

EL PAPEL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE Y EN LA UNIÓN EUROPEA: UN MODELO DE ANÁLISIS

KOLDO CASLA SALAZAR*

RESUMEN:

La influencia de los derechos humanos en la política exterior no debe entenderse exclusivamente como una cuestión de identidad nacional. El reconocimiento de los derechos humanos en la política exterior de un estado también deriva de ejercicios de socialización interna e internacional y, en ocasiones, es el producto de decisiones racionales estratégicas. Este artículo presenta un modelo de análisis para examinar el papel de los derechos humanos en la definición de la política exterior de la Unión Europea y de sus estados miembros. Este trabajo es una versión resumida de un proyecto de investigación realizado bajo la supervisión del Profesor Jack Donnelly en la Universidad de Denver, bajo el título *Human Rights in Foreign Policy in and of the European Union: A Model of Analysis*.

PALABRAS CLAVE:

Derechos humanos; política exterior; interés nacional; identidad nacional; Unión Europea.

TITLE:

The role of Human Rights in foreign policy in and of the European Union: a model of analysis.

ABSTRACT:

The influence of human rights in foreign policy should not be seen only as a matter of national identity. The recognition of human rights in foreign policy may also be the result of domestic and international processes of socialisation, and it can also be the product of strategic rational decisions. This article presents a model of analysis to assess the role of human rights in the definition of the foreign policy of the European Union and its Member States. This is an abbreviated version of a research project carried out under Professor Jack Donnelly's supervision at the University of Denver: *Human Rights in Foreign Policy in and of the European Union: A Model of Analysis*.

KEYWORDS:

Human Rights; Foreign Policy; National interest; National identity; European Union.

***Koldo CASLA SALAZAR** es licenciado en Derecho por la Universidad del País Vasco —Euskal Herriko Unibertsitatea— con especialidad en Derecho internacional y europeo. También cuenta con un Master en Derechos Humanos por la Universidad de Essex (Reino Unido) y un Master Fulbright en Estudios Internacionales por la Universidad de Denver (Estados Unidos). Koldo Casla tiene varios años de experiencia en el campo del activismo por los derechos humanos y es el creador del blog Derechos en Contexto (www.derechosencontexto.eu). koldo.casla@yahoo.es

El autor está en deuda con Sir Nigel Rodley, Mariano Torcal, Josephine Liebl y Daniel Ruiz de Garibay por sus valiosos comentarios y sugerencias. Gracias también a Jack Donnelly por aceptar la supervisión de este proyecto de investigación. Sobra decir que el autor es el único responsable de posibles omisiones o errores.

Introducción

¿Influyen el derecho internacional y los principios de derechos humanos sobre las políticas exteriores en Europa? Cuando le hablé a un profesor de derecho internacional de una universidad española sobre mi idea de investigar esta misma pregunta, su reacción no pudo haber sido más clara: “con semejante tema, ¡no tardarás ni diez minutos!”. Tan solo unas semanas después, leí el capítulo de Andrew Clapham en *The EU and Human Rights*, editado por Philip Alston en 1999. En el primer párrafo, Clapham recuerda los sarcásticos comentarios que tuvo que soportar cuando discutía con algunos colegas respecto a su investigación sobre los derechos humanos en la política exterior de la Unión Europea (UE)¹.

Entre académicos críticos y grupos de activistas se ha extendido una opinión fundamentalmente negativa sobre el papel de los derechos humanos en la política exterior. Si entendemos los derechos humanos como estándares innegociables de conducta para los estados, no debe sorprendernos que los defensores de derechos humanos se enojen con la clase política. Los estados tradicionalmente han sido los protagonistas en las relaciones internacionales; hasta tal punto llega su importancia que, si tan solo uno de ellos (de tamaño medio) se decidiera a promover activamente una agenda de derechos humanos en el exterior - a expensas de sus propios intereses económicos y de seguridad -, lograría un gran impacto en todo el mundo. Sin embargo, el precio parece ser demasiado alto. Da la impresión de que los intereses nacionales en juego y las altas expectativas de los activistas no son reconciliables.

Ahora bien, los derechos humanos se han convertido en una idea muy poderosa que no sólo orienta las políticas internas de los gobiernos, sino que también modula sus palabras y sus acciones de puertas afuera. Los derechos humanos tienen una casilla reservada en el tablero del juego diplomático. Muchos gobiernos sólo los consideran adornos o incluso un mal con el que han de lidiar. Sin embargo, hoy los derechos humanos constituyen uno de los indicadores de legitimidad de los estados en relaciones internacionales². Algunos países han llegado incluso a ser especialmente activos en la promoción de los derechos humanos. Estos países (Noruega o Suecia suelen ser los ejemplos más citados) proyectan al exterior la imagen de que, dado que los derechos humanos son generalmente valorados y respetados dentro de sus fronteras, mejorar su situación en el resto del mundo forma parte de sus propios intereses nacionales. En palabras de Alison Brysk, son los “buenos samaritanos globales”³.

En el caso de Europa, los derechos humanos han estado muy presentes,

¹ CLAPHAM, Andrew, “Where is the EU’s Human Rights Common Policy, and How is it Manifested in Multilateral Fora?” en ALSTON, Philip (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, p. 627.

² DONNELLY, Jack, “Human rights: a new standard of civilization?” en *International Affairs*, vol. 74, nº 1, 1998, p. 21.

³ BRYSK, Alison, *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 2009.

al menos, desde la Segunda Guerra Mundial. Históricamente, la noción “derechos humanos” ha estado muy vinculada a Europa (Ilustración, Revolución Francesa, etc.), hasta el punto de que algunos consideran esta circunstancia como una de las pruebas más irrefutables contra su universalidad. El rol de los derechos humanos en el discurso político europeo es tal que, en palabras de Emanuel Adler, “sería muy difícil para un estado europeo vulnerar consistentemente los derechos humanos y al mismo tiempo ser considerado como parte integrante de la ‘Europa’ contemporánea”⁴.

No obstante, los guardianes de la causa de los derechos humanos son conscientes de que éstos carecerían de significado si estuvieran condenados a quedar en hermosas declaraciones de intenciones sin mayor recorrido. Por eso siguen insatisfechos. El potencial de los derechos humanos quedará truncado si los actores más importantes en el escenario global, es decir, los estados, se niegan a promoverlos en sus relaciones bilaterales y multilaterales.

En el caso europeo, destacan dos cuestiones principales. En primer lugar, ¿qué es lo que los activistas pueden esperar de los estados? Y, en segundo lugar, ¿cómo pueden saber si sus expectativas están siendo (al menos parcialmente) satisfechas? Con el fin de abordar estas preguntas, este artículo se divide en tres secciones. En la primera, se discuten los enfoques teóricos en el estudio de la política exterior. La segunda, presenta y defiende un modelo teórico de análisis. Finalmente, en la tercera parte, se aplica dicho modelo al caso de la Unión Europea⁵.

1. ¿Importan los derechos humanos?

1.1. La construcción del interés nacional y de la identidad nacional

Entre otras importantes aportaciones, el libro *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, editado por David Forsythe, confirma que “la mayoría de los países, si no todos ellos, están preocupados por su imagen”⁶. Un rápido vistazo a las intervenciones de delegados nacionales en organizaciones como Naciones Unidas muestra que el mensaje importa. Incluso las naciones más poderosas se muestran tan interesadas en conservar (y, de ser posible, aumentar) su capacidad material como en mantener una imagen positiva en el exterior. Un país fuerte puede querer ser temido por otros, pero necesariamente también habrá de intentar ser respetado. De lo contrario, a largo y medio plazo, su legitimidad como potencia mundial estará en riesgo.

⁴ ADLER, Emanuel, “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics” en *European Journal of International Relations*, vol. 3, nº 3, 1997, p. 345.

⁵ El proyecto original en inglés estudia tres casos: España, Reino Unido y la Unión Europea. Sin embargo, debido a la limitación de espacio, nos centramos aquí únicamente en el último de estos casos.

⁶ FORSYTHE, David, “Introduction” en FORSYTHE, David (ed.), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, United Nations University Press, Tokyo, 2000, p. 2.

La apariencia también es muy importante para los países de menor tamaño. De hecho, la construcción de una identidad nacional particular es aun más importante para estos países, ya que puede ser el único modo para ellos de encontrar un lugar en el mundo. Las relaciones internacionales contemporáneas valoran positivamente el reconocimiento y respeto de las normas internacionales. Esto no significa que el enfoque constructivista haya remplazado definitivamente las perspectivas tradicionales racionalistas (el neorrealismo y el institucionalismo liberal). El constructivismo no explica por qué, pese a que el derecho internacional es hoy más prolífico que nunca, las atrocidades contra los derechos humanos están a la orden del día. El constructivismo tampoco aclara la causa por la que algunos gobiernos poderosos a veces adoptan una actitud sensible a los derechos humanos en sus relaciones exteriores. Aunque el constructivismo no siempre indica la razón por la que los derechos humanos son vulnerados o por qué una vulneración dada sale a la palestra, sí que ayuda a comprender por qué los derechos humanos se han convertido en una poderosa idea.

El constructivismo nos presta un lápiz para dibujar la línea (habitualmente borrosa) entre las decisiones políticas *buenas* y las *malas*. Y esta no es una cuestión menor. El constructivismo proporciona herramientas para comprender el modo en que las normas modulan los intereses nacionales. Para los constructivistas, "las identidades, los intereses y el comportamiento de los agentes políticos son construidos socialmente por significados, interpretaciones y suposiciones colectivas sobre el mundo"⁷. Audie Klotz, en su análisis sobre el cambio de actitud de Occidente hacia el apartheid en Sudáfrica en los años 1980 (desde una inicial tolerancia y condescendencia hasta la posterior crítica abierta), señala que las "normas son componentes integrantes tanto del sistema internacional como de los intereses de los estados"⁸.

