanos, 20 de la OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) dos del Mediterráneo, seis asiáticos y Sudáfrica estuvieron conformes con la cláusula.

Además, la Unión Europea intenta influir en el respeto a los derechos humanos a través de las regulaciones de la exportación de armas militares. Según el Instituto de Investigaciones para la Paz de Estocolmo, Francia, Inglaterra y Alemania —Estados miembros de la Unión— aparecen en los lugares 2, 4 y 5, después de los Estados Unidos y Rusia, en las estadísticas de exportación de armamento. En 1998 se decretó un *Código de Conducta de la Unión Europea para la Exportación de Armamento*. Con este Código los Estados miembros se comprometen a negar la licencia de exportación

a las empresas productoras de armamento cuando existe el riesgo de que éste sea utilizado para la represión interna, especialmente cuando la Unión Europea, las Naciones Unidas y el Consejo de Europa han comprobado la violación grave de los derechos humanos.

En 1994 el Parlamento Europeo resumió las principales líneas para el fomento de los derechos humanos fuera de la Unión con el título Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) que se concentra en 30 países. Para el periodo de 2002-2004 esta iniciativa, que luego se prolongó para cubrir el periodo 2005-2006, fijó las siguientes prioridades:

1. Apoyo al fortalecimiento de la democratización, las medidas de buen gobierno y el Estado de derecho, por ejemplo:
 - El fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil.
 - El apoyo a la libertad de opinión y de los medios independientes, así como a las elecciones libres.
 - Prevención y solución de conflictos.
2. Actividades para la abolición de la pena de muerte.
3. Apoyo a la lucha contra la tortura y la inmunidad y fortalecimiento de los tribunales internacionales y de la Corte Penal Internacional.
4. Lucha contra el racismo, la xenofobia, la discriminación de las minorías y de los pueblos autóctonos.

El programa 2005-2006 de la IEDDH, actualmente en curso, propuso la realización de cuatro campañas mundiales: promoción de la justicia y del Estado de derecho, fomento de una cultura de derechos humanos, impulso del proceso democrático y avance de la igualdad, la tolerancia y la paz. Apoyándose en la experiencia de la IEDDH, y para darle continuidad, la Comisión ha propuesto al Consejo un nuevo *Programa Temático* que tiene como objetivo contribuir al

desarrollo y consolidación de la democracia y del respeto de los derechos humanos en países terceros. Este programa señala como sus prioridades: 1. Impulsar el respeto a los derechos humanos allí donde sea mayor el riesgo de que se violen, y ofrecer apoyo y solidaridad a las víctimas de represión y abuso, 2. Reforzar el papel de la sociedad civil y de las reformas democráticas, y 3. Fortalecer el marco internacional para la protección de los derechos humanos. Este programa prevé realizar una evaluación externa de las operaciones correspondientes a los tres primeros años (2007-2009) a fin de que sus resultados puedan utilizarse en la preparación del segundo documento de estrategia temático (2009-2011).

Otro instrumento que la Unión Europea ha utilizado para promover el respeto a los derechos humanos en países terceros es condicionar su cooperación para el desarrollo al respeto a los derechos humanos. En el año de 1958 dio inicio la política de cooperación para el desarrollo de la entonces Comunidad Económica Europea, pero no fue sino hasta 1991 cuando la Comunidad anunció que aplicaría nuevos criterios para establecer la cooperación. En el Tratado de Cotonú, acordado por la Unión Europea con los Estados de la ACP, se establece un procedimiento para el caso en que un país no cumpla sus obligaciones en el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de derecho. Si después de varias consultas políticas, un Estado que ha firmado el Tratado no realiza esfuerzos considerables para corregir la situación, entonces se informa a los demás países firmantes para poner en marcha una investigación más amplia de la situación y para iniciar consultas tendientes a superar los problemas. En caso que las consultas no conduzcan a una solución aceptable para ambas partes, la UE tomaría las medidas pertinentes, que en caso extremo pueden llegar a la suspensión del tratado (Heinz, 2003).

Sin embargo, la política de sanciones de la UE ante la violación sistemática de derechos humanos ha sido incoherente e inconsistente. Argelia continuó recibiendo la ayuda de la UE a pesar de que existían pruebas claras de la utilización de métodos dudosos en la lucha contra el terrorismo en los años ochenta, y que el Acuerdo entre Argelia y la Unión Europea incluía una cláusula de derechos humanos. También la dictadura etíope recibió entre 1991 y 1994 el apoyo financiero de la Unión Europea. En Albania desde 1990 se apoyó al gobierno represivo de Sali Berischa, e incluso Yugoslavia recibió un paquete de ayuda desde la primavera de 1997.

