

## **Los Derechos Humanos como criterio de acceso a la Unión Europea**

Silvia González del Pino\*

### **Resumen**

La Unión Europea (UE) ha ido apropiándose del concepto de Derechos Humanos no sólo por su voluntad de unir a los pueblos europeos sino también como elemento legitimador de su existencia. Como consecuencia, ha establecido el respeto a estos derechos como condición de ingreso para los Estados adheridos en 2004 y 2007, y para los próximos Estados que quieran integrarse al club europeo. Sin embargo, aparecen varias dudas, ya que el concepto de Derechos Humanos que la UE maneja no es claro, y tampoco parece que esta concepción sea coherente con las otras políticas de la Unión, en las que también entran en juego estos derechos. Se podría concluir que, más que un criterio legal, la UE ha buscado un elemento de condicionalidad política adaptable a las necesidades y coyunturas del momento, que le permita seguir utilizando discursos y niveles de exigencia diversos en función del contexto político en cuestión.

### **Palabras claves**

Derechos Humanos, Unión Europea, adhesión, ampliación, integración europea, condicionalidad política.

### **Abstract**

The European Union (EU) has progressively taken over the concept of human rights, not only because of its wish of bringing different European peoples together, but also because these rights have become, for the EU, a mechanism of legitimating its own existence. Consequently, the EU has established respect for these rights as an accession condition for the new Member States of the 2004 and 2007 enlargements, as well as for the candidates that would join in the future. However, there are some doubts about how this conditionality works, since the concept of human rights used by the EU is not clear, and it does not seem coherent with other EU policies in which these rights are also involved. It could be said that the EU has looked, more than for a legal criterion, for a mechanism of political conditionality adaptable to the current necessities and situations, which enables the EU to use different arguments and different levels of requirements according to the specific political context.

### **Keywords**

Human Rights, European Union, Accession, Enlargement, European integration, Political conditionality.

---

\* Profesora del Departamento de Ciencia Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana - Cali.

## 1. Introducción

La UE ha sido catalogada como una organización internacional *sui generis*. Esto se suele achacar a la singularidad que representa en medio del floreciente mundo de las organizaciones internacionales, tanto universales como regionales, y deriva del hecho de ser fruto de un proceso de colaboración interestatal que combina en sí elementos intergubernamentales y supranacionales<sup>1</sup>. Lo hace con instituciones, *lobbies*, Estados y demás personajes que defienden más una camiseta o la otra, pero sin que esta esquizofrenia paralice su funcionamiento, sino que permita avanzar hacia una mayor integración, tanto geográfica como política.

Los Derechos Humanos<sup>2</sup> han jugado un papel doble en este proceso. Primero, han servido como elemento legitimador, justificador de la existencia de una organización tan compleja como ésta. Segundo, y consecuentemente, los Derechos Humanos han sido establecidos como condición *sine qua non* para ingresar al club europeo, ya que, si ellos son la base de su existencia, también lo deben ser de su subsistencia y desarrollo futuro.

Sin embargo, y a pesar del protagonismo adquirido por estos derechos en el marco de la UE en los últimos años, no queda del todo claro hasta qué punto éstos realmente condicionan la adhesión a la Unión. Además, se percibe una falta de consistencia por parte de la UE en el manejo de los Derechos Humanos en sus diferentes políticas, tanto internas como externas. Como veremos a lo largo de este análisis, ello puede ser debido al fuerte carácter político (por mucho que se cubra de innumerables textos jurídicos) que la condicionalidad política en Derechos Humanos aún tiene, al tratarse de un

---

<sup>1</sup> Para conocer más sobre la especial naturaleza de la Unión Europea, pueden ser de ayuda las siguientes obras: Wallace (1983), Laffan et al (2000), Chrysochoou (2003), González Ibán y Quintillán (2000).

<sup>2</sup> Este trabajo no va a entrar a considerar qué significa el concepto de Derechos Humanos y cuáles son sus fundamentos, sino que nos vamos a concentrar en ver qué entiende la UE por Derechos Humanos. Es decir, si existe una definición por parte de la UE sobre qué son los Derechos Humanos cuando los menciona en sus documentos jurídicos y políticos, y, en su defecto, ver en la práctica a qué se refiere por Derechos Humanos en el marco de la ampliación, para finalmente comparar esta conceptualización genéricamente con otras políticas de la UE en las que también utiliza esta idea. Sin embargo, para conocer más sobre la justificación y contenido de este término desde un punto de vista teórico y filosófico, existe amplia bibliografía al respecto. Son interesantes las obras de Donnelly (2003) y Habermas (1997). Es especialmente recomendable el artículo de Habermas (1998) para conocer, desde un punto de vista teórico, la relación entre Derechos Humanos y legitimación, ya que se trata de una relación que estudiaremos en este artículo, pero desde una perspectiva fáctica y concreta para la UE.

ámbito muy importante de la política exterior y sobre la cual los Estados —y la propia UE en su conjunto— no quieren perder margen de maniobra y flexibilidad decisoria en función del contexto político del momento. Un ejemplo repetidamente citado de esta ambivalencia es el caso de Turquía. La UE ha vetado, por ahora, su entrada, debido al escaso nivel de protección de los Derechos Humanos en su legislación nacional y práctica diaria. Sin embargo, se ha alegado en múltiples ocasiones que existen otras reticencias por parte de los Estados miembros —más de carácter político, cultural e incluso religioso— y que éstas son también parte de los motivos por los cuales Turquía aún no es un Estado miembro<sup>3</sup>.

Nos concentraremos en un primer momento en analizar el proceso de integración europea y cómo los Derechos Humanos fueron permeando progresivamente el mismo. Posteriormente, estudiaremos los procesos de ampliación de la UE, y la creciente presencia en ellos de los Derechos Humanos como criterio de condicionalidad política, para seguidamente ver en qué ha consistido esta condicionalidad en las dos últimas ampliaciones realizadas en 2004 y 2007. Finalmente, haremos un análisis crítico sobre este criterio de condicionalidad política y sobre sus dificultades e incoherencias en el marco general de las políticas de la UE, señalando cuáles son las perspectivas de mejora en vista del nuevo tratado constituyente aprobado en diciembre de 2007.

## **2. Los Derechos Humanos en el desarrollo de la UE: ¿Amor o conveniencia?**

El interés de la UE por los Derechos Humanos no es innato ni casual. Con respecto al primer adjetivo, tenemos que fijarnos en los tratados constitutivos de lo que hoy es la UE para ver rápidamente que los intereses que motivaron a los seis Estados fundadores a unirse bajo esa organización no eran precisamente relativos a la protección de estos derechos.

Efectivamente, tras un periodo de guerras tan destructivo como el que sufrió Europa con la Primera y Segunda Guerras Mundiales, los Estados europeos quedaron rezagados y tuvieron que ceder el protagonismo económico y político mundial a las dos superpotencias que surgieron tras la Segunda Guerra

---

<sup>3</sup> Este análisis no se va a concentrar en estudiar el caso de Turquía, ya que no es la intención del mismo considerar casos específicos sino ver la condicionalidad política desde el punto de vista de la UE y las inconsistencias en su regulación. Para conocer más sobre el caso turco son recomendables las siguientes obras: van Westering (1998), Arikand (2003), Hughes (2005), Muftuler-Bac (1997), Cakiralp (2002) y Carkogly y Rubin (2003).

Mundial: Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Sin embargo, Europa reaccionó rápidamente y vio que era necesario establecer una cierta estructuración política en el continente que permitiese no sólo la recuperación de las dañadas economías europeas sino precisamente atacar de raíz las causas de esas guerras a través de la elaboración de un proyecto de cooperación común. En este contexto nacieron tres organizaciones europeas, como son la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), constituida en 1951 por el Tratado de París; la Comunidad Económica Europea (CEE), y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), a través de los Tratados de Roma de 1957. En 1967 entró en vigor el Tratado de las Comunidades Europeas, a través del cual estas tres organizaciones se vincularon, estableciendo un único Consejo y Comisión.

Estas organizaciones no tenían en mente la protección de los Derechos Humanos por dos motivos. Por una parte, no se veía posible en ese momento, tras tanta división política e ideológica, ningún nivel de integración más allá de la económica. Por otra parte, y al tratarse de una integración tan sectorial, se consideraba que las posibilidades de que los Derechos Humanos pudiesen verse afectados por este proceso de internacionalización eran remotas (Twomey, 1994: 121-122).