No debemos olvidar que en buena medida la supuesta desconfianza entre ideas e intereses no hace sino generar más confusión. Wendt, por ejemplo, indica en su *Social Theory of International Politics* que el constructivismo y el racionalismo son complementarios en la medida en que permiten que los intereses percibidos se perfilen con identidades intersubjetivas⁹. Desde la escuela liberal de las relaciones internacionales, Joseph Nye afirma que "una definición democrática del interés nacional no casa con la distinción entre una política exterior basada en la moral y una política exterior basada en los intereses. Los valores morales no son más que intereses intangibles. Líderes y expertos pueden criticar el coste de respetar estos valores. Pero si un público informado está en desacuerdo, los expertos no pueden menospreciar la legitimidad de la opinión pública"¹⁰.

⁷ ADLER, E., "Seizing the Middle Ground...", *op. cit.*, p. 324.

⁸ KLOTZ, Audie, "Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and US Sanctions Against South Africa" en *International Organization*, vol. 49, nº 3, 1995, p. 460.

⁹ WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999, ps. 41 y 371.

¹⁰ NYE, Joseph, "Redefining the National Interest" en *Foreign Affairs*, vol. 78, nº 4, 1999, p. 24.

1.2. Razón de ser y propósito de una política exterior sensible a los derechos humanos

La incertidumbre en el proceso de definición de la política exterior se explica por la incertidumbre en el proceso de construcción de los intereses nacionales. En este sentido, los derechos humanos presentan una seria candidatura para influir estratégicamente en la política exterior. Los derechos humanos ofrecen “creencias-principios” (*principled beliefs*); es decir, “ideas normativas que proporcionan criterios para distinguir lo correcto de lo incorrecto y lo justo de lo injusto”. A su vez, ofrecen “creencias causales” (*causal beliefs*), dado que limitan razonablemente la ambigüedad respecto a una respuesta *buena* o *mala* en política exterior¹¹. El rápido proceso de institucionalización de los derechos humanos a través del derecho ha ayudado también a estrechar tal ambigüedad hasta el punto que, tanto para bien como para mal, hoy por hoy su significado y límites suelen reducirse a lo dispuesto por la normativa jurídica.

Durante la Guerra Fría, muchos creyeron que los derechos humanos eran trincheras ideológicas en el campo de batalla del neorrealismo. La impresionante evolución del derecho internacional de los derechos humanos parecería contraintuitiva de no haber sido por la manera en que tanto el Este como el Oeste destacaron sus diferencias en base a su respectivo enfoque conceptual sobre aquellos derechos¹². Cuando la Guerra Fría pasó a formar parte del pasado pareció, en principio, haber desaparecido la última razón de estado para promover los derechos humanos como una cuestión de política exterior. La mayoría de los analistas y activistas recurrieron al constructivismo para explicar por qué los derechos humanos importaban en política exterior o para reprochar y culpar a los gobiernos por darles la espalda¹³.

Ahora bien, varios autores han defendido una perspectiva que trasciende el dilema “intereses contra ideas”. Ya en 1983, Stanley Hoffman argumentaba que los estados debían promover los derechos humanos a través de la política exterior tanto por imperativos morales como por razones estratégicas y utilitarias con el fin de “transformar la naturaleza del ‘juego’ de la política internacional”¹⁴. A finales de los años noventa del siglo XX, Finnemore y Sikkink advertían de que “los frecuentes

¹¹ GOLDSTEIN, Judith y KEOHANE, Robert, “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework” en GOLDSTEIN, Judith y KEOHANE, Robert (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca, 1993, ps. 9 y 16.

¹² Tomo prestado este argumento de Sir Nigel Rodley. (Entrevista con el autor el 19 de agosto de 2010 en Colchester, Reino Unido).

¹³ Véase un exhaustivo estudio de la contribución de las escuelas académicas al estudio de los derechos humanos en política exterior en FELIU MARTÍNEZ, Laura, “La Política Exterior y la Promoción de los Derechos Humanos y la Democracia: Una Aproximación desde la Teoría de las Relaciones Internacionales” en QUEL LÓPEZ, Francisco Javier *et al* (eds.), *Derechos Humanos y Conflictos Internacionales. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2006*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Leioa, 2007, ps. 81-120.

¹⁴ HOFFMAN, Stanley, “Reaching for the Most Difficult: Human Rights as a Foreign Policy Goal” en *Daedalus*, vol. 112, nº 4, 1983, p. 37.

argumentos sobre si el comportamiento está basado en normas o en intereses no tienen en cuenta que el cumplimiento de las normas puede coincidir con el interés propio, dependiendo del modo en que uno entiende sus intereses y de la naturaleza de la norma misma¹⁵. Unos años más tarde, William Schulz, a la sazón director de Amnistía Internacional en Estados Unidos, realizó el que probablemente sigue siendo el intento más ambicioso de defender una política exterior sensible a los derechos humanos con argumentos materiales y racionalistas. En su libro original, titulado *In Our Own Best Interest*, Schulz observa que la comunidad de derechos humanos ha presentado tradicionalmente sus reivindicaciones en términos exclusivamente jurídicos y morales. Schulz considera que este enfoque es reduccionista y propone una tercera forma retórica adicional: "Lo que necesitamos son razones prácticas convincentes sobre las razones por las que el respeto a los derechos humanos actúa en favor de los intereses de Estados Unidos"; los derechos humanos, dice Schulz, "han de presentarse, en la medida de lo posible, en el lenguaje de la *realpolitik*"¹⁶. En este mismo sentido, hace pocos meses, Tom Porteous, en aquel momento director de Human Rights Watch en Londres, escribía en *The Guardian* que la defensa de los derechos humanos en el exterior no se justifica solamente con principios éticos, sino también con argumentos realistas relacionados con la seguridad tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales¹⁷.

La principal ventaja del argumento neorrealista es que habla la lengua materna de la mayoría de quienes se oponen a una política exterior sensible a los derechos humanos. Los neorrealistas tradicionales normalmente niegan que los derechos humanos deban ponerse en la balanza de los intereses nacionales. Si un grupo de defensa de los derechos humanos utiliza sus mismas herramientas teóricas para defender argumentos opuestos, presenta un reto mayúsculo para los adalides del neorrealismo, contrario a los derechos humanos. Si hay margen para defender los derechos humanos dentro del campo de la *realpolitik*, es más probable que una lengua común acelere el objetivo último: la materialización de un mundo en que los derechos humanos son completamente respetados. Sin embargo, el problema es obvio: habitualmente, la perspectiva neorrealista recomienda no perder demasiado tiempo con los derechos humanos, porque en no pocas ocasiones éstos entran en clara colisión con intereses económicos y de seguridad nacional. ¿Qué deberían hacer los defensores de derechos humanos en tal caso? Probablemente, otros argumentos provenientes del campo constructivista serían de más ayuda. Pero en última instancia la causa de los derechos humanos corre el riesgo de parecer impredecible. "Éstos son mis principios, pero si no le gustan, tengo otros" - se mofarían algunos parafraseando a Groucho Marx.

No obstante, la comunidad de derechos humanos no debería preocuparse demasiado sobre lo que Groucho Marx podría decir. Un giro estratégico en la

¹⁵ FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn, "International Norm Dynamics and Political Change" en *International Organization*, vol. 52, nº 4, 1998, p. 912.

¹⁶ SCHULZ, William, *In Our Own Best Interest*, Beacon Press, Boston, 2002.

¹⁷ PORTEOUS, Tom, "A humane nation is a safer nation" en *The Guardian*, 7 de Julio 2010.

argumentación no necesariamente implica una inconsistencia en la línea de principios. Las organizaciones de derechos humanos pueden tener un gran impacto con sus actividades de lobby sobre gobiernos que no necesariamente comparten sus fundamentos ideológicos o morales. Distintos oficiales y distintas audiencias requieren distintas estrategias, y estas variaciones no conducen al abandono definitivo de la misión y de la visión de una organización.

El enfoque de Schulz es relevante para comprender que a lo largo de la historia no todos los avances en el campo de los derechos humanos han sido el producto de ideologías y, menos aun, de caridad. Los derechos humanos también pueden ser un factor instrumental en la política exterior. De hecho, una política exterior ética (entendida como una política exterior únicamente basada en la moralidad) es simplemente imposible, lo cual no quiere decir que la política exterior sea por definición inmoral¹⁸. Decimos que una política exterior sensible a los derechos humanos es instrumental cuando los derechos humanos no están ubicados en el núcleo de la política en su conjunto. Una política exterior instrumental, aunque sensible hacia los derechos humanos, no es lo que sus defensores buscan, dado que debilita el poder de los derechos como factor político determinante. Ahora bien, es fundamental que los defensores de derechos humanos aprovechen la menor oportunidad para tener un impacto real en todo proceso político. Ello, por supuesto, no significa que no deban criticar a un gobierno cuando niegue los derechos humanos en nombre de otros intereses nacionales.

1.3. ¿Es Europa una "potencia normativa"?

Dado que los intereses nacionales son subjetivos, la definición de la identidad nacional no puede ser sino un proceso constante. En un mundo globalizado en el que el aislamiento y la autarquía parecen haberse convertido en palabras huecas propias de otro tiempo, es perentorio estudiar el modo en que los estados retroalimentan sus intereses e identidades.

