

P6_TA(2006)0056

La cláusula sobre derechos humanos y democracia en los acuerdos de la Unión Europea

Resolución del Parlamento Europeo sobre la cláusula sobre derechos humanos y democracia en los acuerdos de la Unión Europea (2005/2057(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vistos los artículos 3, 6, 11 y 19 del Tratado de la Unión Europea, así como los artículos 177, 300 y 310 del Tratado CE,
- Vista su Resolución de 12 de febrero de 2004 sobre un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos¹,
- Vista su Resolución de 25 de abril de 2002 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países (COM(2001)0252)²,
- Vista su Resolución de 20 de septiembre de 1996 sobre la Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países (COM(1995)0216)³,
- Vistas sus anteriores Resoluciones sobre los derechos humanos en el mundo de 28 de abril de 2005⁴, de 22 de abril de 2004⁵, de 4 de septiembre de 2003⁶, de 25 de abril de 2002⁷, de 5 de julio de 2001⁸, de 16 de marzo de 2000⁹, de 17 de diciembre de 1998¹⁰, de 12 de diciembre de 1996¹¹, de 26 de abril de 1995¹², de 12 de marzo de 1993¹³, de 12 de septiembre de 1991¹⁴, de 18 de enero de 1989¹⁵, de 12 de marzo de 1987¹⁶, de 22 de octubre de 1985¹⁷, de 22 de mayo de 1984¹⁸ y de 17 de mayo de 1983¹⁹,
- Visto el Acuerdo de asociación (Acuerdo de Cotonú) entre los miembros del grupo de

¹ DO C 97 E de 22.4.2004, p. 656.

² DO C 131 E de 5.6.2003, p. 147.

³ DO C 320 de 28.10.1996, p. 261.

⁴ Textos Aprobados, P6_TA(2005)0150.

⁵ DO C 104 E de 30.4.2004, p. 1048.

⁶ DO C 76 E de 25.3.2004, p. 386.

⁷ DO C 131 E de 5.6.2003, p. 138.

⁸ DO C 65 E de 14.3.2002, p. 336.

⁹ DO C 377 de 29.12.2000, p. 336.

¹⁰ DO C 98 de 9.4.1999, p. 267.

¹¹ DO C 20 de 20.1.1997, p. 161.

¹² DO C 126 de 22.5.1995, p. 15.

¹³ DO C 115 de 26.4.1993, p. 214.

¹⁴ DO C 267 de 14.10.1991, p. 165.

¹⁵ DO C 47 de 27.2.1989, p. 61.

¹⁶ DO C 99 de 13.4.1987, p. 157.

¹⁷ DO C 343 de 31.12.1985, p. 29.

¹⁸ DO C 172 de 2.7.1984, p. 36.

¹⁹ DO C 161 de 10.6.1983, p. 58.

- Estados de África, del Caribe y del Pacífico (Estados ACP) y la UE, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000¹ y modificado en Luxemburgo el 25 de junio de 2005²,
- Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza³,
 - Vista la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (COM(2005)0280),
 - Vista la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y otros instrumentos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos, en particular los Pactos internacionales relativos a los derechos civiles y políticos (1966) y a los derechos económicos, sociales y culturales (1966), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984), la Convención sobre los derechos del niño (1989), así como la Declaración de Viena y el programa de acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (1998),
 - Vistos los convenios elaborados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),
 - Vistas las Normas de las Naciones Unidas de 2003 sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en la Esfera de los Derechos Humanos, que vinculan estas normas a responsabilidades concretas del mundo empresarial en materia de derechos humanos,
 - Vistos todos los acuerdos celebrados entre la Unión Europea y terceros países,
 - Visto el artículo 45 de su Reglamento,
 - Visto el informe de la Comisión de Asuntos Exteriores y las opiniones de la Comisión de Comercio Internacional y de la Comisión de Desarrollo (A6-0004/2006),
- A. Considerando que es necesario mantener y promover la universalidad, individualidad e indivisibilidad de los derechos humanos, entendidos como derechos civiles y políticos, pero también económicos, sociales y culturales y que, para tal fin, la Unión Europea debe seguir dotándose de instrumentos coherentes,
- B. Considerando que el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son un objetivo global de la Política Exterior y de Seguridad Común y deben ser parte integrante de la política exterior de la Unión Europea,
- C. Considerando que los esfuerzos para promover los derechos humanos y la democracia como objetivos fundamentales de las políticas de relaciones exteriores de la UE se verán abocados al fracaso si no se concede a los principios inherentes a ellos una prioridad

¹ DO L 317 de 15.12.2000, p. 3.

