



**CONSEJO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 18 de noviembre de 2009 (18.11)
(OR. en)**

16081/09

**DEVGEN 331
COHOM 261
RELEX 1079
ACP 268
COEST 418
COLAT 36
COASI 207
COAFR 363
COMAG 22**

NOTA

de: Secretaría General

con fecha de: 18 de noviembre de 2009

n.º doc. prec.: 15479/09

Asunto: Conclusiones del Consejo sobre Apoyo a la democracia en el marco de las relaciones exteriores de la UE
- Hacia una mayor coherencia y eficacia

En la sesión celebrada el 17 de noviembre de 2009, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores adoptó las conclusiones que se adjuntan a la presente nota.

Conclusiones del Consejo
sobre apoyo a la democracia en el marco de las relaciones exteriores de la UE
- Hacia una mayor coherencia y eficacia

1. Como actor a escala mundial y mayor donante mundial, la Unión Europea se funda en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Uno de los objetivos de la acción exterior de la UE es 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. La UE se ha comprometido a mejorar la coherencia y eficacia de su apoyo a la democracia. Por lo tanto, el Consejo decide adoptar un programa de acción de la UE de apoyo a la democracia en el marco de las relaciones exteriores de la UE.

2. La UE y sus Estados miembros actúan en apoyo de la democracia partiendo de una firme tradición parlamentaria asentada en la función de los parlamentos nacionales, regionales y las corporaciones locales de los Estados miembros y del Parlamento Europeo. El Consejo reconoce que la democracia no puede ser impuesta desde fuera. La UE sigue comprometida con el principio de implicación de los países socios en las estrategias y programas de desarrollo. Los procesos que se llevan a cabo localmente pueden ser respaldados con una combinación adecuada de instrumentos financieros y políticos adaptados a la situación específica de cada país. Por consiguiente, el apoyo de la UE a la democracia deberá tener como objetivo ayudar a los esfuerzos y reforzar la capacidad de los gobiernos, parlamentos y otras instituciones públicas, actores políticos, organizaciones de la sociedad civil y otros agentes. Los esfuerzos de la UE tendrán como finalidad contribuir al desarrollo sostenible, al respeto de los derechos humanos, a la gobernanza democrática, a la seguridad, a la reducción de la pobreza y a la igualdad de género.

3. La UE dispone de un amplio abanico de instrumentos. Entre estos hay un número importante de instrumentos de diálogo con los que se puede tratar elementos relacionados con el apoyo a la democracia, políticas, acciones emprendidas con arreglo a los principios de la UE en materia de derechos humanos, instrumentos financieros, misiones de observación electoral, misiones de la PESD y acciones en foros multilaterales. La UE no tienen intención de introducir nuevas condiciones para proporcionar ayuda al desarrollo. No es necesario renegociar las normas vigentes, ni los valores y principios esenciales que constituyen los componentes constitutivos de la democracia, ni definir políticas nuevas. No obstante, el Consejo declara que hay margen para mejorar la aplicación de las políticas existentes de la UE y que estas políticas deberían aplicarse de una manera más coherente y eficaz, a fin de que actúen entre sí y se refuercen mutuamente como conjunto coherente.

4. Reconociendo que los procesos de consolidación de la democracia poseen un carácter pluridimensional, que son complejos y que son procesos a largo plazo, el Consejo conviene en que es necesario adoptar un enfoque más amplio y más coherente. El Consejo hace hincapié en la necesidad de reforzar la coherencia, la complementariedad y la coordinación del conjunto de acciones de todo tipo en apoyo de la democracia, y esto no sólo entre los diferentes actores, sino también entre los instrumentos temáticos y geográficos de apoyo a la democracia tanto *in situ* como en la sede principal. Esta forma de actuar debe comenzar desde el momento del análisis de la situación en el país y continuar durante la planificación, la programación, la realización y la evaluación del apoyo de la UE, para lograr una combinación apropiada de instrumentos conforme a la situación del país de que se trate y debería orientarse a través del diálogo con los países socios, según proceda. La UE está decidida a trabajar en el marco de una genuina asociación con los países terceros, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil.