Hace algunos años, Ian Manners definió la Unión Europea como una "potencia normativa". El poder de la UE no sería ni militar ni realmente económico, sino más bien uno basado en ideas y normas; "El ingrediente fundamental de la potencia normativa de Europa es que la UE tiene una existencia diferente a la de formas políticas previas, y que esta diferencia concreta predispone a la Unión a actuar de un modo normativo"¹⁹. De su estudio sobre la campaña internacional de la UE a favor de la abolición de la pena de muerte, Manners concluye que el poder normativo de Europa no sólo construye a la Unión de manera normativa, sino que también la predispone a actuar normativamente en la política internacional. "El factor más importante en la definición del papel internacional de la UE no es lo que

¹⁸ BULLEY, Dan, *Ethics as Foreign Policy: Britain, the EU and the other*, Routledge, Abingdon (RU), 2009.

¹⁹ MANNERS, Ian, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, 2002, p. 242.

hace o lo que dice, sino lo que es"²⁰. Así, Manners también señala que la UE juega un papel de primer nivel influyendo sobre la identidad de sus estados miembros y socializando ciertas normas internacionales, como la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos²¹.

La noción de "poder normativo de Europa" ha recibido abundantes glosas y comentarios desde su formulación primera hace menos de una década. Richard Youngs, por ejemplo, presenta una imagen más escéptica que la de Manners, y afirma que el racionalismo en el área de seguridad y el grado de razonamiento instrumental y de burocracia interna reflejan la existencia de cálculos utilitaristas en la acción política exterior en la Unión Europea²². Lerch y Schweltnus, por su parte, opinan que debemos prestar atención al modo en que la UE justifica sus demandas y sus críticas en el exterior, porque solamente una política exterior basada en el poder de las normas probaría el poder normativo de la Unión²³. De hecho, Manners mismo ha reconocido recientemente las limitaciones prácticas de la idea que él mismo acuñó: "Una cosa es decir que la UE es un poder normativo en base a su estructura política híbrida con formas de gobernanza supranacional e internacional; otra cosa, bien distinta, es decir que la UE *opera* de manera normativa (esto es, éticamente bien)"²⁴.

Otros autores han sido más benevolentes con Manners. Thomas Diez ha afirmado que el "poder normativo de Europa" es un enfoque válido. Ahora bien, dice Diez, al analizar sus efectos políticos se aprecia que "la narrativa de la 'potencia normativa de Europa' construye la identidad de la UE así como la del otro, de un modo que permite a los actores de la UE ignorar sus propias limitaciones si no aplican un alto nivel de reflexión autocrítica"²⁵. Respecto a la relación "UE-otros", el estudio de Scheipers y Sicurelli sobre la actitud de la UE hacia la Corte Penal Internacional y el Protocolo de Kyoto muestra que la Unión se representa a sí misma en contraposición a Estados Unidos. Para estos autores, hay un marco normativo propiamente europeo que se traduce en principios como la rendición de cuentas por crímenes internacionales y la lucha contra el cambio climático, actitudes constructivas hacia el derecho internacional y la fe en el multilateralismo²⁶. Respecto a estos dos últimos puntos, Sjursen apunta acertadamente que el respeto

²⁰ *Ibidem*, p. 252.

²¹ *Ibid.*, p. 253.

²² YOUNGS, Richard, "Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, nº 2, 2004, ps. 415-435.

²³ LERCH, Marika y SCHWELTNUS, Guido, "Normative by nature? The role of coherence in justifying the EU's external human rights policy" en *Journal of European Public Policy*, vol. 13, nº 2, 2006, ps. 304-321.

²⁴ MANNERS, I., "The normative ethics of the European Union" en *International Affairs*, vol. 84, nº 1, 2008, p. 65.

²⁵ DIEZ, Thomas, "Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'" en *Millennium*, vol. 33, nº 3, 2005, ps. 613-636.

²⁶ SCHEIPERS, Sibylle y SICURELLI, Daniela, "Normative Power Europe: A Credible Utopia?" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, nº 2, 2007, p. 451.

al derecho internacional debe ser visto como un indicador de la potencia normativa de Europa: “Actuar de manera normativa’ significaría así actuar de acuerdo con principios legales. También significaría que no importa si los intereses particulares coinciden o no con las obligaciones legales siempre que éstas sean respetadas incluso en el caso de que no coincidan con aquellos intereses”²⁷. Sjurzen va incluso más lejos y escribe que “una potencia ‘normativa’ sería aquella que trata de superar una política basada en el poder a través del fortalecimiento no sólo del derecho internacional sino del derecho cosmopolita, enfatizando los derechos de los individuos y no únicamente los derechos de los estados a la igualdad soberana”²⁸.

Ciertamente, el derecho internacional proporciona un buen set de herramientas para evaluar la dimensión normativa y la sensibilidad hacia los derechos humanos en política exterior. En primer lugar, la evaluación del uso del derecho internacional de los derechos humanos para la justificación de la política exterior puede descubrir patrones de instrumentalización de tales derechos. Y en segundo lugar, y más importante incluso, en tiempos de crisis global financiera, social y ecológica, algunos sectores de la sociedad (mujeres, inmigrantes y minorías étnicas o nacionales, como la comunidad romaní en Europa) sufren las consecuencias más que otros. Una crisis global como la presente puede ser una excusa particularmente tentadora para que los gobiernos restrinjan los derechos humanos dentro de las fronteras nacionales y los socaven en las relaciones exteriores. Si se utiliza sabiamente, el derecho internacional de los derechos humanos es un estándar a prueba de crisis.

2. Derechos humanos y política exterior en Europa: un modelo de análisis

2.1. Problemas y limitaciones del análisis

Antes de presentar el modelo teórico, es necesario reconocer algunos problemas metodológicos y sugerir, cuando sea posible, algunas soluciones.

Distinción entre las intenciones supuestas y las reales

Como se señaló previamente, los derechos humanos pueden no jugar más que un papel instrumental en política exterior. Si bien éste no es el objetivo último de la comunidad de derechos humanos, una política exterior instrumentalmente sensible a estos derechos puede tener un efecto muy positivo sobre las vidas de las personas en el exterior. Pese a ello, la noción ‘derechos humanos’ es tan importante que habitualmente algunos gobiernos se sienten tentados a instrumentalizarlos para justificar decisiones controvertidas, como bloqueos económicos o intervenciones militares. En este contexto, la importancia del derecho internacional (el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, fundamentalmente) es todavía mayor²⁹. Cuando la supuesta justificación de

²⁷ SJURSEN, Helene, “The EU as a ‘normative’ power: how can this be?” en *Journal of European Public Policy*, vol. 23, nº 2, 2006, p. 245.

²⁸ *Ibidem*, p. 249.

²⁹ Véase un análisis comparado del uso de la fuerza en Kosovo en 1999 y en Iraq a partir de 2003 en: SCOTT, Shirley y AMBLER, Olivia, “Does Legality Really Matter? Accounting for the Decline in US

cierta política exterior no parezca corresponderse con las motivaciones reales, los defensores de derechos humanos habrán de buscar las respuestas en los principios establecidos en el derecho internacional.

Casos particularmente difíciles

El problema surge con aquellos casos para los que la respuesta de derechos humanos no es en absoluto obvia. A menudo, los derechos humanos representan no tanto una política monolítica como un marco amplio en el que puede prevalecer una variedad de dinámicas operativas y políticas³⁰. La justificación de la invasión de Iraq con argumentos humanitarios como la "responsabilidad de proteger", o el dilema sobre el diálogo bilateral UE-Cuba desde la Posición Común de 1996 son tan solo dos ejemplos de situaciones complejas para las que el derecho internacional parece no resultar enteramente satisfactorio. Este tipo de casos particularmente difíciles son un auténtico problema para los interesados en el estudio de la política exterior. A fin de cuentas, se trata de una cuestión de estrategia más que de principios. Por lo tanto, cuando las direcciones políticas no estén claras y cuando el derecho internacional no proporcione la respuesta buscada, el investigador deberá manifestar con carácter previo a la evaluación cuáles son las razones por las que, en su opinión, cierta acción o decisión gubernamental sería más sensible a los derechos humanos.

¿Consistencia o eficacia?

Desgraciadamente, la consistencia de una línea política no siempre conlleva más y mejor impacto³¹. La comunidad de derechos humanos ha de determinar si la política exterior de un gobierno es eficaz en el sentido de si sirve o no para mejorar la situación de los derechos humanos en el exterior. A tal respecto, la clave es la eficacia; no la consistencia. Ahora bien, tal como apuntan Baehr y Castemans-Holleman, "la carga de la prueba de que una política inconsistente o menos consistente puede ser más eficaz en la promoción de los derechos humanos, es del gobierno que escoge tal política"³². Este ejercicio de transparencia también obliga al gobierno de turno a poner sobre la mesa los valores adscritos a sus intereses nacionales.

Acción e impacto: el otro lado de la moneda de la eficacia

El principal problema de la evaluación de impacto es la metodología. Dadas las restricciones operativas, Alison Brysk en *Global Good Samaritans* se limita a analizar "por qué y cómo los países adoptan tales políticas" (exteriores sensibles

Foreign Policy Legitimacy Following the 2003 Invasion of Iraq" en *European Journal of International Relations*, vol. 13, nº 1, 2007, ps. 67-87.

³⁰ YOUNGS, R., "Normative Dynamics and Strategic Interests...", *op. cit.*, ps. 415-416.