² DO L 287 de 28.10.2005, p. 1.

³ DO C 364 de 18.12.2000, p. 1.

suficiente en relación con los intereses económicos, políticos y de seguridad,

- D. Subrayando que la Unión Europea debe ser capaz de reaccionar con rapidez y eficacia en caso de graves y persistentes violaciones de los derechos humanos y de los principios democráticos, lo cual no ha sido a menudo el caso, independientemente de evaluaciones objetivas de la situación de los derechos humanos y la democracia en terceros países,
- E. Considerando que el valor jurídicamente vinculante de la cláusula sobre derechos humanos y democracia debería convertirla en un importante instrumento de la política europea de promoción de los derechos fundamentales y que, diez años después de su primera formulación, es preciso hacer un balance de su aplicación y examinar la manera en que puede ser mejorada,
- F. Considerando que la cláusula ya ha sido introducida en más de 50 acuerdos y se aplica a más de 120 países; recordando al mismo tiempo que la cláusula no es el único método que tiene la UE para promover los derechos fundamentales y que toda la política exterior europea, en su dimensión política, económica y comercial debería basarse en la promoción de los principios democráticos fundamentales,
- G. Destacando la importancia, en este ámbito, del Acuerdo de Cotonú, que ha potenciado la cláusula sobre derechos humanos y democracia introducida por la Comunidad Europea como un «elemento esencial» de todos sus acuerdos con terceros países y que se basa tanto en el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho como en la buena gobernanza y la buena gestión de los asuntos públicos,
- H. Considerando que la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE es un foro único de diálogo entre parlamentarios de los países ACP y de la UE, en particular en cuestiones relativas a los derechos humanos y la democracia,
- I. Considerando que numerosos acuerdos con países desarrollados y acuerdos sectoriales, como los relativos a los productos textiles, la agricultura y la pesca, aún no contienen dicha cláusula,
- J. Considerando que los derechos humanos deben constituir un importante elemento del mandato de negociación conferido por el Consejo a la Comisión para los acuerdos con terceros países y que el procedimiento de definición de este mandato de negociación debería ser más transparente,
- K. Considerando que el Parlamento Europeo debe emitir dictamen conforme antes de la entrada en vigor de un acuerdo, pero no para iniciar consultas ni suspender parcialmente un acuerdo, lo cual menoscaba su papel político e institucional,
- L. Subrayando que la sociedad civil y el sistema internacional de las ONG en el ámbito de los derechos humanos tienen mucho que aportar al proceso global de elaboración, aplicación y evaluación de la cláusula sobre derechos humanos y democracia en los acuerdos entre la UE y terceros países,
- M. Convencido de que la Unión Europea debe definir nuevos procedimientos y criterios para la aplicación de la cláusula sobre derechos humanos y democracia, que se apliquen sin discriminaciones entre los Estados o entre sus niveles de desarrollo,
- N. Considerando que la cláusula sobre derechos humanos y democracia se aplica tanto a la Unión Europea como al país tercero en cuestión, pero que aún no se ha sacado plenamente partido de la dimensión de reciprocidad de la misma,