Un recuento rápido de algunas de las acciones que la Unión Europea realizó en 2004 para promover los derechos humanos fuera de su territorio, permite advertir la relevancia que tienen estas políticas dentro de las actividades de los órganos institucionales comunitarios. Las misiones de observación de elecciones constituyeron uno de los instrumentos más visibles. La Comisión Europea desplegó 632 observadores de elecciones en Indonesia, Sri Lanka, Malawi, Mozambique, Cisjordania, Gaza y Afganistán, y se preparó para las elecciones en Irak. La ayuda financiera de la Unión también permitió a muchos países africanos mantener sus esfuerzos para mejorar sus formas de gobierno. Se celebraron elecciones libres y justas, apoyadas en parte por la Comisión, en Ghana, Guinea-Bissau y Níger. En el ámbito de la justicia internacional en 2004 se emprendieron iniciativas para consolidar el funcionamiento de los tribunales internacionales para Ruanda, la antigua Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional. La cooperación con el Consejo de Europa constituyó la base para consolidar el Estado de derecho y la democratización en los Balcanes, Asia central y la Federación Rusa. Además, se tomaron medidas para fortalecer los derechos de los pueblos indígenas y se firmó un contrato con las Naciones Unidas para apoyar un proyecto en este ámbito en Guatemala y en México.

Conclusiones

En los últimos años, la política de protección de los derechos humanos ha recibido un impulso significativo por parte de las instituciones de la Unión Europea. La idea de que la protección de los derechos humanos es cuestión exclusiva de cada Estado miembro ha cambiado. Esto se debe, entre otros factores, al surgimiento de un espacio político con instituciones supranacionales cuyos actos jurídicos pueden violentar los derechos individuales del ciudadano europeo. Además, la existencia de problemas comunes tales como la inmigración o la discriminación de las minorías ha obligado a la Unión a desarrollar políticas comunes que tiendan a garantizar los derechos fundamentales. Entre los proyectos acordados por la Unión en relación a la política interna destaca la designación de un Defensor del Pueblo, la colaboración con las organizaciones no gubernamentales y la armonización de la política de asilo.

Además, con el fin de hacer más transparentes los derechos de los ciudadanos y disminuir la distancia entre la sociedad civil europea y el proceso de integración dominado por los poderes absolutos de las tecnocracias financieras y las burocracias políticas, la Unión ha elaborado una Carta de Derechos Humanos que ha sido incluida de manera integral en la Constitución Europea. Con ello, desde luego, aún se está lejos de transformar la apatía de los ciudadanos en fervor comunitario, pero sin duda la ratificación de la Constitución contribuirá a acercar a los ciudadanos al proyecto supranacional europeo. A pesar de que el Consejo Europeo se limitó a proclamar y no a adoptar de manera jurídicamente vinculante su catálogo de derechos básicos, la Carta contribuirá a proteger los derechos fundamentales ante acciones jurídicas de la Unión. Por otro lado, los actos legislativos de la Unión Europea, que influyen directamente en los Estados miembros, tendrán un sustento que

legitimarán estos actos. Como es de preverse, la Carta ejercerá además una influencia decisiva en el Tribunal de Justicia Europeo, pues supera considerablemente la visión limitada que reducía los nuevos derechos a una libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. Por ejemplo, respondiendo a los últimos avances en el campo de la biotecnología, el artículo 3 reconoce el derecho de cada persona a su propia integridad física y mental, y prohíbe cualquier práctica de eugenesia activa o de reproducción clónica de organismos humanos. Pero es claro que la Carta por sí sola no introducirá cambios radicales. Es necesario crear agencias, programas de acción y financiamiento para volver efectivos los derechos reconocidos.

Ante la gran cantidad de programas y proyectos que la Unión Europea realiza con diferentes actores políticos es muy difícil hacer una evaluación general en relación a los avances que han logrado las políticas de protección a los derechos humanos fuera de la Unión Europea.³ En muchos casos, los resultados sólo serán visibles a largo o mediano plazo. En opinión del grupo de expertos en derechos humanos que formuló el *Informe sobre los derechos humanos 2003*, los resultados podrían ser mejores si: 1. Se fijan bien los objetivos y se establecen prioridades, 2. Se establecen con claridad las líneas que se apoyarán, 3. Se cuenta con indicadores claros, y 4) Se dispone de los recursos necesarios para consolidar las estrategias, por ejemplo la IEDDH. En otro orden de ideas, Wolfgang Heinz (2003) señala que la Unión Europea se ha centrado solamente en la observación de algunos derechos y ha descuidado la promoción del respeto de derechos económicos, sociales y culturales fuera del territorio de los países

3. El lector interesado podrá encontrar una evaluación de los diferentes programas en: http://europa.eu.int/comm/europaaid/proyectos/eidhr/documents_en.htm#eidhr; allí también se encuentra la evaluación temática más reciente sobre el apoyo de la IEDDH a los proyectos relacionados con el racismo, la xenofobia y las minorías.

que conforman la Unión. Algunos parlamentarios europeos señalan, por su parte,⁴ que la política de derechos humanos de la Unión Europea cuenta en la práctica con dos raseros que fungen como referencia para evaluar el respeto a los derechos humanos en los países terceros, y que el rasero que se activa en cada caso es aquél que conviene a los intereses económicos y comerciales de los países miembros. Esta crítica se ha acentuado recientemente en relación a la débil reacción de la Unión Europea ante las graves violaciones de derechos humanos por parte del ejército israelí en Líbano. Finalmente, la historia del otorgamiento de los apoyos financieros en los marcos de la política para el desarrollo muestra, como expusimos, una gran falta de coherencia entre los principios sobre los derechos humanos, emblema ahora de la Unión, y la asistencia al desarrollo. Por ello cada vez son más las voces que insisten en la necesidad de integrar el tema de derechos humanos en otras políticas y acciones de la Unión con países terceros. ☰