³¹ Esta es la razón por la que en este artículo se utiliza la fórmula "política exterior sensible a los derechos humanos", y no otras alternativas observables en la literatura, como "política exterior consistente/coherente con los derechos humanos", "ética como política exterior" o "derechos humanos como política exterior".

³² BAEHR, Peter y CASTERMANS-HOLLEMAN, Monique, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, 3ª edición, Palgrave Macmillan, Basingstoke (RU), 2004, p. 65.

a los derechos humanos), postergando la cuestión del impacto y la eficacia³³. La evaluación de impacto es un reto metodológico desde la misma base de atribuir una relación de causalidad entre cierta acción política y un resultado observable. Además, en el actual mundo globalizado, algunos efectos (positivos y negativos) pueden ser completamente involuntarios y el impacto real de una decisión en política exterior puede solamente ser apreciable a muy largo plazo³⁴.

La frontera borrosa entre política interior y política exterior

Una política exterior sensible a los derechos humanos puede llevar aparejadas dos consecuencias. Por un lado, si es eficaz, puede mejorar la vida de las personas en el exterior. Por otro, también puede tener un impacto normativo, en la medida en que juegue un rol en la socialización y consolidación de una norma internacional. En este sentido, la frontera entre acción política interior y exterior se disipa. Habitualmente, un análisis omnicomprendivo de la política de un gobierno en las relaciones internacionales requerirá que el investigador mire más allá de lo que el gobierno presente como una cuestión de política exterior. Esto es particularmente relevante en el caso de la Unión Europea. La Unión todavía tiene un mandato muy limitado en acción exterior, pero sus instituciones cuentan con una voz autónoma y relativamente fuerte en otras áreas que están estrechamente vinculadas con asuntos internacionales como comercio y, parcialmente, inmigración. Ahora bien, el investigador tendrá que delimitar su objeto de análisis. En su última expresión, casi todas las decisiones políticas pueden tener un impacto normativo en el exterior. Por ejemplo, cuando en verano de 2009 las Cortes Generales restringieron la aplicación del principio de jurisdicción universal en España, además de modificar el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, transmitieron un mensaje preocupante a la comunidad internacional, teniendo en cuenta que hasta entonces España había sido considerada un modelo en la lucha por una justicia internacional sin fronteras. En todo caso, es importante establecer unos límites en la investigación y distinguir (quizás de forma arbitraria hasta cierto punto) qué es una acción política exterior y qué no lo es.

No toda la verdad está ahí fuera

La última limitación de esta lista es quizás la más obvia de todas: los gobiernos no facilitan toda la información relevante a su ciudadanía. Una parte de este celo se justifica por la razón de estado. De hecho, un tipo de actividad diplomática llamado "diplomacia silenciosa" (*quiet diplomacy*), como su propio nombre indica, debe ser mantenida en una atmósfera de confidencialidad y discreción. Rosemary Foot muestra en *Rights Beyond Borders* que los diálogos bilaterales entre Estados Unidos y la Unión Europea, por una parte, y China, por la otra, permitieron que el Gobierno chino se sintiera lo suficientemente cómodo para mejorar parcialmente los derechos humanos en el país, si bien dicha estrategia remplazó y hasta cierto punto socavó

³³ BRYSK, A., *Global Good Samaritans...*, op. cit., p. 5.

³⁴ BAEHR, Peter, CASTERMANS-HOLLEMAN, Monique y GRÜNFELD, Fred, "Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands" en *Human Rights Quarterly*, vol. 24, nº 4, 2002, ps. 1001 y 1003.

la ruta multilateral de las Naciones Unidas³⁵. Es fundamental mantener los secretos nacionales a su mínima expresión y respetar y promover el derecho de acceso a la información de la ciudadanía y de los grupos de investigación. A tal respecto, un buen punto de partida para mantener el equilibrio entre la seguridad nacional y el acceso a la información puede encontrarse en los Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información, de 1996³⁶. El nivel de transparencia en el acceso a la información relacionada con la política exterior será considerado un indicador del nivel de sensibilidad de un gobierno respecto al proyecto global de los derechos humanos.

2.2. Análisis de las condiciones para una política exterior sensible a los derechos humanos

La literatura sobre el papel de los derechos humanos en política exterior destaca los siguientes factores condicionantes: tamaño del país, historia, instituciones y sociedad civil. Ninguno de estos factores garantiza por sí solo que un estado vaya a promover los derechos humanos en el extranjero. No obstante, todos ellos juntos construyen un potente faro desde el que proyectar luz sobre el tema de estudio.

En *Impotent Superpower, Potent Small State*, un estudio comparado sobre los objetivos de derechos humanos de la política exterior noruega y estadounidense, Jan Egeland señala que el *tamaño* es una de las diferencias clave entre los estados comprometidos y los no comprometidos con los derechos humanos. Para Egeland, Estados Unidos no cosecha logros reseñables en la defensa de los derechos humanos "debido a, y no a pesar de, su condición de superpotencia"³⁷. En contra, los estados pequeños raramente se ven obligados a optar entre los derechos humanos y otros objetivos, como los intereses económicos o la seguridad nacional. Egeland concluye que "la frecuencia e intensidad del conflicto entre el interés propio y las normas (internacionales de derechos humanos) parece ser proporcional al poder económico y militar de una nación, así como a sus ambiciones de política exterior"³⁸. Puede decirse que esta supuesta hipertrofia del pez neón frente a la incapacidad natural del oso pardo no se confirma de manera sistemática en la práctica. Sin embargo, la explicación sistémica y estructural de Egeland muestra que mientras los estados grandes apuestan por la política bilateral porque pueden confiar en su propia capacidad autónoma de actuación, los estados pequeños necesitan mecanismos

³⁵ FOOT, Rosemary, *Rights Beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, p. 221.

³⁶ Véase un exhaustivo comentario a estos Principios en: COLIVER, Sandra, "Commentary to: The Johannesburg Principles of National Security, Freedom of Expression and Access to Information" en *Human Rights Quarterly*, vol. 20, nº 1, 1998, ps. 12-80.

³⁷ EGELAND, Jan, *Impotent Superpower – Potent Small State: Potentialities and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*, Norwegian University Press, Oslo, 1988, p. 5.

³⁸ *Ibidem*, p. 15. Véase una visión más equilibrada de los pros y contras de las políticas exteriores de las superpotencias y de los pequeños estados en: BAEHR, P. y CASTERMANS-HOLLEMAN, M., *The Role of Human Rights...*, op. cit., ps. 20-21.

multilaterales para hacerse escuchar³⁹. Toda investigación sobre el papel de los derechos humanos en política exterior debe prestar atención al modo en que los estados llevan a cabo su acción exterior tanto a nivel bilateral como multilateral. Ambos niveles no siempre tienen por qué coincidir dado que el equilibrio entre los derechos humanos y otros intereses nacionales puede variar⁴⁰.

Otra cuestión importante a examinar es la *historia, cultura política y arquitectura institucional* del país. El lugar ocupado en la Guerra Fría, el legado histórico de una experiencia reciente de dictadura y/o de violaciones sistemáticas a los derechos humanos, el imperialismo, el nivel de intervención (incluyendo, sin exclusión, la intervención militar) en otros países, y el nivel de protección de los derechos humanos dentro de las fronteras son algunos de los factores políticos determinantes mencionados por los expertos. William Walldorf, centrándose en el caso de la asistencia policial y militar prestada por Estados Unidos a Chile y a Argentina durante sus respectivas dictaduras, subraya que la ideología liberal es una condición normativa e institucional necesaria para que un país democrático se muestre preocupado con la realidad de los derechos humanos en el exterior. Walldorf llega incluso a defender que la combinación de un comportamiento antiliberal por parte de un tercer estado y el compromiso de la sociedad civil constituirían la condición suficiente para una política exterior sensible a los derechos humanos⁴¹.

La observación empírica contradice este argumento. Desgraciadamente, el mundo está lleno de casos de abusos a los derechos humanos por parte de funcionarios del gobierno, y la mayoría de estos abusos no pasan inadvertidos para las organizaciones de derechos humanos. Sin embargo, los apuntes de Walldorf merecen una consideración porque traen a colación la importancia de un sistema político y de una agenda política permeables a los motivos de preocupación de la sociedad civil. Esta permeabilidad puede crear los mimbres necesarios para un consenso interno mínimo sobre el lugar de un país en el panorama mundial. Brysk argumenta que un país candidato a tener una política exterior sensible a los derechos humanos es normalmente una "potencia regional globalizada, democrática y moderadamente desarrollada"⁴². En su opinión, estas serían las condiciones necesarias para una política exterior que respete y promueva los derechos humanos. La concurrencia de otros tres factores sería suficiente para ubicar los derechos humanos en el núcleo de la política exterior de un país: liderazgo político, una sociedad civil activa y una ideología nacional consistente con los principios de derechos humanos⁴³.

³⁹ DONNELLY, J., *International Human Rights*, 3ª edición, Westview Press, Boulder (EEUU), 2007, p. 135.

⁴⁰ BAEHR, P., CASTERMANS-HOLLEMAN, M. y GRÜNFELD, F., "Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands ...", *op. cit.*, p. 994.

⁴¹ WALLDORF, William, "When Humanitarianism Matters: Liberalism and the Termination of Strategic Commitments" en *Security Studies*, vol. 14, nº 2, 2005, ps. 232-273.

⁴² BRYSK, A., *Global Good Samaritans...*, *op. cit.*, p. 5.

