
SUSANA SANZ CABALLERO
(Universidad Cardenal Herrera-CEU)

*La PESC y la política europea
de derechos humanos: ¿demasiados actores
para tan poca política?*¹

I. Un poco de historia. II. El dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, y su consecuencia: la ausencia de competencia de las Comunidades Europeas / Unión Europea en el ámbito de los derechos fundamentales. III. Crítica al resultado del dictamen: ¿la Unión Europea no tiene competencia (y por tanto no puede desarrollar una política) en materia de derechos fundamentales? IV. Actores e iniciativas principales en materia de derechos fundamentales en la Unión Europea. V. Los derechos humanos en el marco de la PESC. VI. El alto representante del Secretario General para los derechos humanos. VII. El proyecto de Agencia de los Derechos Humanos: ¿hacia una política única de derechos humanos? VIII. Conclusiones.

En diciembre de 2004, el Consejo Europeo “acogió favorablemente la decisión de nombrar un Representante Personal del Secretario General y Alto Representante para temas de Derechos Humanos en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), como contribución a la coherencia y a la continuidad de la política de derechos humanos de la Unión Europea, atendiendo debidamente a las responsabilidades de la Comisión”². Al mes siguiente, Javier Solana, Alto Representante de la UE para la PESC, nombró a Michael Matthiessen su representante personal para los derechos humanos.

La creación de este nuevo cargo de la UE en materia de PESC nos servirá como punto de partida para analizar si, como parecen sugerir las Conclusiones del Consejo Europeo, la UE ha desarrollado ya, o no, una política de derechos humanos.

¹ Este artículo se inscribe en un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia sobre las nuevas tendencias en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (BJU 2003-00346).

² Doc. 16238/1/04 Rev. 1, de 1 de febrero de 2005.

I. UN POCO DE HISTORIA

Las Comunidades Europeas (y la Unión Europea más tarde) siempre han sufrido un vicio de origen al que el Tribunal de Justicia [en adelante, TJCE] ha intentado poner remedio: nos referimos a la ausencia de una declaración de derechos en los tratados constitutivos. Esa laguna, en un ordenamiento jurídico cada vez más amplio y omnicompreensivo, con unas instituciones cada vez más poderosas, y donde cada vez con más frecuencia los individuos reclaman por la violación de sus derechos, constituye una de las manifestaciones más claras del déficit democrático de las Comunidades Europeas [en adelante, CCEE] y, hoy día, de toda la Unión Europea [en adelante, UE].

Esta carencia de origen podría haber sido subsanada *a posteriori* de varias maneras, y de hecho todas ellas han sido ensayadas en la historia comunitaria en algún momento, con mayor o menor éxito. Una de ellas, sería la redacción *a posteriori* de una declaración de derechos fundamentales vinculante. Otra, sería la redacción de una Constitución Europea dotada de su propia carta de derechos fundamentales. Otra, sería la adhesión de las CCEE/UE a algún convenio de derechos humanos ajeno a la UE pero que ya estuviera en vigor para los Estados miembros (y, muy especialmente, el Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa de 1950).

Entre tanto fuera adoptada alguna de esas soluciones, el Tribunal de Justicia tomó las riendas del problema al declarar en 1969 que empezaría a proteger los derechos fundamentales a través de su jurisprudencia dado que, en su opinión, éstos constituían el contenido de algunos principios generales del Derecho Comunitario que el ordenamiento comunitario debía salvaguardar³. De este modo casuístico el Tribunal de Justicia comenzó la labor de protección judicial de los derechos fundamentales en las CCEE, una labor que sigue desarrollando en la actualidad a falta –todavía– de una declaración de derechos escrita y vinculante.

Y es que, a día de hoy, la UE no se ha dotado aún de ese ansiado catálogo obligatorio de derechos fundamentales, ni mediante la redacción *a posteriori* de una declaración de derechos vinculante, ni mediante la aprobación de una Constitución Europea, ni siquiera a través de la adhesión a un convenio internacional de derechos humanos ajeno al ámbito de la UE. Con respecto a la posibilidad de dotarse de una declaración propia de derechos fundamentales, conviene recordar que la Carta de Derechos Fundamentales de la UE no es, por falta de voluntad de los Estados, más que una declaración política que ha sido proclamada solemnemente por el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo. Con respecto a la posibilidad de dotarse de una Constitución con su propia parte dogmática, es necesario tener presente que no es previsible que el Tratado Constitucional Europeo salido de los trabajos de la Convención entre en vigor en un futuro cercano, toda vez que el “no” de Francia y Holanda en los referéndums del 29 de mayo y el 2 de junio de 2005 han dejado su proceso de ratificación en un callejón sin salida.

La última de las posibilidades mencionadas, que las CCEE/UE se adhirieran a un tratado de derechos humanos que supla la ausencia de una declaración propia y, más en concreto, que se sumen al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades

³ Sentencia del TJCE *Stauder*, de 20 de noviembre de 1969, Rec. 1969, págs. 419 y ss.

Fundamentales de 1950 del Consejo de Europa [en adelante, CEDH], ha sido durante décadas una tentación para las instituciones europeas. De hecho, su viabilidad fue explorada especialmente en los años noventa, cuando se pidió al TJCE un dictamen sobre la cuestión. No en vano, el CEDH era y es el principal instrumento jurídico en el que se apoya el TJCE para localizar los principios generales del Derecho Comunitario en materia de derechos fundamentales⁴. Sin embargo, la negativa del Tribunal zanjó esta tercera vía para la solución del problema de la ausencia en la UE de una declaración de derechos escrita y vinculante. Analizaremos a continuación los términos de ese dictamen porque en él el Tribunal de Justicia se encargó de aclarar que la UE carecía de una política de derechos humanos y que por tanto, mal podía adherirse a un convenio internacional sobre la materia.

Así pues, el grueso de la protección de los derechos fundamentales en la UE sigue estando hoy día en las manos del TJCE, puesto que ni se ha producido la adhesión al CEDH, ni el Tratado Constitucional está en vigor, ni la Carta de Derechos Fundamentales es un documento vinculante. Y aunque la Comisión y el Parlamento Europeo a menudo invocan la Carta en sus actos y en las normas que aprueban, el TJCE –que es la institución que más ha demostrado su compromiso con los derechos fundamentales a lo largo de su historia (al comenzar a proteger en 1969 lo que los tratados constitutivos no mencionaban ni reconocían)– no ha citado en su jurisprudencia ni una sola vez la Carta. Solo los abogados generales la invocan en sus conclusiones, pero el Tribunal de Justicia ha demostrado su falta de interés en fundamentar sus fallos en un documento al que los Estados miembros no han otorgado valor obligatorio.

II. EL DICTAMEN 2/94, DE 28 DE MARZO DE 1996, Y SU CONSECUENCIA: LA AUSENCIA DE COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS / UNIÓN EUROPEA EN EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

La polémica sobre la adhesión de las CCEE al CEDH como modo de paliar las deficiencias del sistema de protección de los derechos fundamentales en el orden comunitario es ya antigua y ha sido objeto de numerosos análisis (a menudo opuestos y encontrados) tanto por parte de la doctrina como por parte de las instituciones de la Unión⁵ y del Consejo de Europa⁶. El debate cobró actualidad en 1994 debido a la

⁴ Sobre la adhesión, véase Susana SANZ CABALLERO: “A vueltas sobre una vieja cuestión; la adhesión de la CE/UE al CEDH tras la Carta de Derechos Fundamentales de la UE”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* nº 11 (2003), págs. 69 y ss.

⁵ Entre los documentos producidos por las distintas instituciones y órganos comunitarios sobre la valoración que les merecía la eventual adhesión al CEDH *vide*:

– Documentos de la Comisión: Memorandum de la Comisión sobre la adhesión de las CCEE al Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 4 de abril de 1979, *Bol. CCEE* Supl. 2/79; Comunicación de la Comisión sobre la Adhesión de la CE al CEDH y a algunos de sus protocolos, de 19 de Noviembre de 1990, *DOC SEC* (90), 2087, final; Documento de Trabajo de la Comisión “La Adhesión de la CE al CEDH y el Ordenamiento Jurídico Comunitario”, de 26 de Octubre de 1993, *SE* (93) 1679; Informe de la Comisión sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, mayo de 1995.

presentación por parte del Consejo de la UE de una solicitud de dictamen al TJCE formulada con arreglo al art. 228.6 (actual art. 330.6) del Tratado de la Comunidad Europea [en adelante, TCE] en los siguientes términos: “La adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950, ¿sería compatible con el tratado constitutivo de la Comunidad Europea?”⁷.

Se trataba de la más audaz y provocadora iniciativa en la ya larga serie de medidas tendentes a promover la vinculación formal y real de las CCEE/UE al CEDH. Sin embargo, los puntos de vista manifestados por los Estados miembros en relación a la adhesión variaban sobremanera, demostrándose de este modo que no existía consenso en la materia. Ello quedó reflejado sin duda en la solución aportada por el TJCE en su dictamen, una solución salomónica y que no contentó ni a los partidarios de la adhesión, ni a los que pronosticaban la inadmisión de la solicitud del Consejo.