Sin embargo, las cosas cambiaron cuando las Comunidades empezaron a ampliar sus competencias. Efectivamente, poco a poco los Estados fundadores comenzaron a darse cuenta de que, para lograr una verdadera integración económica, era necesario también coordinar otros aspectos más políticos, y así progresivamente se fue extendiendo al ámbito de los Derechos Humanos. En este sentido, el brazo contencioso de la organización, la Corte Europea de Justicia con sede en Luxemburgo, jugó un papel fundamental en la progresiva asimilación de los Derechos Humanos por parte de las Comunidades Europeas, adoptando una posición favorable a la protección de estos derechos (Craig y de Búrca, 2003: 319), a pesar de que era claro que tal salvaguarda no estaba prevista originalmente en los tratados constitutivos. De hecho, las modificaciones y evoluciones posteriores de los tratados no han sido sino adaptaciones legales de los pronunciamientos previamente dictados por el Tribunal Europeo de Justicia (Nowak, 1999: 688).

La primera referencia a los Derechos Humanos en los tratados la encontramos en la Carta Única Europea de 1986, pero en ella aparecen mencionados en su Preámbulo, es decir, no en el texto vinculante y por lo tanto sin ninguna fuerza legal, sino puramente simbólica. Para ver los Derechos Humanos en el cuerpo de un tratado hubo que esperar a la siguiente reforma, que fue el Tratado de

Maastricht de 1992 (también conocido por la sigla TUE)<sup>4</sup>. Este tratado ha señalado la obligación de respetar los Derechos Fundamentales por parte de la UE en su artículo F.2 (posteriormente denominado 6.2 en el Tratado de Ámsterdam), al tratarse de un principio general del derecho comunitario. Esto fue complementado por el Tratado de Ámsterdam de 1997, que ha establecido en su artículo 7 la posibilidad de sancionar a un Estado miembro si éste es considerado culpable de una “violación seria y persistente de los Derechos Humanos”. Además, el artículo 6 ha sido reformado sustancialmente y su párrafo primero ha enfatizado que la UE se funda en los principios de libertad, democracia, respeto a los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. El párrafo segundo no se ha modificado pero la vinculación de las instituciones comunitarias con su contenido es ahora reforzado expresamente al reconocerse su sometimiento a la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas a través del artículo 46 (d) del Tratado. Parece, pues, cada vez más claro que los Derechos Humanos son un objetivo al menos del primer pilar de la Unión Europea (Nowak, 1999: 689)

A la vez, empezaron a aparecer referencias a los Derechos Humanos en otros documentos e instrumentos emanantes de las diferentes instituciones europeas. Estos textos sirvieron como base para las disposiciones que finalmente fueron incorporándose a los tratados. Sin embargo, y como ya hemos adelantado, es especialmente destacable el papel impulsor jugado por el Tribunal Europeo de Justicia.

En este sentido, podemos distinguir tres fases diferentes de la jurisprudencia comunitaria en materia de Derechos Humanos. La primera, en que el Tribunal afirmaba que no era competente para examinar la legalidad de actos de las instituciones comunitarias de acuerdo con las normas fundamentales de los Estados miembros (caso Stork contra la Alta Autoridad [causa 1/58, de 4 de febrero de 1959], caso Ruhrkolen-Verkaufsgesellschaft mbH contra Alta Autoridad [caso 40/59 de 15 de julio de 1960] con respecto al tratado CECA;

---

<sup>4</sup> Es importante destacar que este tratado constituye una piedra angular en el proceso de integración europeo, ya que por primera vez se sobrepasó el objetivo económico inicial y se le dio una vocación de unidad política. Este tratado substituyó el término “Comunidad Europea” por el de “Unión Europea”. La UE se fundamentó a partir de ese momento en "tres pilares". Por una parte, el "pilar comunitario", es decir, el recogido en los tratados comunitarios y en sus diversas reformas, con instituciones dotadas de competencias supranacionales. Por otra, se crearon dos nuevos pilares, basados en la cooperación intergubernamental. Estos son: primero, la Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y, segundo, Justicia y Asuntos Internos (JAI). Para conocer más sobre esta estructura ver: Barón (1989), Keohane y Hoffman (1991), Blokker y Heukels (1998), De Witte (1998), Zielonka (1998) y Peterson y Sjursen (1998).

además, caso Sgarlata contra Comisión [causa 40/64 de 1 de abril de 1965] y caso van Eick contra Comisión [caso 35/67 de 11 de julio de 1968] con respecto al tratado CEE). Posteriormente, a través de los casos Stauder (causa 29/69, de 12 de noviembre de 1969) y también Internationale Handesgesellschaft (causa 11/70, de 17 de diciembre de 1970), la Corte aceptó que el respeto a los Derechos Fundamentales es parte integral de los principios generales del derecho comunitario por los que el Tribunal vela. Hay quien ha defendido que este interés por la protección de los Derechos Fundamentales derivó del miedo de la Corte a que el principio de supremacía del derecho comunitario se viese en peligro debido a la progresiva afectación de éste a los derechos protegidos por las constituciones nacionales. Este era el caso de Alemania, Italia o Dinamarca, donde existían normas específicas que permitían dejar de aplicar aquellos tratados internacionales que fuesen contrarios a su Constitución (Hermida, 2005: 129). Finalmente, y a través del caso Nold (causa 4/73 de 14 de mayo de 1974), la Corte dio un paso más y dijo que el Tribunal, en esta función veladora, se inspiraría en “las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros” y en “los tratados internacionales de Derechos Humanos de los que los Estados miembros son parte” (Williams, 2004: 145).

Ahora bien, ¿por qué la Corte —y las Comunidades en su conjunto— empezaron a interesarse por la protección de los Derechos Humanos? Aquí es donde vuelve a entrar en juego nuestra primera frase, ya que este “interés” por parte del Tribunal no fue casual. Así, hay quien ve este progresivo apropiamiento del concepto de Derechos Humanos como una de las banderas de la UE, una estrategia para autentificar su existencia y ganar legitimidad ante el mundo y ante sus ciudadanos, por dos motivos (Williams, 2004: 128, 159). Por una parte, debido al estatus que el discurso de los Derechos Humanos ha ido ocupando como preeminencia simbólica, sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, los Derechos Humanos han adquirido un papel fundamental como elemento evaluador de la aceptabilidad de un régimen a nivel internacional (Williams, 2004: 133-134).

Este poder legitimador de los Derechos Humanos fue especialmente notorio en Europa, ya que se consideró que éstos podrían rebatir el nacionalsocialismo y cualquier nuevo modo de extremismo que surgiese (Williams, 2004: 136). Esta percepción viene demostrada por la creación en esta misma época, en 1950, del Consejo de Europa como organización regional veladora de los Derechos Humanos a través de un instrumento jurídico (la Convención Europea de Derechos Humanos) y de un órgano jurisdiccional que garantiza su cumplimiento (el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sito en Estrasburgo, Francia). Sin embargo, los Estados fundadores de las

Comunidades Europeas (que también eran miembros del Consejo de Europa) no quisieron que los Derechos Humanos entrasen a formar parte de esta primera fase de integración europea. En primer lugar, y como hemos visto, porque no creían que éstos pudiesen verse afectados por la integración económica (que originalmente era el único objetivo comunitario), pero además porque entendían que tanto el Consejo de Europa como las Constituciones nacionales ya cumplían con la función de velar por estos derechos. Sobre todo estas últimas, ya que les correspondía especialmente a ellas esa labor, con base en el principio de no-interferencia en asuntos internos (Williams, 2004: 138).

### **3. De la condicionalidad implícita a los Criterios de Copenhagen**

La UE no nació compuesta por los 27 Estados miembros que hoy la integran sino que ha sido fruto de cinco procesos de ampliación. Las Comunidades fueron claras desde un primer momento en su voluntad de abrir el proyecto de integración europea a más países de los 6 Estados fundadores<sup>5</sup> (Preston, 1997: 7), tal y como consta en el artículo 237 del Tratado CEE. Sin embargo, y aunque el texto del artículo no lo mencionaba, se sobrentendía que esa adhesión no era incondicional y que implicaba también una adhesión a los principios, valores y objetivos que guiaban a la organización. Así se puede deducir del Preámbulo del tratado CEE, en que se habla de “identificación y adhesión a los valores inherentes al Proyecto”, entre ellos, la búsqueda de libertad (Williams, 2003: 54).