⁴³ *Ibidem*, ps. 5-19. Nótese que un buen nivel de protección de los derechos humanos en el país

Precisamente el papel, el trabajo y el nivel de apoyo de la *sociedad civil* organizada es el último elemento clave del análisis. A fin de cuentas, lo verdaderamente importante es comprobar si la ciudadanía siente o no una obligación moral de promover los derechos humanos en el mundo⁴⁴. Todos los analistas reconocen de un modo u otro la importancia de este factor. Cualquier modelo de análisis deberá incluir información relevante sobre la posición de la sociedad civil en el escenario político nacional. A tal respecto, el acceso de las organizaciones a la información política y su presencia en los medios son dos de los indicadores clave.

2.3. Análisis de las políticas. ¿Qué distingue una política exterior sensible a los derechos humanos de una que no lo es?

Este modelo teórico está dividido en tres áreas principales de análisis:

1. Factores históricos, institucionales y legales
2. Concepción de los derechos humanos. ¿Qué significan los derechos humanos para este gobierno/estado?
3. Iniciativas políticas multilaterales y bilaterales

El estudio empírico de las tres áreas del modelo debe ser realizado de manera consecutiva y en este exacto orden. La primera se refiere a las condiciones para una política exterior sensible a los derechos humanos. La segunda aborda la percepción del significado concreto de los derechos humanos. La última sección informa sobre las acciones políticas en relaciones exteriores. Si bien el modelo está fundamentalmente pensado para el análisis de la política exterior de un estado, también es aplicable para una organización internacional *sui generis* como la Unión Europea.

Factores históricos, institucionales y legales

El objetivo es descubrir hasta qué punto los poderes ejecutivo y legislativo de un estado se ven influidos por la sociedad civil. Se requiere un breve repaso histórico para observar de qué modo la situación presente está condicionada por acontecimientos pasados. Asimismo, se deben examinar los factores institucionales y legales relacionados con el sistema electoral y político, así como la regulación del derecho de acceso a la información.

- ¿Qué acontecimientos recientes tienen un impacto sobre la actual situación institucional?
- ¿Sistema presidencial o parlamentario? Un sistema parlamentario ofrece más posibilidades para influir sobre un gobierno y para reunir a partidos minoritarios y representantes independientes que pueden estar más abiertos al lobby de la sociedad civil.

no parece ser ni una condición necesaria ni suficiente para una política exterior sensible a los derechos humanos.

⁴⁴ DONNELLY, J., *International Human Rights ...*, op. cit., p. 137.

- ¿Permite la regulación del derecho a la información que la sociedad civil tenga acceso a información relativa a asuntos internacionales?
- ¿Quedan reflejados los motivos de preocupación de la sociedad civil en los medios de comunicación?

Concepción de los derechos humanos. ¿Qué significan los derechos humanos para este gobierno/estado?

Durante las últimas cinco o seis décadas se ha percibido un alto grado de "selectividad en relación con la clasificación de derechos sobre los que un gobierno decide centrar su política de derechos humanos"⁴⁵. Para evaluar la influencia de los derechos humanos sobre la política exterior de un país, en primer lugar debemos comprender el significado de estos derechos para sus representantes políticos. Esto es particularmente importante en relación con los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), derechos que han permanecido inadvertidos para los gobiernos e incluso para la mayoría de los defensores de derechos humanos hasta hace relativamente poco tiempo.

- ¿Ha ratificado este país el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, y la Carta Social Europea de 1961, así como su versión revisada de 1996?
- ¿Cuál fue la actitud de este país en la preparación del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en 2008 y todavía no en vigor? ¿Ha ratificado este país este Protocolo o es probable que lo haga a corto plazo?
- ¿Cómo se garantizan los DESC en la legislación interna? ¿Cómo ha interpretado la jurisprudencia estos derechos?

Iniciativas políticas multilaterales y bilaterales

Debemos distinguir entre relaciones multilaterales y bilaterales, y respecto a estas últimas, uno debe prestar particular atención a aquellos casos en los que el país objeto de estudio tiene mayor capacidad para tener impacto debido a razones históricas (como el colonialismo) o presentes (como su poder económico o militar). Además, como se señaló previamente, el analista ha de mirar más allá de lo que es oficialmente catalogado como política exterior y observar otras áreas políticas estrechamente conectadas a aquéllas.

- Áreas políticas tangencialmente relacionadas con la política exterior.
 - o Economía y comercio (notablemente importante para la UE).
 - o Migración y política de asilo, así como su impacto sobre la política de seguridad nacional y de ayuda al desarrollo.
 - o Lucha contra el terrorismo en el contexto de la "Guerra contra el Terror".
- Análisis de la diplomacia y de la política multilateral.
 - o Promoción del derecho internacional de derechos humanos y apoyo a los mecanismos internacionales de protección de los derechos

⁴⁵ BAEHR, P. y CASTERMANS-HOLLEMAN, M., *The Role of Human Rights in Foreign Policy ...*, op. cit., p. 64.

- humanos.
 - ¿Ha ratificado este país los principales tratados de derechos humanos?
 - ¿Cuál ha sido la participación de este país en el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas?
- Otros indicadores en otros campos relevantes.
 - Intervención militar y promoción de la paz: ¿ha actuado siempre este país de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas? ¿Participa en misiones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de Naciones Unidas?
 - ¿Ha ratificado el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) y lo ha implementado a nivel interno? ¿Promueve su ratificación en las relaciones bilaterales?
 - ¿Apoya financieramente este país a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas?
 - ¿Cuántos refugiados acoge? ¿Apoya financieramente al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)?
 - ¿Cuál es el nivel de compromiso con la ayuda al desarrollo?
- Análisis de la diplomacia y de la política bilateral.
 - ¿Cuál es la actitud del gobierno hacia los grupos de oposición, los defensores de derechos humanos y otros titulares de derechos en riesgo en los países objeto de política exterior? ¿Mantiene este gobierno contacto continuo y abierto con ellos?

3. La Unión Europea: querer y no poder, poder y no querer⁴⁶

3.1. Factores históricos, institucionales y legales

Desde su nacimiento, la Unión Europea ha experimentado una sensación llena de contradicciones en relación con la política exterior. Tal como apuntan Bindi y Shapiro, "parte del problema para comprender la política exterior de la Unión Europea es que la existencia misma de esta política forma parte de un debate más amplio sobre la integración europea, si bien su contenido no"⁴⁷. La extraña relación de la UE con la política exterior se explica por la complejidad de su propia integración. En relación con los derechos humanos, si bien es muy cuestionable que formaran parte del acervo de la UE en un principio, progresivamente han ido hallando su lugar en su política común.

⁴⁶ Este análisis empírico fue finalizado en noviembre de 2010. Por lo tanto, no se incluyen los acontecimientos sucedidos desde entonces, como la "Primavera Árabe", ni se han estudiado nuevas fuentes de información, como las filtraciones facilitadas por *Wikileaks*.

⁴⁷ BINDI, Federiga y SHAPIRO, Jeremy, "EU Foreign Policy: Myth or Reality" en BINDI, Federiga (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, p. 339.

En septiembre de 1970, los gobiernos de las Comunidades Europeas adoptan la Cooperación Política Europea (CPE), institucionalizando así el principio de consulta para la coordinación de asuntos exteriores. Poco después, en diciembre de 1973, los estados miembros aprueban la llamada Declaración de Copenhague, también conocida como Declaración de la Identidad Europea. La definición del significado de los derechos humanos quedó abierta, pero desde entonces la Declaración es considerada como la génesis de la conexión institucional entre Europa y los derechos humanos.

La CPE fue codificada en el Acta Única Europea de 1986, aunque el verdadero cambio de paradigma llegó con el Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992, comúnmente llamado Tratado de Maastricht. Este dio origen a la Unión Europea y, en su marco, a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que reemplazó la CPE. La PESC, o "segundo pilar", fue mantenida bajo el paraguas de las competencias del Consejo Europeo y del Consejo de la UE, al margen de los actores inherentemente comunitarios (la Comisión y el Parlamento). Con el fin de visibilizar el perfil de actor global de la UE, el Tratado de Ámsterdam de 1997 modificó la PESC y creó la figura del Alto Representante para la PESC (referido comúnmente como "Mr. PESC").

El 1 de diciembre de 2009, tras varios años de negociaciones a raíz de la malograda Constitución Europea, entró en vigor el Tratado de Lisboa. Este tratado incorpora algunas innovaciones importantes en materia de política exterior. En primer lugar, establece la personalidad legal de la UE, un privilegio hasta hoy reservado sólo para las Comunidades Europeas. En segundo lugar, precisamente desaparecen las Comunidades o, en otros términos, se integran éstas en la Unión. El tercer aspecto novedoso es la creación de una nueva figura institucional, la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ostentado por la británica Catherine Ashton), con el doble cargo de Vicepresidenta de la Comisión y jefa del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior. Otro cambio importante es el nombramiento de un Presidente del Consejo (actualmente el belga Herman Van Rompuy), cuya función en asuntos exteriores es muy relevante dado que "el Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Adoptará las decisiones que resulten necesarias"⁴⁸.

El sistema político de la UE ha evolucionado de forma continuada casi desde el mismo nacimiento de las Comunidades Europeas. Si bien las competencias del Parlamento Europeo han ido en aumento, dada la condición *sui generis* de la Unión y la prevalencia de los órganos ejecutivos, la etiqueta de sistema parlamentario no es satisfactoria. No obstante, el Parlamento juega un rol indirecto importante en la política exterior, a través de su poder presupuestario y de su la parcial capacidad

⁴⁸ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 83, 30 de marzo 2010, artículo 26.1.

de veto en los acuerdos de asociación y cooperación con terceros países⁴⁹. Los miembros del Parlamento Europeo reclaman una mayor transparencia en la definición de la política exterior⁵⁰ y, tradicionalmente, han estado relativamente interesados en cuestiones de derechos humanos, sobre todo en comparación con el resto de instituciones europeas⁵¹.