En su dictamen, el TJCE analizó si existía base jurídica en el TCE para que la adhesión se pudiera producir. Al respecto, su argumentación fue tan lineal como sorprendente: la Comunidad Europea [en adelante, CE] se rige por el principio de atribución de competencias, tanto en su acción interna como en su acción internacional; sin embargo, tales competencias no son sólo las expresamente mencionadas en el TCE sino también las que se desprenden de su espíritu y se deducen implícitamente de dichas disposiciones⁸. Si el Derecho Comunitario atribuye a las instituciones competencias en el plano interno con el fin de alcanzar un objetivo determinado, la CE estaría también facultada para contraer las obligaciones internacionales necesarias para conseguir ese objetivo en virtud de la teoría de las competencias implícitas. Sin embargo, este no sería el caso en materia de derechos fundamentales, dado que no existe en los tratados

– Documentos del Parlamento Europeo: “Résolution relative à la Sauvegarde des Droits Fondamentaux des Citoyens des États Membres dans l’Élaboration du droit Communautaire”, de 4 de abril de 1973, *JOCE* C 26; “Resolución de 27 de abril de 1979”, *JOCE* C127; “Rapport de M. Gonella sur l’Adhésion des CCEE à la CEDH, présenté par Mme.Veil”, 15 de octubre de 1982; “Resolución sobre la Adhesión al CEDH de 18 de enero de 1994”, *DOCE* C 44/32 de 14 de febrero de 1994; “Resolución sobre el Funcionamiento del TUE en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996, Puesta en Práctica y Desarrollo de la Unión de 17 de mayo de 1997” (DOC P.E. A4-0102/95 Parte I.A).

⁶ La opinión favorable de los órganos del Consejo de Europa se manifiesta en: “Rapport sur l’Adhésion des CCEE à la CEDH établi par M. Blenk et Krieps pour la Commission des Affaires Juridiques de l’Assemblée Parlementaire du Conseil de l’Europe”, de 11 de diciembre de 1980, Doc. 4649. Este informe recibió la forma de resolución de la Asamblea Parlamentaria el 29 de enero de 1981 (resol. n° 745); “Resolución de la Asamblea Parlamentaria” n° 1.068 de 27 de septiembre de 1995 e “Informe del Comité Director de Derechos Humanos” de 28 de junio de 2002: “Étude des Questions Juridiques et Techniques d’une Éventuelle Adhésion de la CE/UE à la CEDH” (CCDH(2002) 010 Addendum 2).

⁷ Dictamen 2/94 del TJCE de 28 de marzo de 1996 sobre la Adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, Rec. 1996, pág. 1.759 y ss.

⁸ Rec. 1996, pág. 1787.

ninguna disposición que confiera a las instituciones poderes en el ámbito interno para adoptar normas en esta materia ni para celebrar convenios internacionales sobre ella ⁹.

Al no existir competencia explícita ni implícita en la materia, la única vía pendiente de examinar sería la del art. 235 TCE ¹⁰ (actual art. 308), para ver si la adhesión al CEDH podría efectuarse a través suyo ¹¹. El artículo tiene un objetivo claro: suplir la inexistencia de poderes de acción conferidos expresa o implícitamente a las instituciones comunitarias por las disposiciones del TCE, siempre que dichos poderes resulten necesarios para la que CE pueda ejercer sus funciones con vistas a lograr alguno de los objetivos del TCE. Pero ese artículo no debe servir como medio para ampliar el campo competencial de la CE (ya que sus competencias son de atribución) ni para modificar el TCE obviando el procedimiento de modificación establecido por el mismo ¹². Las menciones a la importancia del respeto de los derechos fundamentales en la CE se repiten en los tratados. Además, según reiterada jurisprudencia, forman parte de los principios generales cuyo respeto garantiza el TJCE, para lo cual se inspira en las tradiciones constitucionales comunes y en las indicaciones que le proporcionan los instrumentos internacionales en la materia, especialmente el CEDH. Pero ello sólo demuestra que el respeto de los derechos fundamentales constituye un requisito de legalidad de los actos comunitarios, y no implica que la CE sea competente para adherirse a un tratado sobre derechos humanos como es el CEDH, ya que la adhesión supondría un cambio demasiado sustancial del actual régimen comunitario de protección de los derechos fundamentales. Implicaría la inserción de la CE en un sistema institucional internacional diferente, así como la integración de la totalidad de las disposiciones del CEDH en el ordenamiento jurídico comunitario. La envergadura constitucional de tal paso sobrepasaría por su naturaleza los límites del art. 235 TCE. Una modificación semejante del régimen de protección de los derechos fundamentales en la CE tendría implicaciones institucionales fundamentales tanto para la CE como para sus Estados miembros, de modo que una decisión así sólo podría tomarse a través de una modificación del TCE mediante el procedimiento de revisión previsto en los tratados. Por consiguiente, en el estado del Derecho Comunitario en aquel entonces, la CE no podía tener competencia para adherirse al CEDH ¹³: la adhesión habría supuesto un uso desviado del art. 235.

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ “Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.”

¹¹ Rec. 1996, pág. 1.788.

¹² *Ibidem.*

¹³ Rec. 1996, pág. 1.789.

III. CRÍTICA AL RESULTADO DEL DICTAMEN: ¿LA UNIÓN EUROPEA NO TIENE COMPETENCIA (Y POR TANTO NO PUEDE DESARROLLAR UNA POLÍTICA) EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES?

La primera crítica que se hizo al razonamiento del TJCE consistió en censurar la mojigatería con la que el Tribunal se apegó al principio de atribución de competencias enunciado, junto al principio de subsidiariedad, en el art. 3B TCE (actual art. 5). Recordando la procedencia de la aplicación del principio de atribución de competencias, el TJCE propuso una lectura de la distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, que, con ser clásica en la teoría de las organizaciones internacionales, resultaba innovadora en relación a la CE. De hecho, en las formulaciones de la jurisprudencia previas a este momento, el TJCE siempre había evitado hacer referencia a esta limitación con la que ha de actuar la CE¹⁴ y, por ello, el principio de atribución de competencias ya se consideraba desfasado desde hacía tiempo en el seno de la CE¹⁵. Quizá los amargos debates de la Conferencia Intergubernamental de 1991 en torno al principio de subsidiariedad y la necesidad sentida por ciertos Estados de limitar los poderes cuasi-omnínimos de la CE hizo reflexionar al TJCE, y esto se materializó en este dictamen¹⁶.

En segundo lugar, y quizá ésta sea una crítica más profunda a la *ratio* del dictamen, a falta de competencias implícitas de la CE en materia de derechos fundamentales, habría que analizar la viabilidad de la aplicación del art. 235 TCE como base jurídica habilitante de la adhesión¹⁷. Sin embargo el problema del dictamen es que no entra a analizar si se cumplen o no las condiciones que exigía el entonces art. 235 TCE para así ver si el contenido de esa disposición podía constituir la base habilitante

¹⁴ Denys SIMON: "L'Avis 2/94 du 28 Mars 1996 sur l'Adhésion de la Communauté à la Convention Européenne des Droits de l'Homme", *Europe* n° de junio de 1998, junio, págs. 1 y ss., en pág. 3.

¹⁵ José María DE AREILZA CARVAJAL: "El Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia o cómo no abordar el espinoso tema de las competencias comunitarias", *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 47 (1996), págs. 333 y ss., en pág. 342.

¹⁶ Algún autor aplaude la lectura tan restringida que el TJCE realiza del art. 235 en este dictamen. En su opinión, ya era hora de que el TJCE pusiera coto al uso "*disinvolto*" del art. 235 (Luigi SCUDIERO: "Comunità Europea e diritti fondamentali: un rapporto ancora da definire?", en *Rivista di Diritto Europeo* n° 2 [1996], págs. 263 y ss., en pág. 285).

¹⁷ La teoría del TJCE sobre las competencias implícitas la desarrolló el TJCE en su sentencia C-22/70 y en ella estableció que la CE goza de capacidad para establecer lazos contractuales con terceros Estados en todo el ámbito de aplicación de los objetivos definidos por el TCE. Esta competencia resulta no sólo de una atribución explícita hecha por el TCE sino que también puede desprenderse de otras disposiciones del TCE y de actos tomados en el marco de estas disposiciones por las instituciones de la CE. Por ello, no habría que distinguir, para poner en práctica las disposiciones del TCE, el régimen de las medidas internas de la CE del de sus relaciones exteriores. En este sentido, si el TCE no hablase expresamente de una competencia de la CE para concluir acuerdos internacionales, pero tal competencia fuera necesaria para que la CE pudiera firmar un acuerdo con terceros Estados en una materia regida por el TCE, esta atribución de competencia implícita le sería reconocida a la CE (sentencia del TJCE de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo (caso AERT), C-22/70, Rec. 1971, págs. 263 ss, págs. 274 y 276).

de la adhesión. En su lugar, el razonamiento es de lo más escueto¹⁸. El TJCE parece rehuir el debate en cuanto al fondo, puesto que no se detiene a analizar si la protección de los derechos fundamentales es un objetivo de la CE, ni si la adhesión al CEDH es una medida necesaria. Aunque el debate del TJCE se debería haber centrado en estos dos puntos, el TJCE realiza un salto sin continuidad en su argumento porque se basa únicamente en las consecuencias que se derivarían para la CE de la eventual adhesión al CEDH, unas consecuencias que le preocupan e incomodan, pero que tampoco razona jurídicamente (a saber, que la adhesión supondría un cambio sustancial del actual régimen de protección de los derechos fundamentales).

