



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 7.12.2011
SEC(2011) 1479 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

**por el que se establece un Instrumento Financiero para la Promoción de la Democracia
y de los Derechos Humanos a escala mundial**

{COM(2011) 844 final}
{SEC(2011) 1478 final}

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Los derechos humanos son universales e indivisibles. Por ello, la Unión Europea los impulsa y defiende tanto dentro de sus fronteras como en sus relaciones con los terceros países, cumpliendo los compromisos contraídos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y ajustándose a los mandatos del TUE conforme a sus artículos 2 y 21. Los derechos humanos forman parte integrante de una labor eficaz de reducción de la pobreza y de prevención y solución de conflictos.

El Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) es la expresión concreta del compromiso de la UE de fomento y apoyo de la democracia y los derechos humanos en todo el mundo y un elemento clave de la amplia serie de instrumentos de política de que dispone la UE para ello. Por lo tanto, sigue siendo esencial mantener para el período 2014-2020 un instrumento autónomo destinado a la democracia y los derechos humanos; de lo contrario, se pondrá en grave peligro la capacidad de la UE de impulso y apoyo de esos valores en todo el mundo de modo concreto y tangible y quedará afectada negativamente la imagen internacional de la UE.

Además, el gran número de situaciones nacionales en que siguen violándose y restringiéndose los derechos y las libertades fundamentales, así como la necesidad y el interés de respaldar a las democracias emergentes y las nuevas tendencias hacia un mayor respeto de los derechos humanos, sobre todo tras la Primavera Árabe, hacen que sea aún más importante conservar una capacidad específica de acción con mecanismos de intervención mejorados en apoyo de la democracia y los derechos humanos en todo el mundo.

El IEDDH, que se puso en marcha en 2007 y cuenta con un presupuesto anual de alrededor de 157 millones EUR anuales, aporta financiación actualmente a más de 1 200 proyectos en más de 100 países. Pese a los difíciles contextos operativos y las limitaciones derivadas de la naturaleza del instrumento y a los entornos, a menudo complejos, en que se utiliza, se han logrado muchos resultados concretos y éxitos, como se refleja en un gran número de evaluaciones y revisiones.

Aun cuando la ventaja comparativa del IEDDH como tal no parece controvertida a nivel de la UE, es fundamental que el futuro instrumento se base en la experiencia adquirida. Ello implica, por un lado, que se mantengan los valores añadidos demostrados y los principios de trabajo y especificidades del IEDDH reconocidos y, por otro, que se realicen adaptaciones y ajustes de los mecanismos de aplicación del instrumento, con el fin de seguir mejorando su reactividad y flexibilidad y su impacto sobre el terreno.

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

Teniendo en cuenta sus logros en la solución de conflictos, la consolidación de la paz y la creación de prosperidad, la UE parece estar en muy buenas condiciones para obtener resultados en su actuación exterior, en nombre de sus Estados miembros y con ellos y, en

general, con una gran credibilidad en los países en que actúa. La UE, con sus 27 Estados miembros que aplican políticas y estrategias comunes, dispone de una masa crítica para dar respuesta a los desafíos mundiales. La UE está bien situada para adoptar el papel de líder mundial en nombre de sus ciudadanos, en especial en lo que se refiere al apoyo y fomento de la democracia y los derechos humanos.

3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA DE LA UE

El objetivo del IEDDH es contribuir al desarrollo y a la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho y fomentar el respeto de las libertades fundamentales y de los derechos humanos, en el marco de la política de la UE de cooperación al desarrollo y cooperación económica, financiera y técnica con los terceros países, de acuerdo con el conjunto de la política y actuación exterior de la UE. Dicho objetivo debe mantenerse. Se considera importante mantener los valores añadidos del IEDDH, que estriban en su complementariedad: su independencia de actuación le permite intervenir en las situaciones más difíciles de los países (en todo el mundo) sin el consentimiento del Gobierno de que se trate, creando sinergias y complementariedad en los casos en que no se pueden emplear los instrumentos geográficos.