Las organizaciones de derechos humanos y otros grupos de la sociedad civil normalmente no ponen en el punto de mira las sedes de las instituciones de la UE. Con algunas excepciones (como las manifestaciones de los sindicatos en contra de la Directiva Bolkestein en 2004-2005, y contra los planes de austeridad a finales de 2010), los movimientos sociales europeos llevan a cabo acciones más o menos coordinadas a nivel interno para confrontar las políticas de la UE⁵². Bruselas es considerada como la capital del lobby en Europa y grupos como Amnistía Internacional tienen oficinas en esta ciudad para facilitar el contacto directo con las instituciones de la UE. Dada la práctica inexistencia de medios de comunicación específicamente europeos, el análisis de la presencia mediática de las organizaciones de derechos humanos es complejo. Sin embargo, un repaso a los medios nacionales muestra que los grupos de derechos humanos disfrutan de una consideración relativamente alta en las sociedades europeas y sus motivos de preocupación se hacen eco en las emisoras nacionales y locales.

La sociedad civil en Europa participa activamente en el seguimiento de la normativa de la UE sobre el acceso a la información y realiza campañas para introducir mejoras al Reglamento 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Este Reglamento deniega el acceso a un documento cuya divulgación pueda perjudicar el interés público en asuntos de defensa y militares, así como en relaciones internacionales (artículo 4.1.a)⁵³.

⁴⁹ KEUKELEIRE, Stephan y MACNAUGHTAN, Jennifer, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (RU), 2008, ps. 93-96.

⁵⁰ *EU Observer*, "MEPs demand more say over EU foreign policy spending", 29 de septiembre 2010.

⁵¹ Ver un análisis comparado de la actitud de la Comisión y del Parlamento en el caso de Marruecos y el Sáhara Occidental en: SOROETA, Juan, "La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sahara Occidental, una muestra palpable (más) de la primacía de sus intereses económicos y políticos sobre la promoción de la democracia y de los derechos humanos" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 34, 2009, ps. 823-864.

⁵² MARKS, Gary y MCADAM, Doug, "On the Relationship of Political Opportunities to the Form of Collective Action: The Case of the European Union" en DELLA PORTA, Donatella, KRIESI, Hanspeter y RUCHT, Dieter (eds.), *Social Movements in a Globalising World*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (RU), 1999, ps. 97-111.

⁵³ Reglamento (CE) Nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 145, 31 de mayo de 2001. Ver www.statewatch.org y www.access-info.org. Véase también CLIENT EARTH, *Legislative briefing - Recast of Regulation 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission's documents*, Client Earth, Londres - Bruselas, Junio de 2010.

3.2. Concepción de los derechos humanos. ¿Qué significan los derechos humanos para la Unión Europea?

Desde la ratificación del Tratado de Lisboa por todos los estados miembros de la UE en 2009, el artículo 21.1 del Tratado de la Unión Europea dispone lo siguiente: "La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas y del Derecho internacional"⁵⁴. Podría dar la impresión de que de ahora en adelante la acción exterior de la UE va a estar consistentemente basada en valores y principios europeos, tales como los derechos humanos. Sin embargo, los expertos vienen denunciando desde hace tiempo la falta de consistencia en la política de la Unión, con claros desequilibrios en los estándares aplicados a los estados miembros, a los países candidatos a la adhesión y a terceros estados, práctica ésta que pone en solfa la universalidad e indivisibilidad de todos los derechos humanos⁵⁵.

Por ejemplo, fundamentalmente después de la guerra en Yugoslavia, la UE ha prestado particular atención en su acción exterior a los estándares sobre derechos de minorías establecidos por el Consejo de Europa y la OSCE. Estos derechos, no obstante, no han sido todavía recogidos en los tratados de la Unión. A modo de ejemplo, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE de 2000, parte integral del TUE desde 2009, únicamente menciona los "derechos de las minorías" en una provisión general relativa a la no discriminación⁵⁶. Los estados miembros todavía no han aprobado unas directrices comunes para proteger a las minorías dentro de sus propias fronteras. Si bien en el informe anual de 2009 se hace referencia a las comunidades romaníes en Europa, la mayor parte del trabajo se refiere a terceros países⁵⁷. Las deportaciones colectivas de romaníes desde Francia a Europa del Este pusieron al descubierto en toda su expresión las limitaciones de la respuesta de la UE. Pese a las tímidas declaraciones del Parlamento Europeo y de la Comisión (inicialmente), los ejecutivos nacionales no se mostraron dispuestos a criticar la política del Gobierno de Sarkozy, incluso cuando constituía un claro ataque a los principios y a la normativa de la Unión⁵⁸.

⁵⁴ Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010, artículo 21.1.

⁵⁵ Véase ALSTON, P. y WEILER, J.H.H., "An 'Even Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights" en ALSTON, Philip (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, p. 9; CLAPHAM, A., "Where is the EU's Human Rights Common Policy...", *op. cit.*, ps. 641 y 642; y SMITH, Karen, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge (RU), 2003, p. 109-110.

⁵⁶ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 83, 30 de marzo de 2010.

⁵⁷ Unión Europea, *Human Rights and Democracy in the World. Report on EU action July 2008 to December 2009*, UE, Bruselas, 2010, ps. 82-83.

⁵⁸ *El País*, "Todos los grupos del Parlamento Europeo, salvo el PP, rechazan la expulsión de gitanos de Sarkozy", 7 de septiembre de 2010; *The Guardian*, "Roma deportations by France a disgrace, says

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales también merecen una mención especial. La UE dice "conceder la misma importancia a los derechos económicos, sociales y culturales y a los derechos civiles y políticos, teniendo en cuenta la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos"⁵⁹. Sin embargo, la realidad es bien distinta. Tres indicadores muestran el papel secundario de los DESC en la política de derechos humanos de la Unión: la posición de la Carta Social Europea, el nivel de protección de los derechos sociales en la Carta Europea de Derechos Fundamentales, y la jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo de Justicia.

El artículo 6.2 del TUE (modificado por el Tratado de Lisboa) señala que "la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales"⁶⁰, tratado que únicamente protege derechos civiles y políticos. La Carta Social Europea de 1961 sólo es mencionada una vez en el preámbulo del TUE. De hecho, si bien todos los estados miembros la han ratificado, diez de ellos (Alemania, Austria, Dinamarca, España, Grecia, Letonia, Luxemburgo, Polonia, Reino Unido y República Checa) todavía no han ratificado la versión revisada de 1996.

Otro motivo de preocupación es el intento de distinción conceptual entre DESC y derechos civiles y políticos en la Carta Europea de Derechos Fundamentales. La mayoría de los derechos sociales incluidos en esta Carta comparten una cláusula final que mina seriamente su potencial; estos derechos han de ser interpretados según lo establecido en el Derecho comunitario y en las legislaciones y prácticas nacionales. Es el caso de los derechos de los trabajadores contra el despido injustificado (artículo 30), el derecho a la seguridad social (artículo 34), o el derecho a la protección de la salud (artículo 35). Por lo tanto, aunque estos derechos quedan recogidos en el TUE, su significado real depende de la legislación de cada estado, lo que se traduce en que el TUE no añade nada al *status quo* de estos derechos sociales. Además, las obligaciones positivas (la obligación de realizar) han sido completamente eliminadas del alcance del derecho a la educación (artículo 14), en claro conflicto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Finalmente, si bien la labor pretoriana del Tribunal Europeo de Justicia (TEJ) puso los derechos humanos en la agenda en los años 1960, 70 y 80, el Tribunal hoy por hoy está adoptando una actitud extremadamente conservadora hacia los DESC, y sobre todo hacia los derechos laborales. El Tribunal Europeo ha emitido resoluciones restringiendo los derechos sindicales (caso *Viking*, Finlandia) y el derecho a la negociación colectiva (caso *Laval*, Suecia). Y también ha anulado ciertas medidas contra el *dumping* social (caso *Rüffert*, Alemania; y caso *Comisión*

EU", 14 de septiembre 2010.

⁵⁹ UE, *Human Rights and Democracy in the World...*, op. cit., p. 74.

⁶⁰ Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010, artículo 6.2.

c. *Luxemburgo*)⁶¹. Da la impresión de que en el contexto de la presente crisis global, el Tribunal Europeo está haciendo lo imposible para ponerse a la altura de las medidas neoliberales exigidas por la banca privada y las multinacionales.

En resumen, podemos concluir que, en primer lugar, la Unión Europea utiliza estándares diferentes dentro y fuera de sus fronteras y que, además, realiza una clara jerarquización entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los DESC, por otro, que considera menos importantes.

3.3. Iniciativas políticas multilaterales y bilaterales

Durante el año 2009, la UE realizó cerca de cuarenta diálogos bilaterales sobre derechos humanos. La Unión también adopta acciones y posiciones comunes (el Tratado de Lisboa llama a ambas "decisiones"). Actualmente, hay medidas de este tipo en vigor en relación con países como Myanmar, Zimbabue, Corea del Norte o Bielorusia. En ocasiones, las instituciones de la UE emiten declaraciones públicas o *démarches* confidenciales. La influencia de los derechos humanos también puede apreciarse en las cláusulas de derechos humanos en los acuerdos de cooperación, los diálogos en el contexto de la Política Europea de Vecindad y el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (conocido como EIDHR, por sus siglas en inglés)⁶².