El TJCE no se toma la molestia de estudiar si la adhesión sería necesaria para conseguir uno de los objetivos de la CE en el marco del funcionamiento del mercado común. ¿Constituye hoy por hoy la protección de los derechos fundamentales un objetivo de la CE pese a su no mención expresa en los arts. 2 y 3 del TCE? ¿Su mención en otros textos comunitarios o en algunas partes de los tratados (como el entonces art. F.2, hoy art. 6.2, del Tratado de la Unión Europea, en adelante, TUE) ha convertido ya el respeto de los derechos fundamentales en objetivo de la CE?

Las posiciones de los Estados a este respecto estaban enfrentadas¹⁹. Entre aquéllos que de buena fe creían que la protección de los derechos fundamentales era ya entonces un objetivo comunitario, hubo algunos que fueron un poco más lejos e intentaron matizar técnicamente su postura para lograr más partidarios. Distinguían entre lo que sería un objetivo vertical de la CE y otro horizontal o transversal²⁰. A su juicio, la protección de los derechos fundamentales no podía considerarse como un objetivo comunitario en el mismo sentido en que hablamos de objetivos en materia de política comercial común, transportes, política agrícola común o del establecimiento del mercado interior. No se trataría de un ámbito de acción material, sectorial o específico de la CE, sino de un objetivo transversal, que se sobrepondría o cruzaría los objetivos

¹⁸ Montserrat PI LLORÉNS: "La adhesión de las Comunidades Europeas para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Comentario a la solicitud de dictamen presentada por el Consejo al Tribunal de Justicia en virtud del apartado 6 del artículo 228 del Tratado de la Comunidad Europea", en *Andorra en el Ámbito Jurídico Europeo*, Marcial Pons, Madrid, 1996, págs. 401 y ss., en pág. 414.

¹⁹ Para Estados como España, Francia, Portugal, Reino Unido e Irlanda, la CE no tenía competencias específicas en materia de protección de derechos fundamentales. Según sus comentarios, una cosa sería que el TJCE tenga que respetarlos como principios generales del Derecho Comunitario (es decir, una cosa es que formen parte de la legalidad comunitaria o que supongan un límite a las competencias de las CCEE) y otra diferente que se conviertan por ello en objetivo comunitario. En su opinión, el art. F.2 TUE otorgaría rango constitucional al acervo jurisprudencial en materia de protección de derechos fundamentales, pero éstos constituirían solo principios generales del Derecho Comunitario, no un objetivo del TCE. En sentido opuesto, Italia, Austria, Bélgica, Alemania, Grecia, Finlandia y Suecia estimaban que los derechos fundamentales eran ya un objetivo de la CE y el art. 235 TCE una buena base habilitante para la adhesión al CEDH (puntos V.2 y V.3 de la exposición de la solicitud de dictamen).

²⁰ Esta distinción también era compartida y defendida por el Parlamento Europeo en las observaciones que presentó al TJCE el 12 de octubre de 1994 en respuesta a la solicitud de dictamen 2/94, observaciones que tuvieron como ponentes a Gregorio Garzón Clariana y Ezio Perillo.

verticales de la Comunidad, proyectándose y afectando a toda su actividad. Como consecuencia, debería ser cumplido tanto en materia de política comercial común, como en materia de transporte, política agrícola común o mercado interior. Según el parecer de estos Estados, nada hubiera impedido a la CE aceptar definir la protección de los derechos fundamentales como objetivo de este tipo, lo cual hubiera permitido la aplicación del art. 235 TCE. Lo que ocurre es que la aplicación del art. 235 TCE hubiera supuesto un ejercicio de autocrítica inaceptable para el TJCE, habida cuenta de que hubiera tenido que demostrar que concurrían los requisitos que exige el artículo para su aplicación, siendo el primero de ellos que la acción sea “necesaria” (lo cual hubiera equivalido a reconocer el carácter insuficiente y limitado del método judicial de protección de derechos).

Parece, además, que la propia naturaleza de los derechos fundamentales responde bastante bien a este concepto de objetivo transversal: la normativa sobre el respeto de los derechos fundamentales constituye no tanto un simple sector del Derecho sino una “estructura fundamental” sobrepuesta a todos los sectores del Derecho Comunitario²¹. Sin embargo el TJCE rehuyó entrar en el debate sobre el papel de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario. Ni siquiera se molestó en explicar si –por una visión formalista de lo que son los objetivos comunitarios– excluía la protección de los derechos fundamentales de los objetivos comunitarios al no estar ello expresamente mencionado en los arts. 2 y 3 del TCE.

Toth ha declarado que la solución aportada por el TJCE en su dictamen a la ya vieja polémica sobre la adhesión al CEDH permite al TJCE “*to enjoy the best of both worlds*”. El TJCE sigue apoyándose en el CEDH como una de sus fuentes de inspiración o guías para proteger los derechos fundamentales como principios generales del Derecho Comunitario, pero sigue sin vincularse jurídicamente por este texto internacional. De este modo, mantiene el monopolio en la interpretación de los derechos fundamentales que él mismo decide que deben ser objeto de protección en el ámbito comunitario²².

La doctrina coincidió en señalar que el dictamen no estuvo a la altura de las circunstancias, no sólo a nivel de la solución política que se esperaba, sino incluso a

²¹ Ruiz Miguel, antes de la emisión del dictamen, se adhería al punto de vista de estos Estados, de la Comisión y del Parlamento defendiendo que “los derechos fundamentales no son una ‘competencia’ cuyo ejercicio pueda ser transferido a las instituciones europeas, sino que son precisamente eso, derechos fundamentales” (Carlos RUIZ MIGUEL: “Los derechos fundamentales en la relación entre el Derecho Comunitario y el ordenamiento nacional”, *Noticias de la Unión Europea* n° 120 (1994), págs. 37 y ss., en pág. 59).

²² En palabras de este autor: “Se trata de una solución muy flexible para el Tribunal de Justicia, que permite al Tribunal beneficiarse doblemente: puede confiar en un conjunto de reglas sin estar formalmente vinculado por ellas” (Anthony TOTH: “The European Union and Human Rights: The Way Forward”, *Common Market Law Review* n° 34 (1997), págs. 491 y ss., en pág. 492). Sin embargo, un poco más adelante, en el mismo artículo, este autor deplora la solución del dictamen dado que el ciudadano tenía derecho a esperar a fines del siglo XX algo más de una comunidad de Derecho. Entre otras cosas, que se apoye en el CEDH como algo más que una mera y vaga “fuente de inspiración” o “guía” (pág. 494). Por esto considera que la protección de los derechos fundamentales basada en principios generales, aun cuando tuvo su sentido en su momento, no es una solución para el largo plazo (pág. 500).

nivel de los razonamientos jurídicos utilizados ²³. Garzón Clariana y Perillo, en su Comunicación a la Sub-Comisión de Derechos Humanos de la Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo sobre la Adhesión al CEDH ²⁴ identificaron una peligrosa consecuencia que se podría extraer de la lectura del dictamen, según la cual la CE carecería de competencia para adoptar actos jurídicos cuyo objetivo fuera proteger los derechos fundamentales. Aplicando esta hipótesis, incluso sería cuestionable el comportamiento anterior de las instituciones comunitarias, pues, ¿en base a qué el Parlamento Europeo habría adoptado su Declaración de Derechos Fundamentales de 1989 o la Comisión habría abogado por la adhesión al CEDH en diferentes memorándums y comunicaciones si ahora el TJCE declaraba que las instituciones no gozan de la facultad de adoptar normas en materia de derechos fundamentales?

Garzón Clariana y Perillo consideraron que esta postura drástica tal vez debiera haber cedido el paso a una más moderada e intermedia, según la cual el art. 235 TCE sí podría constituir la base jurídica para fundamentar actos cuyo objetivo fuese la protección de los derechos fundamentales, pero siempre que esos actos no sobrepasasen “por su envergadura constitucional” los límites del art. 235 TCE ²⁵. En definitiva, el dictamen no estaría cuestionando todo pronunciamiento futuro de las instituciones comunitarias en materia de protección de derechos fundamentales, sino sólo aquéllos que pudieran suponer cambios sustanciales en la estructura comunitaria.

La emisión del dictamen no solucionó el problema de la insuficiencia del método de protección judicial en la UE, sino que lo mantuvo, de modo que contribuyó a ahondar en el panorama de incertidumbre que se cernía sobre los derechos fundamentales en las CCEE/UE. De manera especial, creó confusión entre la doctrina el que la institución que tradicionalmente había asumido la protección de los derechos fundamentales y que había protagonizado un claro activismo judicial a favor de los mismos (colmando una laguna que existía en el ordenamiento comunitario), ahora defendiera que los derechos fundamentales no eran una competencia comunitaria.