No existían referencias explícitas y directas a los Derechos Humanos, pero esto es lógico y previsible teniendo en cuenta —como hemos apuntado previamente— que estos derechos no estaban tampoco en mente de los Estados fundadores de las Comunidades Europeas, al menos en esta primera fase. Sin embargo, las referencias se fueron haciendo más claras a medida que la Corte Europea de Justicia también fue consolidando el respeto por los Derechos Humanos como parte de los principios generales del Derecho comunitario.

Así, en el marco de la primera ampliación —con la entrada de Dinamarca, Inglaterra e Irlanda en 1973—, las Comunidades empezaron a referirse a la existencia de una identidad europea común y a la idea de que la construcción de una Europa unida está abierta a aquellos Estados europeos que compartan los mismos ideales y objetivos (Declaración de Copenhagen de 1973 sobre Identidad Europea, Boletín CEE 12-1973 p. 4). Posteriormente, esta condicionalidad implícita quedó más patente cuando el Consejo Europeo en

---

<sup>5</sup> Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

1978 afirmó que “el respeto y el mantenimiento de la democracia representativa y los Derechos Humanos en cada Estado miembro son elementos esenciales de la pertenencia a las Comunidades Europeas” (Declaración sobre Democracia del Consejo Europeo de Copenhague de 8 de abril de 1978, Boletín CEE 3-1978).

A la vez, y en el ámbito comercial, durante los años 60 y 70 las Comunidades establecieron acuerdos comerciales con diferentes Estados europeos que se caracterizaban por su escaso respeto por los Derechos Humanos. No fue hasta bastante más adelante, a principio de los 90, cuando los Derechos Humanos se incorporaron en estos acuerdos como cláusulas de condicionalidad. Por lo tanto, se podría afirmar que, al no ser posible una entrada plena en las Comunidades por parte de estos países (por ejemplo, España y Portugal) —ya que se vería como una contradicción con los supuestos principios y valores fundadores de las Comunidades—, se optó por una cierta entrada selectiva a través de beneficios económicos y comerciales (Williams, 2003: 56-57). Aun así, las siguientes incorporaciones, en 1981 (de Grecia) y en 1986 (de España y Portugal), siguieron sin verse sujetas a una condicionalidad política expresa basada en el respeto por los Derechos Humanos. La siguiente ampliación, en 1995 (de Austria, Finlandia y Suecia), no fue relevante desde el punto de vista de los Derechos Humanos, ya que supuso la adhesión de Estados con democracias y sistemas nacionales de protección de Derechos Humanos muy sólidos y estables.

Entonces, ¿cuándo y por qué se produce una transición de esta condicionalidad implícita y vaga al establecimiento de los Derechos Humanos como criterio expreso de adhesión? Ese momento llegó con la caída del Muro de Berlín en 1989, la desintegración del bloque soviético y el establecimiento de nuevos regímenes democráticos en toda la Europa Central y del Este. La UE vio su oportunidad de oro para poder desarrollar con estos nuevos actores internacionales (y ahora democráticos) su apenas creciente interés por los Derechos Humanos y darles más protagonismo.

Era, pues, la ocasión para la Unión de ser la propulsora de ese cambio político y económico, no sólo por el bien de esos países sino también para afianzar las fronteras y la seguridad de sus Estados miembros (Williams, 2003: 60) ante las nuevas amenazas surgidas tras la Guerra Fría (inmigración ilegal, tráfico de drogas, etc.) (Kaiser y Elvert, 2004: 1) y los peligros que podrían surgir de la eventual inestabilidad política de estas nuevas democracias (Sedelmeier, 2001: 164-165; Friis y Murphy, 2001: 190). Además, suponía una oportunidad para

que la UE recuperase protagonismo en la esfera política internacional<sup>6</sup>, convirtiéndose en el líder de una “oportunidad histórica de superar la división” que el Continente había sufrido durante décadas (Sedelmeier, 2001: 169), sobre todo tras el periodo de “euroesclerosis” o de semiparálisis del proceso de integración europeo sufrido a principios de los años 80 (Croft et al, 1999: 55).

Por otra parte, y retomando el argumento de la legitimidad, los Derechos Humanos también pasaron a ser el mecanismo legitimador de los Gobiernos poscomunistas, tanto a nivel interno como internacional, ya que precisamente estos Estados se habían caracterizado por ser violadores sistemáticos de estos derechos y ahora adquirirían repentinamente el papel de sus garantes. Además, estos países veían a la UE como el mejor guía hacia la estabilidad política, social y económica (Kaiser y Elvert, 2004: 1) después de la desintegración de la URSS y de su papel tutor (Curzon Price y Landau, 1999: 12). Todo esto daba una mayor complejidad a la situación de los Derechos Humanos en estos países (Zolkos, 2003: 10), pero también dotaba a estos derechos de un carácter emblemático y simbólico del cambio hacia la democracia.

Fue en este contexto donde el concepto de Derechos Humanos empezó a abrirse hueco en la idea de esta “Nueva Europa”, ya que aquellos derechos fueron considerados como puente de conexión entre los diferentes pueblos europeos que se habían visto separados por cuestiones políticas pero que compartían un patrimonio axiológico y cultural común. Este contexto, de países con “un sistema democrático todavía frágil” (Pi Llorens, 2001: 9), permitía el desarrollo de una “nueva política de Derechos Humanos” de la Unión Europea. Esta nueva política, en el caso que nos incumbe, implicaba un traslado de los Derechos Humanos al ámbito de las políticas de adhesión a la UE desde una posición condicionalista y maximalista (Zolkos, 2003: 12)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Para conocer más sobre la UE en el panorama internacional y su evolución, son recomendables las siguientes obras: Whitman (1998), Cannizzaro (2002), Holland (2002), Smith (2000), Cosgrove-Sacks (2001), Roy y Domínguez Rivera (2001) y Smith (2004).

<sup>7</sup> Tal y como Zolkos explica, Storey (1995) señala en su obra dos debates actuales relativos a los Derechos Humanos que son palpables en la política europea de adhesión. Un primer debate sería entre los “minimalistas” y “maximalistas” sobre qué incluye el concepto de Derechos Humanos. Los primeros entienden que son “principios fundamentales que pueden ser aceptados de manera consensuada por todo el mundo independientemente de la cultura, religión, política y nivel económico y de desarrollo social”, mientras que los segundos creen que son “un sistema universal de normas que deberían expandirse progresivamente y adecuarse a los cambios sociales e innovaciones tecnológicas”. El otro debate es entre “condicionalistas” y “anti-condicionalistas”, que son dos posiciones divergentes sobre si el nivel de respeto a los Derechos Humanos que se da en un país debe ser una condición a tener en cuenta para determinadas decisiones políticas o económicas.

Así se inició el camino hacia la quinta ampliación (la de mayor número de Estados), pasando de 15 países miembros a 25 en 2004 y a 27 en 2007, con una población total de unos 490 millones de personas. Primero, la Comunidad volvió a jugar con el concepto de “ingreso selectivo” y estableció en 1989 un programa de ayuda financiera para estos países (programa PHARE establecido por el Reglamento [CEE] n°3906/89 del Consejo de 18 de diciembre de 1989). Posteriormente, a principios de los noventa, se firmaron los primeros acuerdos comerciales, conocidos como Acuerdos de Asociación. La mayoría de estos acuerdos, que ya se habían empezado a discutir antes de la caída del Muro, comenzaron a recoger ciertos criterios de condicionalidad sobre Derechos Humanos (Fierro, 2003: 135<sup>8</sup>), con base en el establecimiento de una política general de condicionalidad en 1991 por parte de la Comunidad (Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Luxemburgo de 28-29 de junio de 1991, Boletín CEE 6/91). En la práctica esta condicionalidad era tenue, ya que se entendía que la finalidad última era animar a estos Estados para que continuasen sus reformas políticas y económicas. Sin embargo, estos acuerdos —y las cláusulas de condicionalidad que se introdujeron en ellos— fueron un primer paso hacia la ampliación. De hecho, se denominaron Acuerdos Europeos, un nombre con una fuerte carga simbólica (Williams, 2003: 62).