5. El Consejo muestra su satisfacción por la presentación del documento conjunto de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo sobre la consolidación de la democracia en el marco de las relaciones exteriores de la UE y de sus recomendaciones.
6. En el Anexo I se recoge un Programa de acción de la UE de apoyo a la democracia en el marco de las relaciones exteriores de la UE, que se basa en las políticas e instrumentos existentes y pertinentes, y tiene en cuenta los trabajos realizados por los grupos correspondientes del Consejo.
7. El programa se aplicará a las acciones emprendidas en el marco de todas las políticas e instrumentos de la UE vigentes destinados a apoyar la democracia en los países terceros en el marco de la política de desarrollo de la UE y de la Política exterior y de Seguridad Común (PESC).
8. El Consejo invita a los responsables de las Instituciones de la UE, en cooperación con los Estados miembros, a que apliquen el citado Programa de acción de la UE de apoyo a la democracia en el marco de las relaciones exteriores de la UE en todas las regiones, y a que informen al Consejo en 2010 sobre los progresos realizados en su aplicación. Invita asimismo a las Instituciones responsables de la UE a que incluyan en su informe sobre el estado de los trabajos una propuesta de lista de países piloto para un seguimiento más específico. Una vez se haya convenido la lista y el seguimiento propuestos, en colaboración con los países de que se trate se elaborarán medidas y un calendario de aplicación.

**Programa de Acción de la UE de apoyo a la democracia
en el marco de las relaciones exteriores de la UE**

I. Introducción

La gobernanza democrática y participativa basada en la voluntad popular constituyen la mejor forma de garantizar el derecho de los hombres y las mujeres a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. Como se reconoce en la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. La democracia está inexorablemente unida al pleno respeto de los derechos humanos, entre ellos, a la igualdad entre los sexos.

La UE puede desempeñar un papel importante apoyando a los Estados y a la sociedad civil, en particular a los defensores de los derechos humanos y a activistas a favor de la democracia, que aspiren a una mayor libertad, igualdad, justicia y prosperidad. Para ello la UE se basa en la aplicación efectiva de las Directrices de la UE sobre derechos humanos y en particular las Directrices de la UE sobre defensores de los derechos humanos.

Si bien los sistemas democráticos pueden variar en sus formas y características, la democracia ha pasado a ser un valor universal. La democracia garantiza que se pueda pedir cuentas a los dirigentes de sus acciones. Los gobiernos que gozan de legitimidad democrática tienen que tener en cuenta los derechos y necesidades elementales de las personas, si no quieren perder su legitimidad y el apoyo de la población. La UE sigue comprometida con el principio de implicación de los países socios en las estrategias y programas de desarrollo. Los procesos e iniciativas gestionados localmente deben ser respaldados mediante una combinación adecuada de instrumentos financieros y políticos adaptados a la situación específica de cada país, siempre que dichas iniciativas sean compatibles con las normas internacionales sobre derechos humanos. El objetivo del **Programa de Acción de la UE de apoyo a la democracia en el marco de las relaciones exteriores de la UE** es mejorar la coherencia y la eficacia de la UE de apoyo a la democracia y no se propone introducir nuevas condiciones para la ayuda de la UE al desarrollo.

II. Principales valores, normas y principios esenciales comunes

Los siguientes valores, normas y principios esenciales comunes forman la base del **Programa de Acción de la UE de apoyo a la democracia en el marco de las relaciones exteriores de la UE**:

- Los derechos humanos y la democracia mantienen una relación indisoluble. Únicamente en una democracia, las personas pueden ejercer plenamente sus derechos humanos, únicamente cuando se respetan los derechos humanos, puede prosperar la democracia.
- Los progresos en materia de protección de los derechos humanos, el buen gobierno y la democratización son fundamentales para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

- Aunque no existe un modelo único de democracia, las democracias comparten determinados rasgos comunes. Entre estos figuran el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en particular el principio de no discriminación, según el cual toda persona tiene derecho a gozar de los derechos humanos sin discriminación por motivos de raza, sexo, lengua, religión, opinión política u otra, origen nacional o social, nacimiento u otro estatuto. La democracia debe garantizar los derechos de todos, en particular, los derechos de las personas pertenecientes a minorías, de los pueblos indígenas o de los grupos vulnerables.
- La democracia, el gobierno democrático, el desarrollo y el respeto de la totalidad de los derechos humanos -derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales- son interdependientes y se refuerzan mutuamente.
- La posibilidad de que los hombres y mujeres participen a pie de igualdad en la vida política y en el proceso de decisión es una condición *sine qua non* de una democracia verdadera. La promoción de la igualdad entre los sexos y de los derechos de la mujer no es sólo algo crucial en sí mismo, sino que es un derecho humano fundamental y una cuestión de justicia social, y además constituye un instrumento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- La UE se compromete con el principio de implicación de los países socios en las estrategias y programas de desarrollo.
- El apoyo de la UE a la democracia debe conceder especial atención al papel de los representantes electos, a los partidos políticos e instituciones, a los medios de comunicación independientes y a la sociedad civil. La UE deberá tener en cuenta el ciclo electoral completo y no centrarse únicamente en un apoyo electoral ad hoc.