Sin embargo, el período de confusión duró poco: apenas lo que tardó en negociarse la reforma de Ámsterdam a los tratados constitutivos. En efecto, lo que el Tribunal de Justicia había hecho con el dictamen era lanzar la pelota al tejado de los

²³ Burrows, aún calificándolo como técnicamente correcta, considera que la decisión adoptada es insatisfactoria (véase Noreen BURROWS: “Question of Community Accession to the European Convention Determined”, *European Law Review* n° 22 (1997), págs. 58 y ss., en pág. 61). Por su parte, De Schutter y Lejeune hablan de una contribución “modesta” a la mejora de los derechos fundamentales en el orden comunitario (véase Olivier DE SCHUTTER e Yves LEJEUNE: “L’Adhésion de la Communauté à la Convention Européenne des Droits de l’Homme. À Propos de l’Avis 2/94 de la Cour de Justice des Communautés Européennes”, *Cahiers de Droit Européen* n° 5-6 (1996), págs. 555 y ss., en pág. 606). Por último, Waelbroek expresa su deseo de que en un futuro el TJCE recapacite y adopte una postura más flexible sobre las posibilidades de que las Comunidades Europeas participen en tratados internacionales sobre derechos humanos (Denis Waelbroek: “La Cour de Justice et la Convention Européenne des Droits de l’Homme”, *Cahiers de Droit Européen* n° 5-6 (1996), págs. 491 y ss., en pág. 553).

²⁴ Nota de Análisis del Dictamen 2/94 del TJCE sobre la Adhesión al CEDH de 28 de marzo de 1996, de 12 de junio de 1996, PE 217.926 (GGC/EP/dvdn/ag).

²⁵ Punto 14 de la Nota de Análisis.

Estados. Cuando el Tribunal de Justicia redactó el dictamen, era conocedor de que pronto los Estados miembros iban a consensuar una nueva reforma de los tratados. Por esta razón, en lugar de hacer de nuevo uso de su ya famoso activismo judicial, prefirió que fueran los Estados quienes, a través de la Conferencia Intergubernamental que se estaba preparando, decidieran dotar a la UE de esa competencia que en su opinión le faltaba: la competencia en materia de derechos fundamentales. Y parece que el tiempo se encargó de dar la razón al Tribunal de Justicia, puesto que los Estados miembros, de nuevo en Ámsterdam, fueron incapaces de consensuar un catálogo de derechos fundamentales ni tampoco atribuir claramente competencias a la UE en materia de derechos fundamentales. A lo más que llegaron fue a introducir pequeñas reformas y mejoras en los tratados, como la cláusula general de no discriminación, la igualdad entre hombre y mujer o el respeto de los derechos de la persona en el tratamiento de los datos de carácter personal ²⁶. Pero, al menos, el Tratado de Ámsterdam sirvió para comprobar que, aunque los derechos fundamentales no parecieran constituir una competencia de la UE (por lo menos no formalmente) sin embargo la UE seguía considerándolos como un sustrato mínimo que había que proteger. En esta medida, las instituciones sí gozarían de la facultad de adoptar normas en materia de derechos fundamentales. Algo que, de hecho, han seguido haciendo tras la emisión del dictamen e, incluso, con más asiduidad que antes, si cabe.

Esta cuestión, entre otras, le ha llevado a Weiler a preguntarse si existe una verdadera política de derechos fundamentales en la UE ²⁷.

IV. ACTORES E INICIATIVAS PRINCIPALES EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA

La importancia que concede la UE a la promoción y protección de los derechos fundamentales se refleja en el hecho de que la mayor parte de las instituciones y órganos de la Unión se dediquen de algún modo a cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales. El Consejo Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión son los actores principales en la formulación de políticas, la toma de decisiones y su puesta en práctica, pero también el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y el Defensor del

²⁶ Sobre las reformas que incluye el Tratado de Ámsterdam en materia de derechos humanos, véase Susana SANZ CABALLERO: "Los derechos fundamentales en el Tratado de Ámsterdam: una reforma tímida pero positiva de los Tratados Constitutivos", *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja* n° 4 (1998), supl., págs. 58 y ss.

²⁷ Joseph WEILER y Steven FRIES: "A Human Rights Policy for the EC and Union: the Question of Competences", en Philip ALSTON (ed.): *The European Union and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2000, págs. 147 y ss.; Joseph WEILER y Philip ALSTON: "An Even Closer Union in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights", *Harvard Jean Monnet Working Papers* n° 1 (1999). Véase también Charles LEBEN: "Is There a European Human Rights Approach?", en Philip ALSTON (ed.): *The European Union...*, cit., págs. 69 y ss.

Pueblo Europeo desempeñan papeles significativos en la promoción y protección de los derechos fundamentales, tanto dentro como fuera de la UE ²⁸.

Los papeles de las instituciones y órganos de la UE en la promoción y protección de los derechos fundamentales en las relaciones exteriores de la UE varían en función de los tres pilares de la Unión: la Comunidad Europea, la Política Exterior y de Seguridad Común y el pilar de Justicia y Asuntos de Interior. Los papeles de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia son más importantes cuando se tratan cuestiones comunitarias, mientras que la responsabilidad primordial de las políticas de la UE en los ámbitos de la PESC y Justicia y Asuntos de Interior corresponde a los Estados miembros. No obstante, la Comisión y el Parlamento Europeo participan en la acción de la UE, también en materia de derechos fundamentales, en estos ámbitos.

A los ministros de justicia e interior, que se reúnen en el seno del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, compete abordar las cuestiones de derechos humanos que se planteen en su ámbito de competencia y que estén relacionadas con terceros países.

Con respecto a las cuestiones de derechos humanos que se plantean en el marco de las relaciones exteriores de la UE a través de la PESC o de las políticas comerciales o de desarrollo de la CE, éstas son competencia del Consejo de Ministros; en este caso, de los ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el seno del Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores. Según el TUE, corresponde al Consejo adoptar las decisiones necesarias para la definición y la aplicación de la PESC, y para ello adopta “estrategias comunes”, “posiciones comunes” y “acciones comunes”. Las estrategias comunes son iniciativas polifacéticas que afectan a todos los pilares. Confirman la prioridad que la UE otorga a un país, región o asunto determinado, y las adopta el Consejo Europeo, quien hasta el momento solo lo ha hecho en relación con Rusia (por el asunto de Chechenia), Kosovo, Ucrania y el Mediterráneo. A través de las posiciones comunes, se han aprobado en el marco de la PESC una serie de actuaciones de censura política de terceros Estados en relación con los derechos humanos ²⁹, aunque también ha sido mediante una posición común que se ha dado impulso al Tribunal Penal Internacional ³⁰. Las acciones comunes, por último, tienen un carácter operativo: a través de las acciones comunes, se han ido creando los cargos de representantes especiales de la UE. También por esta vía en 2005 el Consejo decidió la creación de una misión en Iraq que proveerá de formación e instrucción a los funcionarios del sistema judicial iraquí. Al margen de todos estos instrumentos jurídicos, en el marco de la PESC la Presidencia de turno suele emitir declaraciones y conclusiones, de las cuales suele

²⁸ Véase Giorgio GAJA: “New Instruments and Institutions for Enhancing the Protection of Human Rights in Europe?”, en Philip ALSTON (ed.): *The European Union...*, cit., págs. 781 y ss.

²⁹ Posición común 95/544/PESC, DOCE L-309 de 21 de diciembre de 1995 sobre Nigeria; 96/635/PESC, DOCE L-287 de 8 de noviembre de 1996 sobre Myanmar; 99/727/PESC, DOCE L-294 de 16 de noviembre de 1999 sobre Afganistán; 00/455/PESC, DOCE L-184/PESC de 22 de julio de 2000 sobre Sierra Leona; 05/792/PESC, DOUE L 299 de 16 de noviembre de 2005 sobre Uzbekistán.

³⁰ A modo de ejemplo, Posición Común del Consejo de 11 de junio de 2001 sobre el TPI (2001/443/PESC) y Posición Común de 16 de junio de 2003 (2003/444/PESC).

haber decenas cada año ³¹. Entre ellas, destacan por su relación con los derechos humanos las conclusiones del Consejo de diciembre de 2005 sobre la aplicación de la política de derechos humanos de la UE, en las que se reafirma el papel que la Unión concede a los foros multilaterales sobre derechos humanos como la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la Asamblea General, en los cuales la UE quiere tener una contribución más relevante.

El Comité Político y de Seguridad es el órgano que observa la situación internacional en los ámbitos que abarca la PESC y contribuye a la definición de sus políticas, también en materia de derechos humanos, remitiendo al Consejo sus dictámenes, bien a petición de éste, bien por iniciativa propia. En realidad, la UE cuenta con un variado repertorio de instrumentos para promover los derechos humanos y la democratización en sus actividades externas. Algunos de esos instrumentos son clásicos métodos diplomáticos y de política exterior como las declaraciones, las gestiones (o *démarches*, a través de las representaciones en terceros países ³²), las resoluciones y las intervenciones en el marco de las Naciones Unidas. Pero además, la UE también promueve los derechos humanos y la democracia a través de varios programas de asistencia a terceros Estados y a través del diálogo con los mismos. Para este fin, usa una base legal específica: la cláusula derechos humanos ³³.