Sin embargo, la nueva reforma de los tratados constituyentes (el Tratado de Maastricht de 1992) no incluyó aún ninguna referencia a la condicionalidad política de cara a las nuevas adhesiones, y apenas estableció que, para acordar el acceso de nuevos Estados miembros, era necesario el acuerdo unánime del Consejo y la mayoría absoluta del Parlamento Europeo (artículo 49, antiguo artículo O). El único requisito que establecía Maastricht es que el Estado fuese europeo, y en su artículo F hizo una mínima referencia a la naturaleza democrática de los Estados miembros (Fierro, 2003: 137).

Fue en 1993 cuando se unieron estos dos elementos, es decir, la condicionalidad política con base en el respeto a los Derechos Humanos (ya expresa a través de los acuerdos comerciales) y la existencia de unos criterios

---

<sup>8</sup> Es destacable que la mayoría de los futuros Estados miembros de la ampliación de 2004 y 2007 se veían sometidos a condicionalidad política en sus Acuerdos de Acceso (así se conocían los acuerdos comerciales con los países precandidatos a la adhesión), con algunas excepciones —como Hungría y Polonia—, ya que negociaron sus acuerdos comerciales con la Comunidad antes del año 92, cuando se estableció obligatoriamente la inclusión de estas cláusulas de Derechos Humanos. Tampoco Chipre ni Malta ni tampoco Turquía ya que, a pesar de que el acuerdo comercial se firmó después del 92 (en 1995), éste fue una prolongación del Acuerdo de Asociación de 1964, donde no aparecía ninguna condicionalidad política. Todo esto generaba un panorama general de incoherencia en materia de condicionalidad con los futuros Estados miembros.

implícitos de acceso a la UE. Así, tras ya aparecer recomendados en una Comunicación de la Comisión Europea al Consejo en ese mismo año, el Consejo Europeo de Copenhague estableció tres criterios básicos a respetar por los Estados “asociados” para poder lograr ser miembros de la Unión Europea. Estos son (Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 21-22 junio 1993, Boletín CEE 6/93, punto I.13):

- Tener instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y el respeto y protección de las minorías (criterio político);
- Tener una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y la fuerza del mercado en la UE (criterio económico);
- Asumir las obligaciones de los Estados miembros y adherirse a los objetivos de unión política, económica y monetaria.

En 1995 se añadió el conocido como “Criterio de Madrid”, que exige a los Estados candidatos estar en condiciones de adaptar sus estructuras administrativas, de tal forma que la legislación comunitaria se transponga en legislación nacional, y entre en vigor de manera efectiva a través de las adecuadas estructuras administrativas y judiciales (Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Madrid, Boletín 12-1995, punto I.25).

Vemos por lo tanto que los Criterios de Copenhague introducen una referencia clara y explícita a los Derechos Humanos y a la democracia como condiciones de acceso a la UE, siguiendo de hecho la tendencia iniciada por el Banco Mundial en materia de condicionalidad con su concepto de “buen gobierno” (Williams, 2003: 64-65).

El Tratado de Ámsterdam de 1997 recoge estos Criterios de Copenhague a través de su artículo 49, y la remisión de éste al artículo 6.1. Curiosamente, este artículo no hace referencia al derecho de las minorías, como sí hace el Consejo en Copenhague en 1993, lo que implica que la UE no quiso que esta obligación pasase de ser un criterio político propio en el Derecho primario de la Unión (Toggenburg, 2000: 18). En cualquier caso, este tratado es el primero que establece en un documento jurídico vinculante la existencia de una serie de requisitos expresos para acceder a la UE. Sin embargo, muchos autores consideran que esto no es más que el reflejo escrito de una práctica ya existente (Fierro, 2003: 137). De todos modos, es destacable que estos criterios naciesen a raíz de una declaración política, lo que delata la profunda naturaleza

política de las reglas de condicionalidad (Fierro, 2003: 138), como veremos más adelante.

En esa misma cumbre de Copenhague se establecieron genéricamente los procedimientos a través de los cuales se llevaría a cabo la evaluación de esos criterios. El Consejo quiso darle una orientación más próxima a la asistencia y cooperación que a la interferencia, por lo que estableció un modelo de diálogo más que de investigación. En cualquier caso, correspondería a la Comisión Europea recabar opiniones e informes periódicos sobre el nivel de cumplimiento de los Criterios de Copenhague por parte de los Estados candidatos. Esas negociaciones sólo avanzarían en la medida en que la Comisión valorase positivamente los progresos hechos por esos países con respecto a estos criterios, y por tanto también respecto a la protección de los Derechos Humanos (Williams, 2003: 65). De hecho, Turquía ha quedado fuera de las últimas ampliaciones con base precisamente en los pocos avances hechos con respecto a la mejora de este criterio político.

A diferencia de las anteriores ampliaciones, vemos, pues, que los derechos de las minorías y los Derechos Humanos en general pasan a ser una prioridad incluida en los criterios de ampliación, dando pie a un sistema de evaluación periódica, pormenorizada y sistemática desde 1998, que ha contado además con apoyo financiero e institucional para fortalecer proyectos de desarrollo democrático y Derechos Humanos en esos países (Zolkos, 2003: 13).

#### **4. ¿Cuál es el condicionante y cómo se evalúa?**

A pesar del establecimiento de los Criterios de Copenhague y de su introducción en el Tratado de Ámsterdam, hay ciertas dudas que se plantean sobre el alcance y contenido de esta condicionalidad política, ya que ninguno de estos dos documentos establece cómo se va a evaluar el cumplimiento de los criterios (Kochenov, 2004: 5).

Por una parte, cabe plantearse qué se considera como Derechos Humanos condicionantes de la adhesión. No ha habido una definición específica sobre cuáles son los Derechos Humanos a evaluar durante la fase de ampliación hacia los países del este y centro de Europa. El artículo 6.1 del TUE parecería una confirmación de los criterios de acceso de Copenhague, pero tampoco da una definición y además no menciona la única categoría específica de

Derechos Humanos recogida en los criterios de Copenhague: los derechos de las minorías<sup>9</sup>.

En principio, podría parecer que este criterio político de adhesión se asemeja a las condiciones establecidas para ser miembro del Consejo de Europa, con base en los requisitos establecidos en el artículo 3 del Estatuto de esta organización. Sin embargo, teniendo en cuenta las últimas ampliaciones del Consejo hacia países del este<sup>10</sup>, parece claro que los estándares de protección doméstica que el Consejo de Europa está exigiendo en estos últimos tiempos ya no son tan elevados. Como afirman Carrillo Salcedo (2004: 14) y Nowak (2003: 159), ello se debe a que, entre el mantenimiento de niveles altos de protección y la integración rápida de países en vías de transición democrática, el Consejo ha optado por esta segunda opción, entendiendo que era la mejor ayuda para estos Estados y para el fortalecimiento progresivo de sus mecanismos de protección de Derechos Humanos. Como consecuencia de ello, y con respecto al ingreso a la UE, vemos que hoy en día el simple hecho de ser miembro del Consejo de Europa (y por tanto, ser Estado parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos) ya no puede ser visto como sinónimo de estar cumpliendo el criterio político de admisión del artículo 6.1 del TUE (Nowak, 1999: 692).

Por lo tanto, a falta de una definición clara sobre qué son los Derechos Humanos, la solución más práctica es fijarse en los informes y documentos que se elaboraron para verificar el cumplimiento de los Criterios de Copenhague. Para ello debemos partir de la conocida como la Agenda 2000 de 1997<sup>11</sup>, que establece los mecanismos y modos de evaluación de los avances hechos por los Estados candidatos con respecto a los criterios establecidos en Copenhague. Con respecto al criterio político, se establecieron tres ejes: democracia y Estado de Derecho, Derechos Humanos y respeto a las minorías. La Agenda 2000, además de haber considerado los elementos que componían este criterio político, ha emitido unas opiniones iniciales con respecto a los

---

<sup>9</sup> Este criterio se incluyó por la preocupación originada a raíz de la crisis en la antigua Yugoslavia, y también porque la UE no quería que una eventual ampliación implicase un peligro de aparición de tensiones étnicas en su seno (Sjursen y Smith, 2001: 12; Smith, 2003: 120), sobre todo teniendo en cuenta la fuerte presencia de minorías en varios de los países del este.