- La UE reconoce que los representantes de los ciudadanos elegidos democráticamente ejercen una función fundamental de vigilancia. Por eso, alienta a una mayor participación de las asambleas y parlamentos nacionales y de las autoridades locales en la elaboración de las políticas nacionales .
- Un elemento esencial de la democracia es que los dirigentes y funcionarios del Estados tienen que rendir cuentas de sus acciones. En este contexto, la UE reitera su apoyo a los esfuerzos por combatir la corrupción.
- La UE apoya la amplia participación de todos los agentes en el proceso de desarrollo de los países y alienta a todos los componentes de la sociedad a participar en la consolidación de la democracia. Las ONG y otros actores no gubernamentales de los países socios desempeñan un papel fundamental como promotores de la democracia, de la justicia social y de los derechos humanos.
- Las asociaciones y los diálogos de la UE con terceros países seguirán promoviendo valores comunes: el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, la paz, la democracia, el buen gobierno, la igualdad entre los sexos, el estado de Derecho, la solidaridad y la justicia.

- El diálogo político constituye un medio importante para contribuir a la realización de los objetivos de desarrollo y de otros objetivos correspondientes a las relaciones exteriores. En el marco del diálogo político, se evaluarán regularmente el respeto de la gobernanza democrática, los derechos humanos, los principios democráticos y el estado de Derecho para elaborar puntos de vista comunes y definir medidas de apoyo. Este diálogo tiene una dimensión preventiva importante. Su finalidad es garantizar el respeto de esos principios.
- Un planteamiento global de la gobernanza implica la integración de los derechos humanos y las libertades fundamentales, de la gobernanza democrática y del Estado de Derecho en todos los sectores de actuación, entre otras cosas, mediante la aplicación de las directrices de la UE para el diálogo sobre derechos humanos, y la inclusión de los derechos humanos, la democracia y el estado de Derecho en las conversaciones con terceros países, en los debates de los programas y en los documentos estratégicos por países.

III. Es necesaria una mayor actividad en los ámbitos siguientes:

1) Planteamientos específicos para cada país

Los procesos de consolidación de la democracia se realizan en muchos contextos, que incluyen a los países que salen de un conflicto o que están amenazados por uno, o a los que se hallan en situaciones de debilidad. Será el contexto de cada país el que determine el tipo y el nivel del compromiso de la UE, así como la mejor combinación de instrumentos que deba utilizarse. La actividad de la UE deberá basarse en una profunda comprensión del contexto local.

El análisis por países debe efectuarse a partir de los instrumentos analíticos ya existentes desarrollados por los distintos actores de la UE, incluyendo los perfiles de gobernanza para los países ACP, los informes de los Jefes de Misión, los informes de los Representantes Especiales de la UE y las fichas sobre derechos humanos. También deben tomarse en consideración los análisis y planes de acción existentes a nivel nacional. Cuando proceda, también deben tenerse en cuenta las recomendaciones de las misiones de observación electoral de la UE o los instrumentos de análisis creados por otros medios externos. Sobre la base de la experiencia adquirida en la utilización de los perfiles de gobernanza con respecto a los países ACP, habría que incluir en los documentos de estrategia por país un análisis específico del país en el que se aborde el tema del apoyo a la democracia. Debería prestarse especial atención a las necesidades específicas en relación con situaciones de fragilidad o pos-conflicto.

2) **Diálogo y asociación**

El establecimiento de auténticas asociaciones basadas en el diálogo y en la consulta mejora la implicación de los países en los procesos de consolidación de la democracia; siempre que sea posible, deben tratarse elementos de gobernanza democrática como puntos por derecho propio en los diálogos de la UE con los países asociados.