- O. Recordando que la ayuda humanitaria de urgencia debe quedar no obstante excluida de cualquier posible aplicación «negativa» de la cláusula sobre derechos humanos y democracia, en nombre del principio fundamental de solidaridad entre los pueblos,
1. Expresa su satisfacción por la práctica general que sigue la Comunidad desde 1992, de incluir cláusulas sobre derechos humanos y democracia, denominadas cláusulas sobre «elementos esenciales» y de «no ejecución», en sus acuerdos internacionales;
 2. Pide una mayor transparencia a la hora de aplicar la cláusula sobre derechos humanos y democracia, pieza clave en la política exterior de la UE, así como una mayor implicación del Parlamento Europeo; recuerda que las sanciones no pueden imponerse en función de los países donde se hayan registrado violaciones de los derechos humanos sino en función de la violación misma;
 3. Estima que la Unión, al suscribir un acuerdo internacional con un tercer país que contenga una cláusula relativa a los derechos humanos, asume la responsabilidad de velar por que ese país respete las normas internacionales sobre derechos humanos en el propio acto de la firma;
 4. Subraya que uno de los motivos que han comprometido la aplicación de la cláusula es el carácter genérico de su formulación, ya que no prevé modalidades precisas de intervención «positiva» o «negativa» en la cooperación entre la UE y terceros países, dando paso a una preponderancia del Consejo y de las exigencias nacionales de los Estados miembros sobre las exigencias más generales de los derechos humanos;
 5. Celebra sin embargo la experiencia adquirida hasta ahora con la cláusula sobre derechos humanos y democracia contenida en los artículos 9 y 96 del Acuerdo de Cotonú, que ha llevado incluso a la suspensión temporal de la cooperación económica y comercial con algunos Estados ACP por violaciones graves de los derechos humanos, reforzando así la determinación y credibilidad de la Unión Europea; aboga por que se aproveche dicha experiencia y se generalice en los acuerdos entre la UE y terceros países;
 6. Señala que en el Acuerdo de Cotonú se especifica de manera eficaz el contenido político y jurídico de la cláusula sobre derechos humanos y democracia y se describen con exactitud los mecanismos de consulta e intercambio recíproco de información antes de la suspensión temporal de la cooperación bilateral;
 7. Aboga por la elaboración de un nuevo texto para un modelo de cláusula que perfeccione la actual formulación del llamado «artículo 2», con objeto de garantizar un enfoque más coherente, eficaz y transparente de la política europea de derechos humanos en los acuerdos con terceros países; dicho texto debería tener en cuenta los siguientes principios:
 - a) la promoción de la democracia, de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías, del Estado de Derecho y de la buena gobernanza constituye un pilar fundamental de la cooperación multilateral, en el marco de los acuerdos tanto con países en desarrollo como con países industrializados;
 - b) en lo que respecta a la formulación jurídica de estos derechos, las partes se referirán particularmente a sus obligaciones y compromisos internacionales ya ratificados por ellas, estableciéndose claramente la obligación de las partes de ajustarse a las normas que constituyen un «elemento esencial» del acuerdo; en particular, las partes se comprometerán a promover los derechos fundamentales

tal como se definen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas en 1948, en los dos Pactos internacionales de las Naciones Unidas sobre los derechos civiles y políticos y sobre los derechos económicos, sociales y culturales, así como en los pactos de las Naciones Unidas internacionalmente reconocidos y en las normas jurídicas del "ius cogens";

señala que, en sus relaciones con terceros países y en el contexto de la promoción de los principios democráticos y de los derechos humanos a través de la cláusula sobre derechos humanos y democracia, la Unión Europea está llamada a prestar una atención particular a la aplicación de políticas en favor de la igualdad de sexos y de los derechos de las mujeres, cerciorándose al mismo tiempo de que las autoridades del tercer país de que se trate respetan los derechos fundamentales consistentes en no detener arbitrariamente, ni torturar ni ejecutar, y, con carácter prioritario, de que los ciudadanos de dicho país tienen acceso a tribunales imparciales;

subraya que, de conformidad con los Tratados europeos, en sus relaciones con terceros países y en el contexto de la promoción de los principios democráticos y de los derechos humanos a través de la cláusula sobre derechos humanos y democracia, la Unión Europea se compromete igualmente a combatir toda discriminación basada en la orientación sexual o relativa a los derechos de las personas con discapacidad;

- c) las partes tomarán como referencia las convenciones de las Naciones Unidas que las vinculan y de las convenciones de sus órganos especializados a la hora de definir los derechos sectoriales que debe promover la cooperación, en particular de la OIT, que ha establecido un corpus jurídico sobre derechos fundamentales reconocido internacionalmente;
- d) la cláusula incluirá un procedimiento de consulta entre las partes, por el que se definirán mecanismos políticos y jurídicos en caso de solicitarse la suspensión de la cooperación bilateral por violaciones repetidas y/o sistemáticas de los derechos humanos, en infracción del Derecho internacional; es evidente que la suspensión se considerará una solución extrema en las relaciones entre la UE y terceros países y, por tanto, debe desarrollarse un sistema claro de sanciones para ofrecer una vía de acción alternativa, si bien el enfoque positivo, compartido y necesario en materia de derechos humanos no podrá descartar la posibilidad de llegar a una suspensión temporal de la cooperación por violación de la cláusula sobre derechos humanos y democracia;
- e) la cláusula deberá incluir asimismo los pormenores de un mecanismo que permita una suspensión temporal del acuerdo de cooperación, así como un «mecanismo de alerta» que dé respuesta a una violación de la cláusula sobre derechos humanos y democracia;
- f) la cláusula se basará en la reciprocidad y deberá constituir, por consiguiente, un fundamento jurídico que permita a las partes debatir y actuar conjuntamente, tanto en el territorio de la Unión Europea como en el del país tercero; deberá ser un instrumento bidireccional que haga a la Unión Europea y al tercer país mutuamente responsables de todas sus políticas relativas a los derechos humanos y a las libertades fundamentales;