<sup>10</sup> La Federación Rusa en 1996, Georgia en 1999, Azerbaiyán y Armenia en 2001, Bosnia-Herzegovina en 2002 y Serbia en 2003. Consultar la página del Consejo de Europa para más información, en: [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>11</sup> Comunicación de la Comisión “Agenda 2000 para una Europa más fuerte y más fuerte” COM (97) 2000, Boletín 7/8-1997. La Agenda 2000 es un documento elaborado por la Comisión Europea a petición del Consejo. Se trata de un programa de acción que recoge, entre otros temas, las perspectivas de evolución de la UE y los retos del siglo XXI, así como los problemas derivados de la próxima ampliación.

diez Estados candidatos<sup>12</sup>, con base en estos tres ejes (Fierro, 2003: 139). En esas opiniones, la Comisión ha valorado muy positivamente la situación en materia de Derechos Humanos en estos países (en este primer momento), y ha considerado que todos ellos —a excepción de Eslovaquia<sup>13</sup>— cumplían ya con el criterio político, a pesar de que aún eran necesarias varias mejoras y el fortalecimiento de estos derechos y de las instituciones democráticas veladoras de los mismos.

Las fuentes de información que se utilizaron para emitir estas primeras opiniones fueron, entre otras:

- Respuestas dadas por parte de las Autoridades de los países candidatos a un cuestionario remitido en 1996;
- Reuniones bilaterales;
- Informes enviados por las Embajadas principales de los Estados miembros;
- Evaluaciones de organizaciones internacionales como el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE);
- Informes elaborados por ONG no identificadas.

En materia de Derechos Humanos, y observando tanto estas opiniones iniciales como los informes posteriores<sup>14</sup>, se puede concluir que se han evaluado tres grupos: los derechos de las minorías; los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales.

---

<sup>12</sup> Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia.

<sup>13</sup> Opinión de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Eslovaquia. Boletín UE. Supl. 9/97. La Comisión Europea fundamentó su opinión con respecto al cumplimiento del criterio político en Eslovaquia en dos factores: la escasa protección a las minorías y el mal funcionamiento de las instituciones democráticas (puntos 1.1 a 1.3 de la Opinión).

<sup>14</sup> Con base en los resultados de estas opiniones, el Consejo decidió que abriría negociaciones con varios Estados: República Checa, Estonia, Hungría, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia (Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, Boletín 12-1997 punto I.27). Desde ese momento, la Comisión ha elaborado un informe anual sobre los progresos hechos por cada Estado candidato, y en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 (Boletín 12-1999 punto 10) decidió abrir negociaciones con Rumanía, Letonia, Lituania, Bulgaria, Malta y Eslovaquia de nuevo. Una vez se ha finalizado con toda la fase de negociación, de introducción del acervo comunitario en los sistemas nacionales y de respeto de las condiciones, cada Estado candidato ha firmado un tratado de adhesión con cada uno de los Estados miembros.

Con respecto a los derechos de las minorías, es curioso que aparezcan mencionados como criterio político en Copenhagen y que no sean después recogidos por el artículo 6.1 del TUE. Además, es destacable que hasta ese momento la UE no se había preocupado por la protección de estos grupos en su seno, debido a que la aproximación que la UE había utilizado a los Derechos Humanos hasta ese fecha era puramente individualista (Williams, 2003: 67) y su regulación sobre el tema siempre había sido más bien ambigua y escasa (Toggenburg, 2000). Este repentino interés se explica mejor si tomamos en consideración el contexto histórico del momento: una crisis humanitaria y política desconocida en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, derivada de la desintegración de la antigua Yugoslavia. Esta desintegración territorial fue consecuencia de la disparidad étnica, cultural y religiosa, y de la falta de entendimiento entre estas minorías.

Así pues, la UE hizo especial énfasis en la protección de los derechos de las minorías. La Agenda 2000 es una prueba de ello. En ella se utilizó como criterio evaluador el número de textos sobre protección de minorías nacionales de los cuales los Estados candidatos eran parte, y se valoró sobre todo el ser parte del Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales de 1995. Por ejemplo, en el caso de Turquía, la preocupación de la Comisión en este aspecto ha sido especialmente importante debido a la situación de la minoría kurda. La Comisión ha recomendado a este país que se reconozca la identidad cultural kurda, así como sus formas de manifestación. Especial interés ha despertado también la situación de los gitanos, ya que se trata de una minoría dispersa en varios de los países candidatos, sobre todo en Rumanía y Bulgaria. En general la Comisión se ha fijado en las posibles situaciones de discriminación de estos grupos, y en su nivel de integración. Se ha puesto un especial énfasis en el nivel de participación de las minorías en la esfera pública y en las medidas educativas tomadas para garantizar el desarrollo de su lengua y tradiciones (Fierro, 2003: 141).

En relación con el segundo grupo de derechos —los civiles y políticos—, la Comisión Europea se ha concentrado sobre todo en analizar el cumplimiento y respeto de los derechos incluidos en la Convención Europea de Derechos Humanos, de la que todos los Estados miembros de la UE son parte. La Comisión ha examinado los derechos civiles y políticos más clásicos, como el acceso a los tribunales, abolición de la pena de muerte, protección contra arresto arbitrario, derecho al voto, libre asociación y libertad de expresión, entre otros. Es destacable que también ha considerado relevante la ratificación de otros convenios (sin fuerza jurídica) —sobre todo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Fierro, 2003: 140)—, así como otros documentos sobre Derechos Humanos elaborados por la OSCE. Ya veremos

posteriormente que esta “poligamia” no es casual, y que este interés por textos no jurídicos denota una posición de la UE sobre cómo valorar la condicionalidad política.

Como casos considerados por la Comisión, cabe destacar que ésta ha denunciado en el caso de Bulgaria la imparcialidad de los medios de comunicación públicos, el trato inhumano y degradante de la policía hacia los detenidos, la discriminación contra los gitanos y la violencia policial que sufren (Fierro, 2003: 142) y la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los servicios de acogida de huérfanos, entre otras situaciones. Lo mismo para el caso de Rumanía con respecto a los huérfanos, así como en lo referente al trato a discapacitados. Vemos pues que la UE se ha interesado en los Derechos Humanos clásicos, que gozan de mayor protección (principalmente jurisdiccional) tanto nacional como internacional.

Finalmente, con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, hay que tener en cuenta que todos los Estados miembros son también parte de la Carta Social Europea de 1961, elaborada en el marco del Consejo de Europa. Estos derechos han sido evaluados de dos modos. Por un lado, como parte de los Derechos Humanos a considerar dentro del criterio político. Por otro, como elementos integrantes de lo que se conoce como *acquis communautaire* (acervo comunitario), que debe ser adoptado por todos los Estados candidatos (criterio de Madrid). Se han considerado sobre todo los derechos que establecen medios para la subsistencia, como el derecho al acceso a un sistema de salud, derechos sindicales, seguridad social, huelga, libre acceso a la educación y libertad religiosa. No obstante, estos derechos se han examinado con menos atención e intensidad que los otros dos bloques, y la Comisión se ha fijado básicamente en si estaban reconocidos en las constituciones nacionales (Fierro, 2003: 141). Esto resulta curioso si tenemos en cuenta que la mayoría de los Estados europeos ya miembros no han insertado estos derechos como parte de los derechos fundamentales protegidos en sus constituciones, por lo que resultaría difícil justificar la exigencia de respeto y protección de estos derechos con base en las “tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros”, tal y como dice el artículo 6.2 TUE (Nowak, 1999: 693; Rangelov, 2001). Además, no se ha evaluado profundamente cuál era la aplicación diaria de estos derechos (Fierro, 2003: 141).