Uno podría quedar fácilmente impresionado por los informes anuales de doscientas páginas sobre las actividades de la Unión Europea en el campo de los derechos humanos. Asimismo, la política de cooperación al desarrollo es notable. La ayuda de los estados miembros de la UE representa un tercio de los fondos de los países menos desarrollados y supone la mitad del total de ayuda oficial al desarrollo en todo el mundo; la UE también incluye a quince de los veintidós donantes bilaterales del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC, en inglés) de la OCDE⁶³. Ahora bien, al contrastar la política de la UE sobre derechos humanos y desarrollo con otros intereses, como el comercio exterior y el control migratorio, la imagen se difumina. De sobra son conocidas las distorsiones generadas por los acuerdos de inversión preferente entre la UE y los estados del sur global. Además, buena parte de la ayuda recibida por los países del norte de África sirve de contraprestación por los servicios prestados por sus gobiernos en la externalización

⁶¹ Tribunal Europeo de Justicia, *Federación Internacional de Trabajadores de Transporte y Sindicato Finés de Marineros c. Viking Line ABP y OÜ Viking Line Eesti*, Caso C-438/05, Sentencia de 11 de diciembre de 2007; TEJ, *Lavalun Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet y Otros*, Caso C-341/05, Sentencia de 18 de diciembre de 2007; TEJ, *Dirk Ruffert, en su condición de liquidador de los activos de Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG c. Land Niedersachsen*, Caso C-346/06, Sentencia de 3 de abril de 2008; TEJ, *Comisión c. Luxemburgo*, Caso C-319/06; Sentencia de 19 de junio 2008.

⁶² UE, *Human Rights and Democracy in the World ...*, op. cit., ps. 20-35.

⁶³ HOOK, Steven, "Foreign Aid in Comparative Perspective: Regime Dynamics and Donor Interests" en PICARD, Louis, GROELSEMA, Robert y BUSS, Terry (eds.), *Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half-Century*, National Academy of Public Administration and M.E. Sharpe, Washington D.C., 2008, ps. 86-105.

del control de las fronteras⁶⁴.

La PESC ha ido evolucionando en las últimas dos décadas y los estados miembros de la UE progresivamente han ido coordinando sus posiciones en foros multilaterales como Naciones Unidas. El artículo 34 del TUE (desde el Tratado de Lisboa) establece una serie de directrices de acción para los estados miembros en organizaciones supranacionales, con particular atención al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con el fin de priorizar una voz común de la Unión por encima de los intereses nacionales. También está previsto que la Baronesa Ashton pronto pueda intervenir en nombre de la UE en la Asamblea General. Sin embargo, hasta el momento, los estados han tenido dificultades para alcanzar posiciones comunes sobre ciertos temas, como Oriente Medio, desarme y armas nucleares⁶⁵. Desde 2006, el voto de los países de la UE en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha sido bastante cohesionado, con notables excepciones en temas relacionados con el conflicto palestino-israelí. Las resoluciones impulsadas por la UE han tenido más éxito que en la antigua Comisión, aunque dada su inferioridad numérica, la UE deliberadamente ha optado por un enfoque más moderado con el fin de posibilitar el consenso. En opinión de Karen Smith, el análisis de los primeros cuatro años de existencia del Consejo de Derechos Humanos muestra que, si bien los estados miembros están hoy más unidos que nunca, también encuentran más dificultades que antes para influir eficazmente sobre la agenda y los resultados políticos⁶⁶.

En relación con los programas de establecimiento de la paz, desde 2003, la UE ha desplegado fuerzas en el Cáucaso (sobre todo en Georgia), África (República Democrática del Congo, Sudán, Chad, Somalia y Guinea-Bissau), Oriente Medio (Palestina-Israel e Iraq) y Asia (Indonesia y Afganistán), si bien es en los Balcanes (fundamentalmente en Bosnia y Kosovo) donde la UE marcó la diferencia⁶⁷. Por otro lado, la UE es quizás el aliado más importante de la Corte Penal Internacional (CPI). Adoptó una Posición Común en 2003 en la que manifestaba su compromiso con la Corte como "medio esencial para fomentar el respeto del Derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, por lo cual contribuye a la libertad, la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho, y al mantenimiento de la paz y al fortalecimiento de la seguridad internacional"⁶⁸. La promoción de la CPI es uno de

⁶⁴ SOCIAL WATCH, *Migrants in Europe as Development Actors: Between Hope and Vulnerability*, Eurostep, Bruselas, 2009.

⁶⁵ LUIF, Paul, "EU cohesion in the UN General Assembly", *EUISS*, París, Occasional Paper nº 49, 2003.

⁶⁶ SMITH, K., "The European Union at the Human Rights Council: speaking with one voice but having little influence" en *Journal of European Public Policy*, vol. 17, nº 2, 2010, ps. 224-241.

⁶⁷ KEUKELEIRE, Stephan, "European Security and Defense Policy: From Taboo to a Spearhead of EU Foreign Policy" en BINDI, Federiga (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, ps. 59-60 y 67.

⁶⁸ Posición Común 2003/444/PESC del Consejo de 16 de junio de 2003 relativa a la Corte Penal Internacional, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 150, 18 de junio de 2003, artículo 1.

los pilares principales de la acción exterior de la UE⁶⁹.

La Unión Europea concedió voluntariamente al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos más de seis millones de dólares en 2009, cantidad que la convierte en el séptimo patrocinador en términos absolutos⁷⁰.

El informe anual de la UE dedica el capítulo más amplio a explicar las acciones sobre cerca de un centenar de países y otros actores (como la Autoridad Palestina y la Unión Africana, por ejemplo) en sus diálogos bilaterales⁷¹. Algunos de estos diálogos tienen lugar en el contexto de la Política Europea de Vecindad "con el fin de desarrollar 'relaciones privilegiadas' con los nuevos vecinos de la UE ampliada, sin perspectivas de ingreso"⁷². El propósito de la Política Europea de Vecindad es la creación y el mantenimiento de la estabilidad regional y no la promoción de los derechos humanos. Por ejemplo, la relación bilateral UE - Marruecos muestra que los derechos humanos y la llamada "cláusula democrática" juegan fundamentalmente una función retórica⁷³.

Los diálogos UE - Rusia tienen lugar en un escenario complejo debido fundamentalmente a la dependencia energética de los europeos. Los derechos humanos en esta relación no encuentran un entorno confortable. Pese al discurso empleado por el Parlamento Europeo para criticar el bajo nivel de protección de los derechos humanos, la estrategia de la UE "resulta incapaz de ejercer mucha influencia sobre la situación de derechos humanos en Rusia. Ni siquiera parece haber podido formular una política consistente en este área"⁷⁴. Además, los intentos puntuales de los europeos por denunciar el contexto de derechos humanos en Rusia han fomentado una actitud cada vez más beligerante por parte de Putin y Medvédev⁷⁵.

La Unión Europea es en sí misma una oportunidad para que los estados europeos ayuden a mejorar las vidas de las personas más allá de Europa. Sin embargo, su política de derechos humanos choca habitualmente con intereses militares y comerciales. La comunidad de derechos humanos debe buscar en la UE una ocasión para lograr un impacto positivo, pero al mismo tiempo ha de impedir que los estados miembros se escuden en la existencia de la UE para reducir o

⁶⁹ UE, *Human Rights and Democracy in the World...*, *op. cit.*, ps. 60-63.

⁷⁰ OHCHR, *2009 Report on Activities and Results*, Naciones Unidas, Ginebra, 2010, p. 218.

⁷¹ UE, *Human Rights and Democracy in the World...*, *op. cit.*, ps. 99-176.

⁷² CASIER, Tom, "The European Neighborhood Policy: Assessing the EU's Policy toward the Region" en BINDI, Federiga (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, p. 100.

⁷³ SOROETA, J., "La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental ...", *op. cit.*, p. 858.

⁷⁴ BINDMAN, Eleanor, "The EU's human rights policy in Russia: more than rhetoric?" en *Open Democracy*, 30 de septiembre 2010.

⁷⁵ BINDMAN, E., "Russia's response to the EU's human rights policy" en *Open Democracy*, 1 de octubre 2010.

eliminar el peso de los derechos humanos en sus respectivas políticas exteriores. La Unión Europea es una posibilidad para hacer más, nunca una excusa para hacer menos.

4. Reflexión final

En la discusión teórica y en el modelo de análisis presentado en este artículo se identifican las tres razones fundamentales por las que un gobierno puede promover los derechos humanos en su acción exterior. En primer lugar, una política exterior sensible a los derechos humanos puede formar parte de cierta identidad nacional, si bien ésta es una vía residual. Alternativamente, los derechos humanos pueden encontrar un espacio debido a las presiones ejercidas por actores internos o por el proceso de socialización entre estados, algo especialmente importante en el caso de la Unión Europea. Una última posibilidad es que los derechos humanos se conviertan en una elección táctica o estratégica de un gobierno para mantener o maximizar su poder.

Este autor se hace cargo de que el estudio empírico del caso de la UE sufre de limitaciones de espacio, tiempo y recursos. Este proyecto y su modelo de análisis no son sino una invitación abierta para concretar la metodología de investigación sobre los derechos humanos y la política exterior.

El lugar de los derechos humanos en la definición de la acción exterior es una cuestión de opción política. El modo en que se organiza la estructura política, la selección de los participantes en el establecimiento de la agenda, el marco de alternativas ..., todos estos factores condicionan y determinan el potencial de los derechos humanos. La Unión Europea está todavía lejos de llevar su potencia normativa a su última expresión. Sin embargo, no hay duda de que Europa tiene un gran potencial para influir positivamente sobre el resto del mundo. Una integración regional europea puede ser de inestimable ayuda para ubicar los derechos humanos en el centro de los motivos de preocupación de los europeos. Ahora bien, una Europa más integrada no es condición suficiente para aumentar la importancia estratégica de los derechos más fundamentales. Hace falta una serie distinta de prioridades para integrar los derechos humanos en la identidad europea misma.