El Consejo, principal órgano responsable de las cuestiones de derechos fundamentales en las relaciones exteriores de la UE, ha creado, a su vez, un grupo de trabajo denominado “Derechos Humanos” (COHOM) que se encarga de los aspectos de las relaciones exteriores de la UE relativos a los derechos humanos. Este grupo, en activo desde 1987, está compuesto por los jefes de los departamentos encargados de los derechos fundamentales dentro de los Ministerios de Asuntos Exteriores de cada Estado miembro y por un representante de la Comisión. Con la adopción de las Conclusiones del Consejo Europeo de septiembre de 2003, el mandato del COHOM se amplió de tal

³¹ A modo de ejemplo, en materia de derechos humanos, la Presidencia del Consejo el 12 de diciembre de 2005 emitió conclusiones sobre la situación en Afganistán, la República Democrática del Congo y Sudán (Doc. 14960/05).

³² Las *démarches* no son instrumentos legales, pero son parte importante de la PESC. Son la expresión formal de la preocupación de la UE por los hechos o la situación de un Estado, frecuentemente sobre derechos humanos. A menudo son confidenciales, pero suelen desarrollarse al mismo tiempo que una declaración pública de la UE condenando unos hechos o felicitando al país por algún progreso. Muchas de estas gestiones tienen que ver con la pena de muerte. Como resultado de estas *démarches*, Tayikistán introdujo una moratoria en la aplicación de la pena de muerte en febrero de 2005.

³³ La cláusula derechos humanos, ideada en 1990 e incluida desde 1995 de modo sistemático en todos los tratados bilaterales, supone la inclusión de una condición obligatoria en todo acuerdo bilateral de carácter general celebrado con terceros. En caso de incumplimiento, puede suspenderse la vigencia del mismo. La cláusula especifica tres puntos: 1) el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos; 2) la promoción del desarrollo sostenible económico y social; c) y la importancia del principio de buena gobernanza. En 2004/05, la UE renovó la suspensión de su ayuda a Haití por el incumplimiento de esta cláusula. En ese mismo período concluyó las consultas que había comenzado con Guinea Bissau tras el golpe de Estado en dicho país. Asimismo, la UE ha advertido a Túnez el 31 de enero de 2005 sobre sus dudas sobre la aplicación y respeto de la libertad de expresión y asociación en ese país.

manera que ahora también incluye materias del primer pilar tales como los acuerdos de cooperación y asociación. La razón de esta ampliación no es otra que promover una mayor coherencia entre las políticas internas y externas sobre derechos fundamentales

³⁴.

Conviene tener en cuenta que además de este Grupo Derechos Humanos, existen otros en el seno de Consejo que preparan las sesiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, en los que pueden debatirse cuestiones relativas a los derechos fundamentales en países terceros (como por ejemplo los grupos sobre asilo, inmigración y cooperación en materia penal).

La Comisión, por su parte, está también asociada a la labor que se realiza en el marco de la PESC, sobre todo a través de la Dirección General de Relaciones Exteriores y de su Grupo Inter-servicio sobre derechos humanos. Dado que los derechos humanos se constituyen en asunto transversal, la Comisión tiene una importante función de coordinación, pues garantiza la coherencia con otras políticas, como la prevención de conflictos, el desarrollo y la PESC. Contribuye a la formulación de las políticas y posiciones de la UE en el ámbito de los derechos fundamentales. Como participante en la *troika*, la Comisión toma parte en la representación exterior de la UE, llevando a cabo el diálogo y las gestiones sobre cuestiones de derechos fundamentales con terceros Estados. Además, como observador en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, formula declaraciones anuales sobre los derechos fundamentales en su ámbito de competencia. En 1995 aprobó su revelador documento “La Unión Europea y los aspectos exteriores de la política de derechos humanos”³⁵ con el que inició el camino para reordenar su actividad en la materia, que ha continuado a través de documentos como el Informe sobre la aplicación de las medidas para promover el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos en las relaciones exteriores³⁶.

En cuanto al Parlamento Europeo –la única cámara de representación multinacional electa del planeta– se ha convertido en un foro de reivindicación en cuanto a derechos fundamentales se refiere, tanto dentro como fuera de las fronteras de la Unión. A través de sus resoluciones, sus preguntas, sus informes y sus misiones, contribuye a la sensibilización, pero también a la formulación y puesta en práctica de las políticas de la UE en materia de derechos fundamentales. En el seno del Parlamento Europeo, la cuestión del respeto de los derechos fundamentales dentro de la Unión es competencia de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior; si bien otras comisiones del Parlamento Europeo, como la Comisión de Asuntos Exteriores y la Subcomisión de Derechos Humanos cooperan con la primera para supervisar el efecto exterior de las políticas internas, sobre todo por lo que respecta al asilo y la inmigración.

El Parlamento Europeo, como órgano presupuestario, ha utilizado los recursos de la Unión para financiar programas destinados a fomentar la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Entre ellos, destaca la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), creada en 1994. Esta Iniciativa agrupa las líneas presupuestarias derivadas de la promoción de los derechos humanos, la

³⁴ Doc. 5381/04.

³⁵ Doc. COM (95) 216 final de 23 de mayo de 1995.

³⁶ Doc. COM (2000) 726 final de 14 de noviembre de 2000.

democratización y la prevención de los conflictos. En 2001 hubo una reestructuración de este instrumento, y desde entonces sus ámbitos prioritarios han sido (1) el fomento de la democracia, el Estado de Derecho y la buena gobernanza; (2) la abolición de la pena de muerte; (3) la lucha contra la tortura y la impunidad, el apoyo a los tribunales penales internacionales *ad hoc* y al Tribunal Penal Internacional; y (4) la lucha contra el racismo, la xenofobia, la discriminación de las minorías y la protección de los pueblos indígenas. Esta iniciativa se ejecuta principalmente a través de ONGs y ayuda a sufragar proyectos en más de treinta países ³⁷.

El Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia, creado por el Reglamento del Consejo 1035/1997, de 2 de junio, (DO L 151 de 10 de junio de 1997), tiene como objetivo proporcionar a la CE y a los Estados miembros información objetiva, fiable y comparable sobre los fenómenos del racismo, la xenofobia y el antisemitismo que puedan resultar útiles para adoptar medidas y acciones en sus ámbitos de competencia. Para ello, emite informes comparados sobre legislación, educación, empleo y violencia racista, resalta ejemplos de buenas prácticas y hace recomendaciones para la acción de los Estados miembros ³⁸.

En definitiva: nos hallamos ante una compleja red de instrumentos, instituciones y órganos empleados en la promoción y protección europea de los derechos humanos, sobre todo teniendo en cuenta los débiles y escasos fundamentos jurídicos que, en opinión del TJCE en su Dictamen 2/94, tiene la materia de los derechos humanos en la UE ³⁹. Pero precisamente por eso, quizá sea este pesado engranaje de órganos, iniciativas e instituciones el que impida a la UE hablar al mundo en materia de derechos humanos con una sola voz ⁴⁰.

³⁷ La IEDDH ha ejecutado proyectos en Chechenia, Nigeria, Sri Lanka, América Central, Colombia, Somalia y Filipinas, entre otros.

³⁸ Sobre el mismo, véase Conor GEARTY: "The Internal and External 'Other' in the Union Legal 'Order': Racism, Religious Intolerance and Xenophobia in Europe", en Philip ALSTON (ed.): *The European Union...*, cit., págs. 327 y ss.

³⁹ Diego LIÑÁN NOGUERAS: "Derechos humanos y Unión Europea", en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. IV, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 363 y ss., en pág. 405.

⁴⁰ Ingolf PERNICE: "Democratic Leadership in Europe: the European Council and the President of the Union", en José María BENEYTO (ed.): *The Government of Europe*, Dykinson, Madrid, 2003, págs. 57 y ss., en pág. 75.

V. LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE LA PESC ⁴¹

La integración de los derechos humanos y de los principios democráticos en las políticas de la UE se empezó a producir a partir del TUE. Uno de los objetivos de la PESC según el art. 11.1 del TUE es el desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En 1993, el Consejo Europeo de Copenhague formuló los criterios políticos que debían cumplir los países que solicitaran la adhesión a la UE, afirmando que “la adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías”⁴².

El Tratado de Ámsterdam de 1997 supuso otro paso adelante en la integración de los derechos humanos en el ordenamiento de la UE al reafirmar en el art. 6 que la UE 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 los Estados Miembros.

Antes de la proclamación en 2000 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE ⁴³, los derechos humanos y la promoción de la democracia ya eran componentes esenciales de las políticas de desarrollo ⁴⁴. Según el art. 177.2 TCE “la política de la CE 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”. En su declaración conjunta de 10 noviembre de 2000 sobre las políticas de desarrollo de la CE, el Consejo y la Comisión reiteraron que éstas se basan en el principio del desarrollo humano y social sostenible, equitativo y participativo, y que la promoción de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y la buena gobernanza forman parte integrante de él”. Idéntica idea se repite en la reciente Declaración Conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada “El consenso europeo sobre desarrollo”⁴⁵.