Parece claro que la mayoría de la información evaluada se ha recabado de manera escrita, a pesar del diálogo fluido entre representantes de la Comisión Europea y de los Estados candidatos, y se ha observado sobre todo la situación de estos derechos *de iure* más que *de facto*. Sólo con respecto a los derechos

de las minorías, la Comisión se ha concentrado un poco más en hacer una evaluación crítica (Nowak, 1999: 691). En cualquier caso, esta posición formalista se fue corrigiendo paulatinamente en los posteriores informes regulares, y la Comisión empezó a evaluar tanto la protección legal como su aplicación.

Por último, y aunque no es parte de nuestro análisis, es interesante ver sucintamente cómo se ha valorado el respeto a la democracia y al Estado de Derecho, ya que también forma parte de los condicionantes políticos. Parecería que este punto se ha considerado como una cuestión primordial a la hora de valorar la adhesión, por encima de los Derechos Humanos y el respeto a las minorías. Así, la Comisión se ha concentrado sobre todo en observar la estructura constitucional y el funcionamiento diario de los tres poderes del Estado. También se ha analizado la situación en pluralidad política, así como la celebración de elecciones libres y regulares. Igualmente, se han valorado algunos derechos sucintamente, como los de libertad religiosa o de expresión. Finalmente, se ha considerado la situación de los funcionarios y sus salarios, el papel de la policía y del ejército y la descentralización administrativa (Fierro, 2003: 140). Da la impresión de que, para la Comisión, el compromiso de los candidatos a respetar más los Derechos Humanos en un futuro cercano ha sido una garantía suficientemente fiable para entender que los candidatos respetaban el criterio político. También se ha tenido muy en cuenta el grado de compromiso del Gobierno con el proceso de adhesión. Sin embargo, y como ya hemos mencionado, la Comisión ha dado sobre todo prioridad a la existencia de instituciones democráticas sólidas y estables, ya que son los cimientos sobre los cuales mantener y mejorar el respeto a los Derechos Humanos (Fierro, 2003: 142).

Como hemos visto, aunque la UE ha desarrollado una interpretación fáctica propia de lo que significa la expresión Derechos Humanos del artículo 6.1 del TUE en relación con los Criterios de Copenhagen, es claro que la tarea interpretativa teórica no es fácil, ya que el texto jurídico no nos da una definición. Se podría afirmar que el concepto Derechos Humanos, en materia de adhesión, iría más allá de los derechos reconocidos por la Convención Europea de Derechos Humanos (a pesar de que conserva cierta prioridad), y habría que tener en cuenta las interpretaciones hechas también por Naciones Unidas y OSCE. El respeto por estos derechos significa que deben ser protegidos a través de mecanismos domésticos legales (no necesariamente constitucionales) en sus respectivos países y deben ser respetados en la práctica (Nowak, 1999: 694).

## **5. La maleabilidad europea del concepto derechos humanos**

El hecho de que la defensa y protección de los Derechos Humanos surgiese más como un elemento legitimador y de autenticación de la UE que por una verdadera asimilación de su importancia política ha tenido sus repercusiones.

Así pues, este discurso sobre los Derechos Humanos como algo intrínseco en la naturaleza de la organización europea hizo que nadie se detuviese a analizar realmente su contenido, es decir, a determinar qué entiende la UE por Derechos Humanos (Crawford, 1998: 155). Esto tiene importancia por dos motivos. Por una parte, la UE emplea y condiciona sus políticas y ayudas — incluso el ingreso a su seno— al respeto a este grupo de derechos sin que, ni en las políticas internas ni externas, jamás haya definido este concepto. Esto invita a formular libres interpretaciones, y por tanto conlleva gran inseguridad jurídica, ya que puede dar pie a diferentes prácticas, definiciones y discursos sobre los Derechos Humanos, dependiendo del ámbito y de la política en cuestión. ¿Cómo puede entonces la UE presentarse como una organización basada y fundada en los Derechos Humanos, y además como su defensora, cuando no ha logrado establecer una definición única y coherente sobre qué son esos Derechos Humanos? (Williams, 2003: 157-159) Además, sin saber qué se entiende por Derechos Humanos resulta difícil entender cuándo estamos ante una vulneración de los mismos (González, 2003: 37).

De hecho, la UE ha sido fuertemente criticada por varios países en vías de desarrollo, e incluso por algunos países candidatos, que consideran un agravio comparativo los niveles de protección de Derechos Humanos que la UE exige a los terceros países, por un lado, y, por otro, a los Estados miembros o a sus propias instituciones. Así, a nivel interno, la UE no dispone de un texto jurídico que proteja los Derechos Humanos de sus ciudadanos frente a sus Estados y frente a las instituciones comunitarias. Como veremos posteriormente, la UE elaboró en el año 2000 la Carta Europea de Derechos Fundamentales pero, hasta el momento, ese documento es simplemente una declaración política. Esto provoca que los ciudadanos europeos no tengan un texto jurídico protector de sus Derechos Humanos y que, sin embargo, la UE condicione sus acuerdos comerciales, o el ingreso a la organización, a la existencia de sistemas jurídicos efectivos de protección de Derechos Humanos en esos terceros países<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Un ejemplo muy significativo de esta “hipocresía” es señalado por Joseph Weiler y Sybilla Fries (citados en: Alston, 1999: 147-165) en referencia a la exigencia de democracia. Este es un elemento fundamental de condicionamiento, tanto en los acuerdos comerciales que la UE mantiene con terceros Estados como en el criterio político de acceso a la Unión establecido en

Así pues, este temor a incoherencias y agravios no ha sido una mera sospecha, ya que en la práctica la UE ha utilizado una doble moral, es decir, un doble uso del concepto de Derechos Humanos en función de si habla de sus políticas y acciones con respecto a terceros Estados o con respecto a su esfera interna. En este último caso, como adelantábamos, no existen por ahora verdaderos mecanismos comunitarios de control del respeto a los Derechos Humanos. Sólo existe el control (político) expreso del artículo 7 del TUE, por el cual el Consejo podría determinar que un Estado miembro está violando los valores fundacionales de la UE —entre ellos el respeto a los Derechos Humanos—, y suspenderle de varios de sus derechos como miembro. Además, la UE no es miembro del Consejo de Europa ni por tanto parte de la Convención Europea de Derechos Humanos, por lo que tampoco esta organización y su Tribunal podrían entrar a valorar las posibles vulneraciones en materia de Derechos Humanos que se diesen por parte de la UE.

El artículo 46 del TUE podría parecer una puerta a la esperanza (legal). Según el mismo, la Corte Europea de Justicia podría conocer de las infracciones de los artículos 6.2, 46 y 53, lo que en principio parecería cubrir el proceso de adhesión del artículo 49 de este mismo tratado. Sin embargo, la Corte nunca ha ejercido ningún tipo de potestad en materia de valoración de los criterios de condicionalidad en política de adhesión, por lo que sus competencias reales en materia de condicionalidad política son limitadas y poco claras (Nowak, 1999: 697-698).

Por otra parte, es curioso que, cuando la Comisión Europea ha evaluado el “progreso hacia la adhesión” de los países candidatos, se ha fijado (en sus informes periódicos) en el estatus de ratificación de tratados internacionales sobre Derechos Humanos, ignorando que muchos de los antiguos Estados miembros no son parte de esos Convenios. Por ejemplo, Francia —uno de sus Estados fundadores— no reconoce la existencia de minorías en su territorio, por lo que tampoco ha ratificado ningún convenio internacional al respecto, lo que ha sido visto por varios Estados candidatos como una muestra de incoherencia e incluso de hipocresía de la UE en materia de Derechos Humanos (Rangelov, 2001). Más allá de la ratificación de convenios, la UE exige unos niveles mínimos de protección de los derechos de las minorías en esos países como criterio de acceso, cuando en realidad no ha sido capaz de poner en orden esa materia entre los Estados ya miembros, al tratarse de una

---

Copenhague en 1993. Sin embargo, en el plano interno, la UE sigue sufriendo un fuerte déficit democrático: cuenta con una sola institución elegida por sufragio universal (el Parlamento Europeo), pero que resulta ser aquella con menos competencias y capacidad decisoria.

cuestión con legislaciones nacionales muy diferentes al respecto. Esta situación denota una utilización de dobles estándares de exigencia en materia de Derechos Humanos. Por último, este interés por la ratificación de convenios sin fuerza jurídica, junto con la consideración de otros documentos no legales elaborados por la OSCE, pone de manifiesto una de las conclusiones de esta investigación: la UE ha estado más interesada en realizar un control político que un control jurídico<sup>16</sup> del grado de respeto por los Derechos Humanos en esos países.