Este artículo comenzó con la opinión negativa compartida por muchos activistas respecto al peso real y potencial de los derechos humanos en la acción exterior de los gobiernos. Siempre que no se convierta en pesimismo inalterable, esa actitud crítica es precisamente el motor que impulsa al movimiento global por los derechos humanos. Independientemente de que el poder de los derechos humanos se deba a concesiones estratégicas o a cuestiones de identidad nacional, por definición siempre queda espacio de mejora. Ello significa que los defensores de derechos humanos han de trabajar sin descanso para obligar a los gobiernos a rendir cuentas. Si no, nadie lo hará.

Bibliografía

ALSTON, Philip y WEILER, J.H.H., "An 'Even Closer Union' in Need of a Human Rights Policy:

- The European Union and Human Rights” en ALSTON, Philip (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, ps. 3-66.
- ADLER, Emanuel, “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics” en *European Journal of International Relations*, vol. 3, nº 3, 1997, ps. 319-363.
- BAEHR, Peter y CASTERMANS-HOLLEMAN, Monique, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, 3ª edición, Palgrave Macmillan, Basingstoke (RU), 2004.
- BAEHR, Peter, CASTERMANS-HOLLEMAN, Monique y GRÜNFELD, Fred, “Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands” en *Human Rights Quarterly*, vol. 24, nº 4, 2002, ps. 992-1010.
- BINDI, Federiga y SHAPIRO, Jeremy, “EU Foreign Policy: Myth or Reality” en BINDI, Federiga (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe’s Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, ps. 339-348.
- BINDMAN, Eleanor, “The EU’s human rights policy in Russia: more than rhetoric?” en *Open Democracy*, 30 de septiembre 2010.
- BINDMAN, Eleanor, “Russia’s response to the EU’s human rights policy” en *Open Democracy*, 1 de octubre 2010.
- BRYSK, Alison, *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 2009.
- BULLEY, Dan, *Ethics as Foreign Policy: Britain, the EU and the other*, Routledge, Abingdon (RU), 2009.
- CASIER, Tom, “The European Neighborhood Policy: Assessing the EU’s Policy toward the Region” en BINDI, Federiga (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe’s Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, ps. 99-115.
- CLAPHAM, Andrew, “Where is the EU’s Human Rights Common Policy, and How is it Manifested in Multilateral Fora?” en ALSTON, Philip (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, ps. 627-683.
- CLIENT EARTH, *Legislative briefing - Recast of Regulation 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission’s documents*, Client Earth, Londres - Bruselas, junio 2010.
- COLIVER, Sandra, “Commentary to: The Johannesburg Principles of National Security, Freedom of Expression and Access to Information” en *Human Rights Quarterly*, vol. 20, nº 1, 1998, ps. 12-80.
- DIEZ, Thomas, “Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘Normative Power Europe’” en *Millennium*, vol. 33, nº 3, 2005, ps. 613-636.
- DONNELLY, Jack, “Human rights: a new standard of civilization?” en *International Affairs*, vol. 74, nº 1, 1998, ps. 1-23.
- DONNELLY, Jack, *International Human Rights*, 3ª edición, Westview Press, Boulder (EEUU), 2007.
- EGELAND, Jan, *Impotent Superpower – Potent Small State: Potentialities and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*, Norwegian University Press, Oslo, 1988.
- El País*, “Todos los grupos del Parlamento Europeo, salvo el PP, rechazan la expulsión de gitanos de Sarkozy”, 7 de septiembre 2010.
- EU Observer*, “MEPs demand more say over EU foreign policy spending”, 29 de septiembre 2010.
- FELIU MARTÍNEZ, Laura, “La Política Exterior y la Promoción de los Derechos Humanos y la Democracia: Una Aproximación desde la Teoría de las Relaciones Internacionales” en QUEL LÓPEZ, Francisco Javier et al (eds.), *Derechos Humanos y Conflictos Internacionales. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de*

- Vitoria-Gasteiz 2006, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Leioa, 2007, ps. 81-120.
- FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn, "International Norm Dynamics and Political Change" en *International Organization*, vol. 52, nº 4, 1998, ps. 887-917.
- FOOT, Rosemary, *Rights Beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.
- FORSYTHE, David, "Introduction" en FORSYTHE, David (ed.), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, United Nations University Press, Tokyo, 2000, ps. 1-18.
- GOLDSTEIN, Judith y KEOHANE, Robert, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework" en GOLDSTEIN, Judith y KEOHANE, Robert (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca, 1993, ps. 3-30.
- HOFFMAN, Stanley, "Reaching for the Most Difficult: Human Rights as a Foreign Policy Goal" en *Daedalus*, vol. 112, nº 4, 1983, ps. 19-49.
- HOOK, Steven, "Foreign Aid in Comparative Perspective: Regime Dynamics and Donor Interests" en PICARD, Louis, GROELSEMA, Robert y BUSS, Terry (eds.), *Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half-Century*, National Academy of Public Administration and M.E. Sharpe, Washington D.C., 2008, ps. 86-105.
- KEUKELEIRE, Stephan y MACNAUGHTAN, Jennifer, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (RU), 2008.
- KEUKELEIRE, Stephan, "European Security and Defense Policy: From Taboo to a Spearhead of EU Foreign Policy" en BINDI, Federiga (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, ps. 51-72.
- KLOTZ, Audie, "Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and US Sanctions Against South Africa" en *International Organization*, vol. 49, nº 3, 1995, ps. 451-478.
- LERCH, Marika y SCHWELLNUS, Guido, "Normative by nature? The role of coherence in justifying the EU's external human rights policy" en *Journal of European Public Policy*, vol. 13, nº 2, 2006, ps. 304-321.
- LUIF, Paul, "EU cohesion in the UN General Assembly", *EUISS*, París, Occasional Paper nº 49, 2003.
- MANNERS, Ian, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, 2002, ps. 235-258.
- MANNERS, Ian, "The normative ethics of the European Union" en *International Affairs*, vol. 84, nº 1, 2008, ps. 65-80.
- MARKS, Gary y MCADAM, Doug, "On the Relationship of Political Opportunities to the Form of Collective Action: The Case of the European Union" en DELLA PORTA, Donatella, KRIESI, Hanspeter y RUCHT, Dieter (eds.), *Social Movements in a Globalising World*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (RU), 1999, ps. 97-111.
- NYE, Joseph, "Redefining the National Interest" en *Foreign Affairs*, vol. 78, nº 4, 1999, ps. 22-35.
- PORTEOUS, Tom, "A humane nation is a safer nation" en *The Guardian*, 7 de julio 2010.
- OHCHR, *2009 Report on Activities and Results*, Naciones Unidas, Ginebra, 2010.
- SCHEIPERS, Sibylle y SICURELLI, Daniela, "Normative Power Europe: A Credible Utopia?" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, nº 2, 2007, ps. 435-457.
- SCHULZ, William, *In Our Own Best Interest*, Beacon Press, Boston, 2002.
- SCOTT, Shirley y AMBLER, Olivia, "Does Legality Really Matter? Accounting for the Decline in US Foreign Policy Legitimacy Following the 2003 Invasion of Iraq" en *European Journal of International Relations*, vol. 13, nº 1, 2007, ps. 67-87.
- SJURSEN, Helene, "The EU as a 'normative' power: how can this be?" en *Journal of European Public Policy*, vol. 23, nº 2, 2006, ps. 235-251.

- SMITH, Karen, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge (RU), 2003.
- SMITH, Karen, "The European Union at the Human Rights Council: speaking with one voice but having little influence" en *Journal of European Public Policy*, vol. 17, nº 2, 2010, ps. 224-241.
- SOCIAL WATCH, *Migrants in Europe as Development Actors: Between Hope and Vulnerability*, Eurostep, Bruselas, 2009.
- SOROETA, Juan, "La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental, una muestra palpable (más) de la primacía de sus intereses económicos y políticos sobre la promoción de la democracia y de los derechos humanos" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 34, 2009, ps. 823-864.
- The Guardian*, "Roma deportations by France a disgrace, says EU", 14 de septiembre 2010.
- Tribunal Europeo de Justicia, *Federación Internacional de Trabajadores de Transporte y Sindicato Finlandés de Marineros c. Viking Line ABP y OÜ Viking Line Eesti*, Caso C-438/05, Sentencia de 11 de diciembre 2007.
- Tribunal Europeo de Justicia, *Lavalun Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet y Otros*, Caso C-341/05, Sentencia de 18 de diciembre 2007.
- Tribunal Europeo de Justicia, *Dirk Ruffert, en su condición de liquidador de los activos de Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG c. Land Niedersachsen*, Caso C-346/06, Sentencia de 3 de abril de 2008.
- Tribunal Europeo de Justicia, *Comisión c. Luxemburgo*, Caso C-319/06; Sentencia de 19 de junio 2008.
- Unión Europea, *Human Rights and Democracy in the World. Report on EU action July 2008 to December 2009*, UE, Bruselas, 2010.
- WALLDORF, William, "When Humanitarianism Matters: Liberalism and the Termination of Strategic Commitments" en *Security Studies*, vol. 14, nº 2, 2005, ps. 232-273.
- WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999.
- YOUNGS, Richard, "Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, nº 2, 2004, ps. 415-435.