8. Considera necesario ampliar las cláusulas sobre derechos humanos y democracia a todos

los acuerdos entre la Unión Europea y terceros países, ya sea industrializados como en desarrollo, incluidos los acuerdos sectoriales y los intercambios comerciales de asistencia técnica o financiera, siguiendo el ejemplo de lo que se viene realizando con los Estados ACP;

9. Hace un llamamiento a favor de expandir la dimensión positiva de la cláusula sobre derechos humanos y democracia, que entraña la necesidad de adoptar medidas efectivas para contribuir al disfrute de los derechos humanos en los respectivos territorios de las partes, de que se establezca un sistema de evaluación y control permanente del impacto del propio acuerdo sobre el disfrute de los derechos humanos, y se adopte un enfoque favorable a éstos al aplicar todos los elementos del acuerdo;
10. Señala que no está dispuesto a dar su dictamen favorable a ningún nuevo acuerdo internacional que no contenga una cláusula sobre derechos humanos y democracia;
11. Considera que debe participar en la definición del mandato de negociación para un nuevo acuerdo con un tercer país, sobre todo en lo que respecta al establecimiento de sus objetivos políticos y de promoción de los derechos humanos; considera, para tal fin, que la Comisión y el Consejo deberían implicar en mayor medida al Parlamento Europeo a través de sus comisiones parlamentarias competentes en la definición del mandato de negociación de los acuerdos entre la UE y terceros países; subraya, a este respecto, la necesidad de mejorar los intercambios interinstitucionales de información y el acceso a las bases de datos de la Comisión y del Consejo;
12. En lo que respecta a la necesidad de un mecanismo eficaz de control del respeto de los derechos humanos y los principios democráticos por parte de los socios:
 - a) pide al Consejo y a la Comisión que inicien procedimientos de diálogo estructurado en el marco de esta evaluación periódica del cumplimiento, por parte de los socios, de sus obligaciones en materia de derechos humanos; considera que la inclusión sistemática de las cuestiones relativas a los derechos humanos en los órdenes del día del Consejo de Asociación forma parte de este diálogo;
 - b) recomienda que se refuerce el papel de los responsables de las delegaciones exteriores de la Comisión en terceros países; pide que se elaboren, bajo la responsabilidad de estos responsables, documentos estratégicos plurianuales desglosados por países, los cuales deben prestar una mayor atención a la situación de los derechos humanos, señalar las prioridades, precisar los medios e instrumentos que ha de aportar la UE para velar por el cumplimiento de la cláusula sobre derechos humanos y democracia y mejorar el nivel del respeto de los derechos fundamentales; pide igualmente que la elaboración de estas estrategias sea examinada periódicamente también por el Parlamento Europeo y sea objeto de debate en el seno de sus delegaciones competentes así como en el Pleno, particularmente en lo que se refiere a su aplicación; recomienda que los documentos estratégicos por países y los planes de acción contengan parámetros claros para el progreso en el campo de los derechos humanos y un calendario de referencia para los cambios;
 - c) cuando uno de los Gobiernos competentes, el Parlamento Europeo o los Parlamentos nacionales competentes, o, en el caso de los países ACP, la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, soliciten que se invoque la cláusula sobre derechos humanos y democracia a través de la suspensión de un acuerdo bilateral o la aplicación del diálogo o de otras medidas oportunas, el Consejo de

Asociación deberá incluir automáticamente en su orden del día un debate sobre esta cuestión; toma nota de que el Parlamento Europeo se ha pronunciado oficialmente en este sentido en varias ocasiones, pero que el Consejo de Asociación se ha limitado a hacer caso omiso de tal solicitud;