Por su parte, el Tratado de Niza estipula que los objetivos de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho y de respeto a los derechos

⁴¹ Sobre el papel de los derechos humanos en la PESC, véase: Neil WINN: “The Proof of the Pudding is in the Eating: The EU Joint Action as an Effective Foreign Policy Instrument?”, *International Relations* n° 13 (1997), págs. 19 y ss.; Andrew CLAPHAM: “Where is the EU’s Human Rights Common Foreign Policy, and How is it Manifested in Multilateral Fora?”, en Philip ALSTON (ed.): *The European Union...*, cit., págs. 627 y ss.; Martine FOUWELS: “The EU’s Common Foreign and Security Policy and Human Rights”, en *Netherlands Quarterly of International Law* n° 15 (1997), págs. 291 y ss.

⁴² Conclusiones del Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2003, Doc. SN/180/1/93 REV.1.

⁴³ DOCE C 364/7 de 18 de diciembre de 2000.

⁴⁴ Sobre los derechos humanos en la política europea de desarrollo, se puede consultar Bruno SIMMA: “Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EU”, en Philip ALSTON (ed.): *The European Union...*, cit., págs. 571 y ss.

⁴⁵ DOUE C 046 de 24 de febrero de 2006.

humanos se observan también en el ámbito de la cooperación económica, financiera y técnica con Estados terceros (art. 181 A TCE).

Desde 1995, la CE ha incluido generalmente una cláusula sobre derechos humanos en sus acuerdos comerciales y de cooperación bilaterales, así como en acuerdos bilaterales de carácter general (salvo los acuerdos sectoriales) con terceros Estados. Estas cláusulas proporcionan una base positiva para promover el diálogo y apoyar la democracia y los derechos humanos, con la posibilidad de adoptar las medidas adecuadas –incluida la suspensión de un acuerdo–, en caso de que se incumpla el compromiso de respetar los derechos humanos. La UE se ha propuesto ser en su política exterior de derechos humanos una potencia persuasiva más que una potencia impositiva, en palabras del Informe anual del Consejo sobre derechos humanos de 2005.

Se han firmado ya muchos acuerdos de este tipo, incluidos acuerdos de asociación como los acuerdos europeos y los mediterráneos. Otro ejemplo sería el acuerdo de Cotonú de 1 de abril de 2003 entre la UE y los países de Asia, el Caribe y el Pacífico. En él se incluye la versión más reciente de la cláusula derechos humanos y se introduce un mecanismo específico de consulta para investigar presuntas violaciones de derechos humanos cometidas por partes en el acuerdo. En él también se incorpora la buena gobernanza como elemento fundamental del acuerdo.

Sin embargo, la llamada política de condicionalidad de la UE aplicada en su política exterior (esto es, la estrategia de aplicar medidas negativas de censura política de actuaciones de terceros, como las sanciones impuestas a Myanmar o a Zimbabwe) originan aún problemas por sus efectos económicos y políticos ⁴⁶. En principio, condicionar la relación con terceros países al respeto de la democracia y de los derechos fundamentales es una operación que goza de simpatías. Pero aunque el fin pueda ser justo, su aplicación práctica es unilateral y discrecional, y desde ese punto de vista, puede ser sentida como arbitraria y abusiva. Esto plantea problemas de legitimidad desde el punto de vista internacional, problemas para cuya solución las propias carencias y deficiencias que sufre la protección de los derechos fundamentales en el seno de la UE no ayudan demasiado.

De este modo y manera, la promoción de los derechos humanos se ha convertido en un objetivo transversal de toda la actividad externa de la UE, pese a lo que establecía el Dictamen 2/94. Si echamos la vista atrás y recordamos los términos del dictamen, bien parecería que la UE se habría extralimitado en sus competencias al crear órganos en su seno con poderes exclusivos en el ámbito de la protección de los derechos humanos y al gestionar lo que ahora la UE denomina sin tapujos su “política de derechos humanos”. Esta situación, si bien es irreprochable desde el punto de vista del objetivo a conseguir (la protección al más alto nivel de los derechos humanos) sin embargo casa mal con el contenido del dictamen de 1996, que afirmaba la falta de competencias de la UE en materia de derechos fundamentales. Efectivamente, el dictamen establecía la incapacidad de la UE para adherirse a un convenio sobre

⁴⁶ Sobre la política de condicionalidad, véase: Manfred NOWAK: “Human Rights Conditionality in Relation to Entry to, and Full Participation in the European Union”, en Philip ALSTON (ed.): *The European Union...*, cit., págs. 687 y ss. En la misma obra, véase también: Eibe RIEDEL y Martin WILL: “Human Rights Clauses in External agreements of the EC”, págs. 723 y ss.

derechos humanos por faltarle a aquélla competencias en dicho área. Sin embargo, siempre podría justificarse que desde 1996 los derechos fundamentales se han ido consolidando en el seno de la UE y que hoy día ya, ex art. 308 (o sea, en virtud del antiguo art. 235 TCE) ya la UE habría conseguido acumular las competencias implícitas en materia de derechos fundamentales que en 1996 el Tribunal de Justicia le negaba. No en vano, a día de hoy todas las instituciones de la UE reconocen la existencia de una política de la UE en materia de derechos fundamentales, una política que mal podría existir de carecer la Unión de competencias en la materia. A este respecto, se podría argumentar que la redacción por la UE en diciembre de 2000 de una carta de derechos fundamentales propia, pese a su nulo valor jurídico vinculante, habría servido al menos para reforzar la obligación legal (y hasta ética) de la Unión de garantizar el fomento de los derechos fundamentales en todas las políticas de su competencia, en cualquiera de sus pilares ⁴⁷.

VI. EL ALTO REPRESENTANTE DEL SECRETARIO GENERAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS

A este panorama ciertamente confuso y más oficioso que oficial de promoción y protección de los derechos fundamentales en la UE, ha venido a añadirse últimamente el cargo del Representante Personal del Secretario General y Alto Representante para temas de derechos fundamentales en el ámbito de la PESC, que existe desde enero de 2005. Podría pensarse que la inclusión de un nuevo protagonista en este ambiente serviría para ahondar en el panorama de confusión ya existente. Sin embargo, su función se anuncia como ciertamente la contraria: contribuir a dar unidad y coherencia a la actuación de la UE en materia de derechos fundamentales, y convertirse en impulsor, catalizador y referente en materia de derechos fundamentales.

El Representante Personal en materia de derechos humanos despliega esfuerzos en materia de derechos humanos en el marco de las relaciones exteriores, manteniendo una línea de trabajo consistente en:

- Contribuir a la política de derechos humanos de la UE en el contexto de la ONU.
- Participar en los diálogos sobre derechos humanos con terceros Estados.
- Contribuir a la aplicación de las líneas directrices de la UE en materia de derechos humanos, concentrándose en las ya existentes.
- Lograr una mayor racionalización (para lo cual se utilizarán las instancias de la UE especializadas en derechos humanos).
- Fomentar las relaciones con el Consejo de Europa y con la OSCE.
- Canalizar la relación con el Parlamento Europeo.
- Y hacer proyección y diplomacia pública, manteniendo al mismo tiempo una estrecha relación con las ONGs europeas.

⁴⁷ Opinión compartida por el Dictamen del Comité de las Regiones de 6 de julio de 2005 sobre el Cuarto Informe de la Comisión sobre la Ciudadanía de la Unión y la Comunicación de la Comisión sobre la Agencia de Derechos Fundamentales.

En líneas generales, el Representante Personal sobre derechos humanos centra su actuación en la aplicación de las Directrices en materia de derechos humanos que el Consejo ha ido aprobando desde 1998. También se ocupa de la política de la UE en la ONU, el Consejo de Europa y la OSCE, los diálogos sobre derechos humanos, la integración de los derechos humanos en las demás políticas de la UE, las relaciones con el Parlamento Europeo, la perceptibilidad de la política de derechos fundamentales de la UE y las actividades de contacto –entre otros– con ONGs.

Con respecto a las Directrices de la UE en materia de derechos humanos, se trata de las seis directrices que el Consejo ha ido adoptando desde 1998 y que se consideran de especial importancia para la UE.

- La primera (1998), se refiere a la pena de muerte, y su objetivo no es otro que lograr su abolición universal. Para ello lleva a cabo diálogos bilaterales con terceros países y realiza sistemáticamente gestiones en casos concretos.
- La segunda y la tercera directrices versan sobre el diálogo sobre derechos humanos y la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, respectivamente (2001). Con respecto a la directriz sobre la tortura, el Representante Personal en materia de derechos humanos centra su influencia y su campaña en aquellos Estados que, siendo parte en el convenio de las Naciones Unidas contra la tortura, sin embargo aún no han presentado su primer informe obligatorio.
- La cuarta (2003) está dedicada a los niños y los conflictos armados. Con respecto a esta directriz, en diciembre de 2005 se aprobó la revisión bianual de evaluación y orientaciones sobre el plan de acción de las líneas directrices de la UE en materia de Niños y Conflictos Armados. La postura de la UE en la materia se recoge en la Resolución del Consejo de Seguridad 1612 sobre la infancia en los conflictos armados.
- La quinta directriz (2004) se dedica a los defensores de los derechos humanos. Con respecto a la misma, la labor del Representante Personal está últimamente centrada en proseguir la campaña por la libertad de expresión en muchos países terceros.
- Por último, la sexta directriz emitida (2005) versa sobre el respeto del derecho internacional humanitario.