En el plano exterior el panorama no es diferente. La UE ha ido introduciendo la protección y defensa de los Derechos Humanos de manera transversal en casi todas sus políticas con incidencia externa, y ha llegado a desarrollar mecanismos de condicionalidad cada vez más estrictos (Williams. 2003: 195). Sin embargo, estas cláusulas sufren en la práctica de una gran maleabilidad política. Así, la realidad ha demostrado que el nivel de exigencia y de severidad de la UE en materia de vulneración de Derechos Humanos no es el mismo si el Estado infractor es, por ejemplo, una antigua colonia de algún importante Estado miembro, si hay intereses económicos en juego o si se trata de Estados democráticos (González, 2003: 42-43). Además, tampoco jurídicamente estas dos condicionalidades son equiparables. El uso de esta condicionalidad política en el ámbito comercial de la UE está limitado por las competencias correspondientes al primer pilar de la UE, es decir, la Comunidad Europea, que es el ámbito en el cual se encuadran. Sin embargo, los tratados de acceso de los Estados candidatos son firmados con cada uno de los Estados miembros y no con la UE, por lo que, en realidad, no existe un documento jurídico que otorgue competencias a estos Estados para condicionar las negociaciones, por mucho que la UE esté detrás de los países haciendo seguimiento de las mismas (De Witte y Toggenburg, 2000: 62).

## **6. ¿Visos de cambios?**

¿Cuáles son entonces las aportaciones al respecto del último tratado de la UE, el Tratado de Lisboa de 2007? Esta nueva reforma de los tratados constituyentes de la UE (que aún no está en vigor) debería ser un paso hacia la eliminación de esta hipocresía política en materia de Derechos Humanos. Parece que algunos pasos se han dado en esa dirección. Por una parte, el tratado recoge la Carta de Derechos Fundamentales y esta vez le da fuerza jurídica. Además, esta Carta abarca tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y culturales —e incluso derechos de tercera

---

<sup>16</sup> O que un control “cuasi judicial”, como lo dicen De Witte y Toggenburg (2000: 66).

generación<sup>17</sup>— en un solo texto. Con su inclusión en el tratado, la Carta ganará fuerza legal y será de obligatorio cumplimiento para las instituciones comunitarias y Estados, por lo que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea podrá conocer de las violaciones que las instituciones comunitarias, nacionales o locales hagan de estos derechos en el desarrollo o aplicación de legislación comunitaria.

Sin embargo, algunas dudas sobre su eficacia quedan aún sin resolver. Gracias al artículo 47 del Tratado de Lisboa, la Unión tendrá personalidad jurídica internacional y por lo tanto pasará a ser parte de la Convención Europea de Derechos Humanos, que es también un documento legal vinculante (en este caso sometido a la jurisdicción de la Corte Europea de Derechos Humanos). No queda claro, pues, cómo interactuarán Carta y Convención Europea. Aunque esto significa que en Europa va a existir un sistema doble de protección de Derechos Humanos, lo cierto es que no está claro cómo coordinarán sus trabajos la Corte Europea de Derechos Humanos de Estrasburgo y el Tribunal Europeo de Justicia.

Más allá de estas dudas sobre interacciones, la Carta puede ser útil en la medida en que podría ayudar a delimitar mejor qué entiende la UE por Derechos Humanos y, por tanto, qué compone el criterio político de acceso. Eso no significa que este documento nos permite deducir automáticamente que los Derechos Humanos para la UE son única y exclusivamente los incluidos en los 50 artículos de la Carta. De hecho, el artículo 2 del Tratado de Lisboa, cuando se refiere a los Derechos Humanos como valores fundamentales de la UE, no hace ninguna alusión o remisión a la Carta como fuente definitoria de este concepto jurídico. Tampoco el artículo 49 del Tratado —que establece el respeto a los Derechos Humanos como condición para solicitar el ingreso en la UE— los define, sino que simplemente se remite a los valores establecidos en el artículo 2, sin citar en ningún momento el artículo 6 del mismo tratado, donde se hace referencia a la Carta y a su fuerza jurídica vinculante. Así pues, existen ya algunos elementos que nos permiten sospechar que el concepto de Derechos Humanos que la UE va a continuar manejando en el ámbito de la ampliación no va a coincidir directamente con los derechos recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales y que, en cambio, va a seguir utilizando diferentes baremos. Otro ejemplo de ello es que la Carta no recoge los derechos de las minorías, mientras que éstos han sido un núcleo fundamental

---

<sup>17</sup> Se suele denominar así a una rama —la más floreciente— de los Derechos Humanos, bajo la cual se aglutinan derechos relacionados con el medio ambiente, la paz, la manipulación genética, etc.

de Derechos Humanos tenidos en cuenta a la hora de evaluar el criterio político de adhesión (Rangelov, 2001).

Con respecto a las minorías, la UE también ha ido intentando corregir algunas de sus incoherencias, y cada vez ha ido mejorando su legislación en materia de protección de estos grupos. Así, en Ámsterdam se introdujo una prohibición de discriminación por cuestiones étnicas, raciales, etc. Este artículo fue posteriormente completado por el Tratado de Niza, y el próximo tratado en vigor —el Tratado de Lisboa— retoma este artículo (artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que substituye al TCE). Por otra parte, en marzo de 2007 se creó la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, que substituye al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia y que pretende ayudar y dar asistencia a los Estados miembros en materia de Derechos Humanos en el marco de sus legislaciones y de sus acciones nacionales.

Así pues, si nos fijamos en la relación histórica entre Derechos Humanos y la UE, podemos ver que existe un fuerte interés político por parte de la Unión al respecto de estos derechos, lo que explicaría el apego de la UE por seguir utilizando este concepto de manera flexible y conveniente, según el contexto y la política en cuestión. Aunque el Tratado de Lisboa parece apuntar algunos elementos de mejora en materia de Derechos Humanos y de su congruencia, no da la impresión de que la UE quiera adentrarse demasiado en determinar claramente qué entiende por este grupo de derechos y parecería que prefiere seguir utilizando diferentes “varas de medir”. Este comportamiento denotaría que la Unión se mueve más por intereses geopolíticos o de amistad (Smith, 2003: 120) que por un verdadero interés objetivo e imparcial de protección de los Derechos Humanos en cualquier lugar del mundo.

Esto podría dañar la imagen de la UE como actor internacional ante terceros países, como en algunas ocasiones ha sucedido con el caso de Turquía, y le podría restar legitimidad (Smith, 2003: 120) como actor internacional, curiosamente la misma razón por la cual empezó a interesarse por los Derechos Humanos. Por ello, sería importante que esta organización intente al menos mejorar su protección en materia de Derechos Humanos a nivel interno, para que esta percepción de hipocresía institucional no se convierta en un problema en sus relaciones con terceros Estados. Igualmente, para que esta “inteligente” instrumentalización de los Derechos Humanos, como elemento legitimador de su existencia, no se vuelva en el verdugo de su credibilidad internacional.