- d) recomienda la instauración de un «diálogo estructurado» entre el Consejo de Asociación y/o su subcomisión de derechos humanos, el Parlamento Europeo, la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, cuando proceda, y las ONG y demás agentes independientes y democráticos no estatales en los debates relacionados con las violaciones de las cláusulas sobre derechos humanos y democracia en los acuerdos de la Unión Europea, incluidas las propuestas destinadas a mejorar la aplicación de la cláusula (sin exclusión de ninguna);
 - e) lamenta que el Parlamento Europeo no esté implicado en la toma de decisiones relativas al inicio de una consulta o a la suspensión de un acuerdo; insiste por tanto con firmeza en la necesidad de una codecisión con la Comisión y el Consejo en este ámbito, así como en la decisión de suspender posibles medidas oportunas negativas ya impuestas a un país («suspensión de la suspensión»);
 - f) propone que la Comisión, junto con las subcomisiones de derechos humanos, elabore un informe anual sobre el cumplimiento de las cláusulas sobre derechos humanos y democracia en los acuerdos internacionales en vigor, que se debata en el Parlamento Europeo y que contenga un análisis casuístico de cada proceso de consulta y de otras medidas apropiadas iniciadas o rechazadas por el Consejo durante el año, acompañado de recomendaciones pormenorizadas y de una evaluación de la eficacia y coherencia de las medidas adoptadas;
13. Recuerda que los Consejos de Asociación regulan generalmente las relaciones entre la UE y terceros países y pide que, en el marco de los acuerdos de asociación, se generalice la constitución de subcomisiones de derechos humanos encargadas de:
- a) comprobar el respeto y aplicación de la cláusula sobre derechos humanos y democracia;
 - b) proponer acciones positivas concretas de mejora de la democracia y de los derechos humanos; y
 - c) evaluar y controlar el impacto directo e indirecto de la aplicación del acuerdo sobre el pleno disfrute de los derechos fundamentales en los Estados partes y formular recomendaciones específicas al respecto;
- considera que estas subcomisiones deberían reunirse periódicamente (y, en cualquier caso, cada vez que se reúna el Consejo de Asociación), e incluir y consultar a representantes de los Parlamentos y de organizaciones de la sociedad civil; considera, a este respecto, que la política casuística no es el mejor enfoque que cabe adoptar con los países asociados en relación con el establecimiento de subcomisiones de derechos humanos y con la definición de su mandato; destaca una vez más la necesidad de tramitar los casos individuales en estas subcomisiones;
14. Pide que el Parlamento Europeo se asocie a los Consejos de Asociación y a las subcomisiones de derechos humanos y que las delegaciones interparlamentarias del Parlamento Europeo desempeñen un papel más destacado en este ámbito e incluyan en el orden del día de sus visitas debates sobre la cláusula;

15. Señala que los criterios relativos al inicio de un procedimiento de consulta o a la aplicación de medidas oportunas deben ser objetivos y transparentes;
16. Hace hincapié en que no debe levantarse ninguna medida hasta que hayan dejado de existir las razones de su aplicación y pide que se introduzcan medidas adicionales si las existentes no han dado resultado en un plazo considerable;
17. Reconoce que la aplicación de la cláusula se ha visto dificultada por la necesaria unanimidad en el Consejo para iniciar un procedimiento de consulta y pide la supresión de dicha unanimidad, así como la revisión del apartado 2 del artículo 300 del Tratado CE, que limita el papel del Parlamento Europeo en estos casos;
18. Subraya la importancia de dar publicidad ante la opinión pública a la existencia de esta cláusula sobre derechos humanos y democracia en los acuerdos entre la UE y terceros países;
19. Estima que, en los casos particulares de países con los que la UE comparte valores fundamentales y políticas comunes a largo plazo, como, por ejemplo, los países afectados por la «nueva política de vecindad», podría considerarse la firma de acuerdos que vayan más allá de la cláusula sobre derechos humanos y democracia, basados en la participación común en instituciones de fomento de los valores democráticos y de los derechos humanos que sigan el modelo del Consejo de Europa u otras instituciones regionales;
20. Considera que, en lo que respecta más concretamente a los países a los que alcanza la política europea de vecindad, con los que la Unión Europea mantiene vínculos particularmente estrechos mediante acuerdos de asociación, la cláusula debería especificar que los firmantes de estos acuerdos se reconozcan recíprocamente el derecho a observar sus elecciones legislativas y presidenciales; pide al Consejo y a la Comisión que, en aras de la transparencia, alienten a los países interesados a admitir observadores internacionales en sus elecciones;
21. Subraya que, para que las elecciones puedan considerarse democráticas, libres y justas, se deben cumplir ciertos requisitos previos, incluidos, entre otros, el respeto de los derechos políticos y civiles, el respeto de la libertad de expresión y de información, el acceso equitativo a los medios de comunicación y el respeto del pluralismo político, de manera que se ofrezca a los electores una verdadera posibilidad de elección;
22. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.