En relación con los diálogos de la UE sobre derechos humanos, aunque esta actividad ha sido asumida por el Representante Personal sobre los derechos humanos desde su toma de posesión, sin embargo cabe tener en cuenta que realmente el protagonismo de la misma recae sobre el Estado que ejerce la Presidencia de turno del Consejo. Hay que tener en cuenta que la UE mantiene un elevado número de contactos con terceros países en materia de protección y promoción de los derechos humanos, bien a través de la inserción de cláusulas sobre este tema en los acuerdos que suscribe con terceros Estados –la política de la condicionalidad, ya vista anteriormente–, bien a través de diálogos estructurados. En la actualidad, el Representante Personal lleva a cabo un diálogo estructurado en nombre del Consejo con China, lo ha intentado con poco éxito

con Irán (en junio de 2005) y ha comenzado consultas con Rusia (en marzo de 2005 en Luxemburgo). Asimismo, se ha desplazado *in situ* a Kirguizistán en junio de 2005, se ha entrevistado con representantes de ONGs de Marruecos, Nepal, etc.⁴⁸.

Los principios básicos que guían su actuación son tres: (1) identificar el rol que desempeña en el marco de la PESC la política de la UE en materia de derechos humanos, (2) reforzar la coherencia y la cohesión del enfoque de la UE en materia de derechos humanos, y (3) informar a terceras partes (organizaciones internacionales, ONGs, doctrina, países terceros) sobre este enfoque. Últimamente, también parece que se empiece a incluir en su agenda el tema de los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo⁴⁹.

El Representante Personal del Secretario General sobre derechos humanos se compromete a intensificar el esfuerzo de la UE por integrar los objetivos en materia de derechos humanos y democratización en todos los aspectos de la política exterior europea (lo que en la jerga de la UE se conoce como *mainstreaming*). En este sentido, vela por incorporar la cuestión de los derechos humanos, de la democracia y del Estado de Derecho en todos sus encuentros con Estados terceros, a todos los niveles, ya sea reuniones ministeriales, comisiones mixtas, diálogos formales, conducidos por la presidencia del Consejo, por la *troika*, por los jefes de misión o por la Comisión.

En realidad, la creación de este cargo no ha supuesto el desplazamiento de los otros actores de los derechos humanos en materia de PESC. Si acaso, se añade a esos otros cargos y puestos. Su misión principal es precisamente armonizar, extender y profundizar en lo ya conseguido. Armonizar para simplificar lo ya existente, pero incorporando esa perspectiva de derechos humanos a toda la acción de la UE en materia de PESC, dando continuidad a lo ya actuado y extendiéndolo a otros campos. En el marco de la PESC, la actividad del Representante Personal del Secretario General en materia de derechos humanos se añade a la que en esa materia puedan realizar y realicen tanto el propio Secretario General del Consejo, como la Presidencia de la UE, la *troika* y el COHOM. Cabe preguntarse cómo será la convivencia entre todos ellos, especialmente entre quienes, como sucede con el Representante Personal para los derechos humanos y el COHOM, son los encargados de trabajar de modo más estrecho y estable que la *troika* (18 meses) o la Presidencia (6 meses) en materia de derechos humanos.

Es evidente que la adopción de medidas institucionales como la creación de nuevos órganos y figuras jurídicas no puede por sí misma resolver la ausencia de voluntad política para dotar a la UE de un enfoque común que evite la diversidad de opiniones tradicional en su seno⁵⁰. En este sentido, la figura del Representante Personal podría verse en apuros caso de no existir unanimidad entre los Estados miembros en algún tema de derechos humanos. Aunque en los últimos tiempos en la UE parece existir un consenso en este ámbito (es de destacar aquí, por ejemplo, la asombrosa

⁴⁸ Conviene mencionar que el nombramiento del Representante Personal para los derechos humanos en el ámbito de la PESC no ha impedido a los Estados miembros seguir nombrando representantes especiales para determinadas situaciones o regiones del mundo.

⁴⁹ Communication PESC CM 658/06 de 16 de febrero de 2006.

⁵⁰ Kirsty HUGHES: "The Battle for Power in Europe", en José María BENEYTO (ed.): *The Government of Europe*, cit., págs. 3 y ss., en pág. 11.

unanimidad de sus miembros en relación con la creación y política de apoyo del Tribunal Penal Internacional pese al boicót de EE.UU.), sin embargo, en el pasado no siempre ha sido así. No hay que olvidar que, *ad intra*, existe aún hoy día tensión entre los Estados miembros en el seno de la UE sobre el papel que se ha de dar a los derechos fundamentales en la política de la UE.

El Parlamento Europeo, fiel a su tradicional papel crítico en el marco europeo, ha dado la bienvenida a la creación del cargo del Representante Personal, pero al mismo tiempo ha subrayado la necesidad de dotar al puesto de autoridad. También ha pedido al representante personal sobre derechos humanos que coopere estrechamente con el Parlamento Europeo y que asuma sus responsabilidades. Por último, ha solicitado al propio Consejo que dote de medios humanos a la Secretaría General con el fin de que el Representante Personal pueda desempeñar adecuadamente su mandato ⁵¹.

VII. EL PROYECTO DE AGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS: ¿HACIA UNA POLÍTICA ÚNICA DE DERECHOS HUMANOS?

El 13 de diciembre de 2003, los representantes de los Estados miembros reunidos en Consejo Europeo señalaron la importancia que tiene la recopilación y el análisis de datos sobre derechos humanos. Con objeto de definir la política de la Unión en este ámbito, acordaron desarrollar el actual Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia [en adelante, EUMC] y ampliar su mandato para convertirlo en una agencia de derechos humanos. La Comisión estuvo de acuerdo y manifestó su intención de presentar una propuesta para modificar el Reglamento (CE) 1035/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997, por el que se creó el Observatorio.

La idea de crear una agencia independiente de derechos humanos figura en el “Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la UE”, aprobado por el Consejo Europeo en su reunión de los días 4 y 5 de noviembre de 2004 ⁵². Con posterioridad, los días 16 y 17 de diciembre de 2004, el Consejo Europeo instó a proseguir con la aplicación del acuerdo para la creación de una agencia europea para los derechos humanos, llamada a desempeñar un importante cometido a la hora de potenciar la continuidad y la coherencia de la política de derechos humanos de la UE. Según los “Objetivos Estratégicos 2005-2009, Europa 2010: Una Asociación para la Renovación, Prosperidad, Solidaridad y Seguridad”, aprobados por la Comisión el 26 de enero de 2005, la protección de los derechos humanos debe situarse en la primera línea de la actuación comunitaria, con la creación de una Agencia de Derechos Humanos.

La Comisión Europea ha presentado ya una propuesta legislativa para ampliar el mandato del EUMC y crear una Agencia de Derechos Humanos ⁵³. Partiendo de la base de que todas las políticas de la Unión tienen que respetar los derechos fundamentales, la función de esa futura agencia sería la de convertirse en centro de asesoramiento en

⁵¹ Resolución del Parlamento Europeo sobre la política de la UE en materia de derechos humanos (DOC 2004/2151), *DOUE* C 045E de 23 de febrero de 2006, pfo. 218.

⁵² *DOUE* C 53/1 de 3 de marzo de 2005.

⁵³ Exposición de motivos de la Propuesta de Reglamento. Doc. COM (2005) 280 final de 30 de junio de 2005.

temas de derechos humanos a escala de la UE. En opinión de la Comisión, la decisión de ampliar el mandato del EUMC y convertirlo en una Agencia de Derechos Humanos concuerda con los compromisos de la Unión de respetar y consolidar los derechos fundamentales establecidos en los arts. 2, 6 y 7 del TUE (éste último, sobre la sanción aplicable al Estado miembro que viole los principios de derechos humanos y democracia en los que se basa la Unión). La futura Agencia de Derechos Humanos seguiría con la política iniciada por la UE de proporcionar a las instituciones de la UE y a sus Estados miembros los medios para cumplir con su obligación de respetar los derechos fundamentales al elaborar y aplicar las políticas de la Unión. En realidad, por razones legales, la Comisión no ha presentado una única propuesta sino dos separadas: una propuesta de Reglamento, de conformidad con el TCE, por la que se crea la Agencia ⁵⁴, y otra propuesta, esta vez de Decisión, de conformidad con el TUE, por la que se faculta a la Agencia a llevar a cabo actividades en los ámbitos del Título VI del TUE, relativo a la cooperación policial y judicial penal ⁵⁵, esto es, el tercer pilar. Así pues, queda claro por las dos propuestas normativas presentadas que, en principio, la PESC no quedaría enmarcada dentro de las competencias de la futura agencia ⁵⁶.