Fecha de recepción: 03 de noviembre de 2006

Fecha de aceptación: 06 de febrero de 2007

Direcciones en Internet

www.europa.eu.int [Unión Europea]

www.europa.int/comm/external_relations/human_rights/intro/index.htm [Dirección General de Relaciones Exteriores, Derechos Humanos]

www.europarl.eu.int/home/default_en.htm [Parlamento Europeo (Informe anual sobre derechos humanos)]

Bibliografía

4. Véase, entre muchos otros, el *Informe de Derechos Humanos sobre la UE e Israel*, 2004.

Bibliografía

- www.euro-ombudsman.eu.int [Ombudsman Europeo]
 www.coe.int/portalT.asp [Consejo de Europa y Derechos Humanos]
 www.eumc.eu.int [Unión Europea. Centro de Observación del Racismo]
http://www.europa-web.de/europa/02wwwswwww/203chart/chart_sp.htm
 [Carta de la identidad europea]
http://www.nodo50.org/CSCA/agenda05/palestina/isr-ue_27-06-05.html
 [Informe e Derechos Humanos sobre la UE e Israel, 2004]

Bibliografía

- Ahijado, Manuel (1998) *La Unión Económica y Monetaria Europea. Mitos y realidades*. Madrid: Editorial Pirámide.
 Angenendt Steffen (1999) “Europa als Einwanderungsgebiet”, en Weidenfeld, Werner (ed.) *Europa Handbuch*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band, p. 359.
 Boekraad, Mardoeke, “Minderheiten und indigene Völker: Wer sind sie?” Sitio en Internet, Ecoplasma The European Grenzlinie, Kulturelle und ethnische Minderheiten, 16.11. 98.
 Engels, Markus (2001) “Die europäische Grundrechtecharta: Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?”, en *Eurokolleg 45*, Friedrich Ebert Stiftung.
 Heinz, S. Wolfgang (2003) “Menschenrechtspolitik in der Europäischen Union. Der (lange) Weg zu einem effektiven Menschenrechtsschutz”, *Eurokolleg 47*, Friedrich Ebert Stiftung.
 Hoffmann, Rainer (1999) “Der Schutz von Minderheiten in Europa”, en Weidenfeld, Werner (ed.) *Europa Handbuch*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 359.

- Ibarra García, Laura (2005) "Las políticas europeas de protección a las minorías", en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*. Universidad de Guadalajara, mayo-agosto, pp. 43-62.
- Kohler-Koch, Beate y Wichard Woyke (eds.) (1996) *Die Europäische Union, Lexikon der Politik* (editado por Dieter Nohlen). Munich: C. H. Beck.
- Lippert, Barbara (s/f) "Menschenrechtspolitik", en Weidenfeld, Werner/Werner/Wessels, Wolfgang (eds.), *Europa A-Z*. Bonn.
- Menck, Karl Wolfgang (1999) "Europa und die Dritte Welt", en Weidenfeld, Werner (ed.) *Europa Handbuch*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 359.
- Nieto Solís, José Antonio (1998) *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*. España: Siglo XXI de España Editores.
- Pfetsch, Frank R. (1997) *Die Europäische Union. Geschichte, Institution, Prozesse*. Munich: UTB für Wissenschaft.
- Rodotá, S., A. Menzella, P. Melograni y E. Paciotti (2000), *Dichiarazioni alla stampa dei rappresentanti italiani nella Convenzione*, Bruselas.
- Shaber, Thomas (1996) "Grund und Menschenrechtspolitik", en Kohler-Koch, Beate y Wichard Woyke (eds.), *Die Europäische Union, Lexikon der Politik* (editado por Dieter Nohlen), Munich: C. H. Beck.
- Tamanes, Ramón y Mónica López (1999) *La Unión Europea*. Madrid: Alianza Editorial (Ciencias Sociales).
- Therborn, Göran (1999) *Europa hacia el siglo veintiuno*. México: Siglo XXI Editores.
- Windmeisser, Annete (2002) *Der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit. Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und good governance in der Entwicklungszusammenarbeit*. Viena: Das Beispiel der AKP-EU-Beziehungen.

Bibliografía

Bibliografía

Zolo, Danilo (2005) “Hacia una Europa de ciudadanos”, en *Metapolítica*, núm. 43, vol. 9, septiembre-octubre, pp. 63-70.

Tratados

Acta Única Europea, en *Unión Europea y Comunidad Europea*. Edición preparada por Manuel Desantes Real, España, 1993.

Tratado de la Unión Europea, en *Unión Europea y Comunidad Europea*. Edición preparada por Manuel Desantes Real, España, 1993.

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en *Unión Europea y Comunidad Europea*. Edición preparada por Manuel Desantes Real, España, 1993.