A menudo hay varios diálogos en curso con los países asociados, a varios niveles y con aspectos relacionados con los procesos de consolidación democrática ¹. Debemos esforzarnos por utilizar esos distintos diálogos de una forma más coherente, sistemática y coordinada, y a este respecto deben ponerse en común según convenga, las prácticas correctas, las valoraciones y las experiencias. La UE debe mantener su práctica establecida de buscar formas innovadoras implicar en los diálogos a la sociedad civil, los partidos políticos, los medios de comunicación y demás actores políticos no gubernamentales.

¹ Por ejemplo, los diálogos políticos, los diálogos locales de la troika, los diálogos sobre derechos humanos, los subcomités de derechos humanos, los subcomités JLS, los diálogos en torno al artículo 8 de Cotonú, los diálogos ACC, los diálogos sobre planes de acción para asociaciones estratégicas, los diálogos de programación, etc.

3) **Coherencia y coordinación de la UE**

La UE está empeñada en aumentar la coherencia, la eficacia y el impacto sobre el desarrollo de las políticas comunitarias, tanto interiores como exteriores. En las relaciones exteriores de la UE, es preciso mejorar la coherencia entre los distintos actores e instrumentos, tanto *in situ* como en la sede principal. Todo ello debe comenzar a partir de la fase del análisis por país y continuar desde la fase de planificación a la de aplicación. También requiere una mayor coherencia y coordinación entre los instrumentos de planificación y las orientaciones para las estrategias, tanto temáticas como nacionales y regionales, de un amplio programa sobre apoyo a la democracia, y la utilización coherente de instrumentos que permitan evaluar los elementos de apoyo a la democracia, así como su supervisión y valoración.

4) **Integración horizontal**

Se han hecho algunos progresos en cuanto a la puesta en práctica de los compromisos de la UE que figuran en el Consenso Europeo sobre Desarrollo y las Directrices sobre Derechos Humanos, de integrar los derechos humanos, la democracia, el buen gobierno y el Estado de Derecho en todas las actividades de las relaciones exteriores de la UE, sobre todo respecto de los países ACP, mediante la Iniciativa de Gobernanza de 2006. También deben mencionarse la importante aportación de las misiones y operaciones PESD a los procesos de consolidación democrática y al Estado de Derecho, y el papel central desempeñado por los Representantes Especiales de la UE y el papel de las misiones de observación electoral a la hora de fomentar la democracia.

La UE debe seguir mejorando la integración horizontal en este ámbito, conforme a los compromisos vigentes, tanto desde una perspectiva institucional como en las políticas y en los instrumentos geográficos o temáticos.

5) Cooperación internacional

La UE debe intensificar sus esfuerzos por promover normas y elementos de democracia en sus actividades en las organizaciones internacionales. Debe continuar fomentando la aplicación eficaz de los compromisos y obligaciones contraídos en los foros en los que participan los Estados miembros de la UE, y a través de dichos foros, incluidos las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la OSCE. La UE y sus Estados miembros han de intensificar la cooperación en estos foros y en otros foros internacionales, incluyendo la cooperación en el marco de la Comunidad de Democracias.

El diálogo con las organizaciones regionales e internacionales, así como el apoyo a las organizaciones subregionales, son vitales para los procesos de consolidación de la democracia. La UE seguirá respaldando las iniciativas de apoyo a la democracia en otras partes del mundo, en particular, mediante la Asociación Oriental, la Política Europea de Vecindad, la Unión por el Mediterráneo, la Estrategia UE-Asia Central, la aplicación de la Estrategia Conjunta UE-África y la Asociación sobre Gobernanza Democrática y Derechos Humanos. La UE seguirá apoyando otras iniciativas regionales, tales como el mecanismo africano de evaluación por homólogos, la Carta Democrática y el mecanismo inter pares de la OEA y la Organización de la francofonía.

La UE debe estudiar las posibilidades de fortalecer más su diálogo y su apoyo al trabajo de las organizaciones regionales y subregionales de apoyo a la democracia, en particular, mediante el estudio de las posibilidades de establecer plataformas interregionales de intercambio de ideas en este ámbito.

6) Visibilidad

En los informes anuales de la UE sobre cooperación para el desarrollo y derechos humanos, así como en los demás informes pertinentes sobre países, deben realizarse más los temas relativos a la democracia. Siempre que sea factible, esos informes han de incluir una sección aparte dedicada al apoyo a la democracia. Pese a que la visibilidad no debe ser un objetivo en sí misma, el fomento de la transparencia y de la visibilidad aumentará el impacto del apoyo de la UE a la democracia.