La agencia se ocuparía de los derechos fundamentales en la Unión y en los Estados miembros cuando éstos apliquen el Derecho de la Unión, pero también actuaría en aquellos países candidatos o potencialmente candidatos que participen en la agencia. Además, la Comisión podrá pedir a la agencia que le facilite datos solamente sobre terceros Estados con los que haya celebrado acuerdos de asociación o acuerdos que incluyan cláusulas de derechos humanos. El objetivo será que proporcione a las instituciones, órganos y agencias competentes de la Comunidad y a sus Estados miembros, cuando apliquen el Derecho Comunitario, ayuda y asesoramiento sobre los derechos fundamentales a fin de ayudarles en las medidas y actos que adopten. En cambio, sus competencias no se extenderían a terceros Estados ajenos a la UE puesto que esto es ámbito exclusivo de la PESC y haría perder fuerza a la misión de la agencia. Dentro de su marco de competencias, podrá recoger y evaluar datos sobre buenas prácticas en materia de derechos humanos, sensibilizar a la opinión pública y lanzar campañas, promover el diálogo en la sociedad civil, establecer redes entre los distintos protagonistas en materia de derechos humanos, con los que se coordinará para evitar duplicidades inútiles. En cambio, no dispondrá de ningún mecanismo de solución de conflictos, como denuncias o comunicaciones individuales ⁵⁷.

En el mandato de la agencia (según la propuesta de la Comisión, que ha sido básicamente aceptada por el Parlamento Europeo en su Borrador de Informe de 7 de febrero de 2006 ⁵⁸) queda claro que ésta no tendrá poderes en materia de PESC. Parece

⁵⁴ Doc. 2005/0124 (CNS).

⁵⁵ Doc. 2005/0125 (CNS).

⁵⁶ El art. 3 de la propuesta de Reglamento, relativo al ámbito de actuación de la agencia, establece que la agencia realizará sus tareas con el fin de lograr el objetivo establecido en el art. 2 TCE, con arreglo a las competencias que el mismo confiere a la CE.

⁵⁷ Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia de Derechos Fundamentales de la UE, doc. 2005/0124 (CNS).

⁵⁸ Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, Doc. 2005/0124 (CNS).

de esa manera dar por sentado que en el ámbito de la PESC, la Secretaría General ya cuenta con las figuras del COHOM y el Representante Personal del Secretario General para los derechos humanos, con los cuales la agencia se debería coordinar. Sin embargo, el Consejo podrá beneficiarse del asesoramiento de la agencia si lo considera oportuno. Tampoco la agencia ejercerá una supervisión sistemática y permanente de los Estados miembros a efectos de lo dispuesto en el art. 7 TUE, esto es: el mecanismo de sanción establecido para los Estados miembros que incumplan los derechos humanos.

La propuesta sobre la agencia parece querer convertir a la misma en un mecanismo de seguimiento de los derechos fundamentales similar a algunos de los existentes a escala internacional y europea. En este sentido, aspira a colaborar estrechamente con las organizaciones internacionales competentes a fin de generar sinergias, y muy especialmente, con el Consejo de Europa (como, por otro lado, ha pasado siempre a lo largo de la historia de las CCEE/UE).

Resulta significativo que en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento del Consejo se haga constar que la base para la creación de una agencia de derechos humanos sería el art. 308 TCE, esto es, el antiguo art. 235 TCE, el mismo cuyo uso descartó el TJCE en 1996 al considerar que la UE carecía de competencias (ni expresas ni implícitas) en materia de derechos humanos.

Con respecto a la creación de esta agencia, el Parlamento Europeo ha vuelto a poner el dedo en la llaga al declarar que espera que sirva para que disminuyan las divergencias entre las políticas interiores y exteriores de la UE por lo que respecta a los derechos humanos, y ha manifestado su decepción por que el ámbito geográfico propuesto no abarque a terceros Estados⁵⁹.

VIII. CONCLUSIONES

La política de derechos humanos es un capítulo imperfecto en la obra de la UE. Aunque hemos avanzado mucho desde que el Tribunal de Justicia declarase en 1996 que la UE carecía de competencias en materia de derechos fundamentales, sin embargo la acción transversal llevada a cabo por las instituciones europeas de respeto a los derechos fundamentales en los ámbitos de actuación propios de la misma ha sido hasta la fecha fragmentaria y bastante descoordinada.

La pregunta que hay que hacerse es si quizá no hay demasiados protagonistas en materia de derechos fundamentales para una entidad, la UE, que carece de una política sobre derechos humanos. No hay un único responsable de los temas de derechos humanos, ni a nivel interno ni para las relaciones exteriores, sino más bien un conjunto heterogéneo y no siempre coordinado de actores en asuntos comunitarios, Justicia y Asuntos de Interior, PESC, asuntos sociales, relaciones con la OSCE y el Consejo de Europa, etc.

De haber política de derechos humanos en la UE, hoy por hoy habría más bien que hablar de varias en lugar de una única política, coherente y cohesionada. El enfoque de la UE en relación con los derechos humanos sigue siendo multidisciplinar y a

⁵⁹ Resolución del Parlamento Europeo, DOC 2004/2151, cit., pfo. 224.

menudo sus acciones aparecen fragmentarias, desperdigadas, dado que vinculan a varias políticas de la UE (desarrollo, prevención de conflictos, asuntos sociales, Justicia y Asuntos de Interior etc.). Diversas disposiciones del primer pilar y del tercero –como la lucha contra la trata de seres humanos, la lucha contra el racismo, la política de asilo y de inmigración– tratan aspectos de derechos humanos con influencia tan directa sobre los ciudadanos de terceros países y los derechos humanos como las del segundo pilar.

Los retos en el ámbito de los derechos humanos en la UE siguen siendo muchos por las razones apuntadas. Entre los mismos, los informes anuales sobre derechos humanos elaborados por el Consejo desde 1999 subrayan los siguientes:

- Primer reto: conseguir el *mainstreaming* de los derechos humanos en políticas y actividades cada vez más amplias.
- Segundo reto: coordinar a la multitud de actores, iniciativas, programas y acciones existentes, dado que existe el riesgo de que cada uno actúe sin consultar al otro. En ese sentido cabría preguntarse si es una buena idea crear nuevas figuras, como el Representante Personal de los Derechos humanos (para el segundo pilar), o la Agencia de Derechos Humanos (para el primero y el tercero) con el fin de que coordinen a otros actores que ya existían antes.
- Tercer reto: conseguir un *mainstreaming* “externo” a la UE, no ya tan solo que la UE incorpore a sus políticas la visión de derechos humanos, sino que los Estados terceros incorporen esa visión transversal de los derechos humanos en sus propias políticas internas.

Así pues, en un futuro, hará falta conseguir un aumento de la coherencia entre la acción comunitaria, la PESC y la política de desarrollo. En este sentido, la decisión de 2003 de extender el mandato del COHOM a asuntos del primer pilar, va en la buena dirección. Asimismo, será necesario integrar el tema de los derechos humanos en otras políticas y acciones de la Unión y aumentar la transparencia en la temas de derechos humanos; cumplir el objetivo marcado por el Consejo de convertir el tema de los derechos humanos en prioridad de la PESC; adoptar una postura común de la UE en relación con la ONU y realizar un seguimiento de la aplicación de las resoluciones adoptadas por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, para lo cual la UE ha de contar con la colaboración estratégica de las ONGs ⁶⁰.

Sistemáticamente se incumplen los objetivos que la UE se marca en materia de derechos humanos. Incluir los derechos humanos en las políticas generales es clave para lograr la coherencia entre lo que se dice y lo que se hace.

Otro de los desafíos es el de la aplicación. Los grandes convenios sobre la protección de los derechos humanos ya existen, de modo que sólo hace falta aplicarlos. De ahí que las Directrices que la UE se ha dado vayan en la buena dirección: la UE únicamente podrá exigir a terceros Estados que protejan los derechos humanos si realmente tiene unas directrices y unos criterios claros y consensuados sobre la cuestión.

⁶⁰ Mejoras en la política de derechos humanos que sugiere el Informe anual del Consejo sobre derechos humanos de 2003.

El futuro de la dimensión externa de los derechos humanos en la UE está en evitar las actuaciones fragmentarias y casuísticas, esto es, impedir que se pueda percibir un doble *standard* por parte de la UE. No en vano, aunque se afirme que los derechos humanos están en la base misma de la PESC, lo cierto es que en el pasado la respuesta de la UE a graves violaciones de los derechos humanos en Ruanda, Zaire, Nigeria, Myanmar o Timor Oriental ha sido mínima e inefectiva ⁶¹. En este sentido, está avanzando últimamente en la buena dirección con la redacción de esas directrices sobre derechos humanos.

En 1997, el Comité Económico y Social se preguntaba por los aspectos exteriores de la política de derechos humanos de la UE. Casi 10 años más tarde, su opinión sigue siendo válida y nos sirve como punto de reflexión para finalizar este trabajo, porque una política de derechos humanos es siempre una política a largo plazo:

“Para la consistencia y la coherencia de la política de derechos humanos de la UE es conveniente que se establezcan relaciones de modo más claro entre la política de derechos humanos de los Estados miembros y la de la Unión. Es necesario también responder a la pregunta sobre la dirección, intergubernamental o comunitaria, que se debe dar a la política de derechos humanos.”⁶²

Hasta que la UE no asuma esta tarea de reflexión como propia, defina una política clara de derechos humanos, con una dirección clara y un mandato claro, la perceptibilidad y la coherencia de su trabajo en este campo continuará en entredicho.

⁶¹ Tony KING: “Human rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy?”, en *European Journal of International Law* n° 10/2 (1999), págs. 313 y ss., en pág. 335.

⁶² Dictamen del Comité Económico y Social sobre *La UE y los aspectos exteriores de la política de derechos humanos* (DOCE C 206 de 7 de julio de 1997).