## Bibliografía<sup>18</sup>

- Alston, Philip (Ed.). *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press (1999).
- Amato, Giuliano y Judy Batt. “Report of the First Meeting of the Reflection Group on the Long-Term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border”. En: *Minority Rights and EU Enlargement to the East* (European University Institute RSC Policy Paper 98/5, The Policy Centre Series). Florencia: Robert Schuman Centre and Department of Law EUI (1998). Disponible en: <[http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/98\\_05p.htm](http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/98_05p.htm)>
- Archick, Kristin y Kim, Julie. “European Union Enlargement”. CRS Report for Congress 23 Enero 2008. Congressional Research Service (2008). Disponible en: <<http://italy.usembassy.gov/pdf/other/RS21344.pdf>>
- Arikand, Harun. *Turkey and the EU: An Awkward Candidate for EU membership?* Aldershot: Ashgate (2003).
- Barón, Enrique. *Europa 92: El rapto del futuro*. Barcelona: Plaza y Janés (1989).
- Betten, L. y N. Grief. *EU Law and Human Rights*. Londres: Longman (1998).
- Blokker, N.M y Heukels, T. “The European Union: Historical Origins and Institutional Changes”. En: *The European Union after Amsterdam: A Legal Analysis*. Ed. Heukels, T. et al. La Haya: Kluwer Law International (1998).
- Cakiralp, Caglar Fahri. *JHA as an issue in EU-Turkish Relations: The Case of Asylum and Refugee Policy and Practice*. Brugge: College of Europe (2002).
- Cannizzaro, E. (Ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*. La Haya: Kluwer Law International (2002).
- Carkogly, Ali y Barri Rubin (Eds.). *Turkey and the European Union: Domestic Politics, Economic Integration and International Dynamics*. Londres: Frank Cass (2003).
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio. *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Madrid: Editorial Tecnos (2004).
- Chrysochoou, D. N. et al. *Theory and Reform in the European Union*. Manchester: Manchester University Press (2003).
- Comisión Europea. “Doce lecciones sobre Europa.” Comunidades 1995-2008. Consultada 17 Mayo 2008. [http://europa.eu/abc/12lessons/index\\_es.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/index_es.htm)
- Comisión Europea. “Enlargement of the European Union, An Historic Opportunity: A General Overview of the Enlargement Process and the Pre-accession Strategy of the European Union” (2001). Disponible en: <[http://ec.europa.eu/spain/pdf/ampliacion\\_ue\\_2001\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/spain/pdf/ampliacion_ue_2001_en.pdf)>
- Comisión Europea. “The European Union: Still Enlarging” (“Europe on the move” series). Junio 2001. Disponible en: <[http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/30/txt\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/30/txt_en.pdf)>
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Madrid de 1995, Boletín 12-1995.

---

<sup>18</sup> Todas las fuentes escritas en idiomas diferentes al castellano, y citadas directamente en el artículo, han sido traducidas por la autora.

- Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 21-22 Junio 1993, Boletín CEE 6/93.
- Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, Boletín 12-1999.
- Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997, Boletín 12-1997.
- Cosgrove-Sacks, C. (Ed.). *Europe, Diplomacy and Development: New Issues in EU Relations with Developing Countries*. Hampshire: Palgrave (2001).
- Craig, P. y G. de Búrca. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press (2003).
- Crawford, G. "Human Rights and Democracy in EU Development Co-operation: Towards Fair and Equal Treatment". En: *European Union Development Policy*. Ed. M. Lister. Hampshire: Palgrave (1998).
- Croft, S. et al. *The Enlargement of Europe*. Manchester: Manchester University Press (1999).
- Curzon Price, Victoria y Alice Landau. "The Enlargement of the European Union: Dealing with Complexity." En: *The Enlargement of the European Union: Issues and Strategies*. Ed. Victoria Curzon Price. Londres: Routledge (1999).
- De Witte, B. "The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek Temple or French Gothic Cathedral?" En: *The European Union after Amsterdam: A Legal Analysis*. Ed. H. Ton et al. La Haya: Kluwer Law International (1998).
- De Witte, Bruno y Gabriel Toggenburg. "Human Rights and Membership of the Union." En: *The EU Charter of Fundamental Rights*. Ed. Steve Peers y Angela Wards. Oxford y Portland, Oregon: Hart Publishing (2004).
- Declaración de Copenhague de 1973 sobre Identidad Europea, Boletín CEE 12-1973.
- Declaración sobre Democracia del Consejo Europeo de Copenhague de 8 de Abril de 1978, Boletín CEE 3-1978.
- Delegación de la Federación de Municipios de Madrid en Bruselas. Octubre 2007. Consultada 19 Mayo 2008. Disponible en: <<http://www8.madrid.org/gema/fmm/index.htm>>
- Dirección General de Ampliación. 1995-2008. Consultada 17 Mayo 2008. Disponible en: <[http://ec.europa.eu/dgs/enlargement/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/dgs/enlargement/index_es.htm)>
- Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca y Londres: Cornell University Press (2003).
- Fierro, Elena. *The EU's Approach to Human Rights' Conditionality in Practice*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers. (2003).
- González del Pino, Silvia. *Human Rights Clauses in EU Trade Agreements with Developing Countries: Difficulties and Driving Forces in Their Evolution*. Tesis del Master of Arts in European Political and Administrative Studies (sin publicar). Brujas: Departamento de Estudios Administrativos y Políticos, Colegio de Europa (2003).
- González Ibán, R. y M. Ahijado Quintillán. *Unión Política Europea: laberinto, puzzle o mosaico?* Madrid: Pirámide (2000).
- Green Cowles, Maria y Michael Smith. *The State of the European Union*. Oxford: Oxford University Press (2001).
- Habermas, J. "A Reconstructive Approach to Law I: The System of Rights". En: Habermas, J. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press (1997).

- Habermas, J. "Remarks on Legitimation through Human Rights". En: *Social Philosophy and Criticism* 24.2 (1998).
- Hermida del Llano, Cristina. *Los Derechos Fundamentales en la Unión Europea*. Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial (2005).
- Holland, M. *The EU and the Third World*. Londres: Palgrave (2002).
- Hughes, Kirsty. *The Political Dynamics of Turkish Accession to the EU: A European Success Story or the EU's Most Contested Enlargement?* Estocolmo: Sieps (2005).
- Keohane, Robert O. y Stanley Hoffman. *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*. Westview: Boulder, CO (1991).
- Kochenow, Dimitry. "Behind the Copenhagen façade: The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law" En: *European Integration online Papers (EIoP)* 10.8 (2004). Disponible en: <<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-010.pdf>>
- Laffan, Bridget et al. *Europe's Experimental Union: Rethinking Integration*. Londres y Nueva York: Routledge (2000).
- Muftuler-Bac, Melten. *Turkey's Relations with a Changing Europe*. Manchester: Manchester University Press (1997).
- Nowak, Manfred. *Introduction to the International Human Rights Regime*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers (2003).
- Opinión de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Eslovaquia. Boletín UE. Supl. 9/97.
- Parker, Jill. "West Meets East: A Discussion of European Union Enlargement and Human Rights". En: *Tulsa Journal of Comparative International Law* 11.2 (2004).
- Peterson, John y Helene Sjursen (Eds.). *A Common Foreign Policy for Europe? Visions of the CFSP*. Londres: Routledge (1998).
- Preston, Christopher. *Enlargement and Integration in the European Union*. Londres: Routledge (1997).
- Rangelov, Iavor. "Bulgaria's Struggle to Make Sense of EU Human Rights Criteria". Octubre 2001. Consultada 13 Mayo 2008. Disponible en: <<http://www.eumap.org/journal/features/2001/oct/bulgariastr>>
- Roy, Joaquín y Domínguez Rivera, Roberto. *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Plaza y Valdés (2001).
- Sadurski, W. "EU Enlargement and Democracy in New Member States". En: *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders*. Ed. W. Sadurski et al. Dordrecht: Springer (2005).
- Smith, K. E. "The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause of Concern?" En: *The International Spectator* XXXV.2 (Abril-Junio 2000).
- Smith, M.E. *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press (2004).
- Toggenburg, Gabriel. "A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities". En: *European Integration*

- Online Papers (EIoP)* 16.4 (2000). Disponible en:  
<<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-016a.htm>>
- van Westering, Jolanda. *Promoting Respect for Human Rights in the External Relations of the EU: A matter of Principles or Application of Double standards? The cases of Turkey and Cyprus*. Brugge: College of Europe (1998).
- Wallace, William. "Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System". En: *Policy-Making in the European Community*. Ed. Helen Wallace et al. Chichester, Nueva York: John Wiley (1983).
- Whitman, Richard, G. *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*. Nueva York: St. Martin Press (1998).
- Williams, Andrew. *EU Human Rights Policies: A Study of Irony*. Oxford: Oxford University Press (2004).
- Zielonka, Jan (Ed.). *Paradoxes of European Foreign Policy*. La Haya: Kluwer Law International (1998).
- Zolkos, Magdalena. "The Copenhagen Human Rights Criteria and the Relevance of the Post Communist Context". En: *Papeles del Este, Transiciones Postcomunistas* 7 (segundo semestre 2003). Disponible en:  
<<http://www.ucm.es/BUCM/cee/papeles/07/07.pdf>>