- Permite realizar acciones no cubiertas por otros instrumentos, como en los casos de graves violaciones de los derechos humanos o necesidad urgente de protección, adopción de posturas específicas en cuestiones como la lucha contra la tortura, la pena de muerte o la discriminación, la observación electoral, el apoyo a la Corte Penal Internacional (CPI), etc.
- Sus flexibles herramientas, aunque de alcance financiero limitado, han funcionado muy bien y son fundamentales (p. ej., apoyo directo a los defensores de los derechos humanos, pequeñas subvenciones directas, colaboración con socios informales, resubvenciones, etc.).
- Gracias a una combinación pragmática de proyectos y convocatorias de propuestas específicos, a una gestión tanto por parte de la sede como por parte de las delegaciones y a unas acciones mundiales, regionales y locales, se ha mantenido una ejecución muy completa y coherente en la que han participado todos los agentes, a saber, la sociedad civil (principal destinataria) y las organizaciones internacionales y regionales.

Debe potenciarse la flexibilidad del Instrumento revisado, el cual, teniendo en cuenta la experiencia adquirida, debe ocuparse de las siguientes cuestiones:

- Haber definido los objetivos y estrategias de manera general ha causado cierto grado de fragmentación de los enfoques y una falta de legibilidad del Instrumento, creando riesgos de duplicación, dificultades de medición de su impacto y una cierta disminución de su complementariedad; por ello, es necesario orientar más el Instrumento hacia el proceso.

- La limitación del presupuesto, dado el amplio alcance geográfico y temático, ha dado como resultado que las solicitudes aceptables cualitativamente que no se han satisfecho representan de dos a tres veces la capacidad de financiación, por lo que la capacidad de absorción ha resultado ser muy elevada.
- Es necesario seguir haciendo más flexible el Instrumento, de modo que tenga una mayor capacidad de reacción en graves y urgentes situaciones de violaciones de los derechos humanos o amenazas, mediante la aplicación de una metodología similar, por lo que respecta a una parte limitada del presupuesto, a la que se utiliza en los Reglamentos relativos al Instrumento de Estabilidad y a la Ayuda Humanitaria y la Protección Civil.

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

Las primeras opciones que se tomaron en consideración fueron no renovar el IEDDH (opción 0) y mantenerlo sin ningún cambio (opción 1).

La opción 2 consiste en elaborar un reglamento más flexible que tenga los siguientes cinco componentes:

- establecimiento de una herramienta orientada hacia el proceso en cuatro ámbitos: i) campañas temáticas, graves violaciones de derechos y prestación de apoyo básico a los agentes clave y a la educación cívica correspondiente; ii) apoyo centrado en el desarrollo de las sociedades civiles florecientes; iii) aumento de la capacidad de la UE para reaccionar rápidamente ante casos de derechos humanos y establecimiento de un mecanismo global de la UE para los defensores de los derechos humanos; iv) enfoque reforzado y mejor integrado de los ciclos democráticos mediante la observación electoral y otros tipos de apoyo a los procesos democráticos y electorales;
- mantenimiento de la integración de las misiones de observación electoral de la UE;
- mantenimiento de la exclusión de partidos políticos;
- continuación de la desvinculación;
- inclusión de mayor flexibilidad en los países / las situaciones más difíciles.

5. EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS

Muchas partes interesadas considerarían la opción 0 (ningún reglamento) como una renuncia por parte de la UE a impulsar sus propios valores básicos y las normas internacionales correspondientes. Desde luego, ello repercutiría muy negativamente en la imagen de la UE tanto dentro de la misma como en el ámbito internacional. Si bien la

opción 1 (ningún cambio) posibilitaría las economías de escala existentes de un instrumento autónomo, no aportaría las ventajas resultantes de la racionalización propuesta del proceso ni la mejora de su rapidez mediante una mayor flexibilidad, lo que podría obtenerse con la opción 2 (reglamento flexible). Un mecanismo más rápido y que reaccione mejor puede marcar la diferencia cuando salvar la vida de una víctima es una cuestión de días o incluso de horas. La opción 2 permitiría también un mejor impacto en las demás políticas y reducir los costes de transacción, ya que el IEDDH revisado contaría con una mayor flexibilidad.

6. COMPARACIÓN DE OPCIONES

En la opción 0 (ningún reglamento) se incluyen las actividades sobre derechos humanos en otros instrumentos como un signo positivo de integración. No obstante, la supresión de un instrumento autónomo suprimiría principios de trabajo específicos, como la falta de acuerdo del país de acogida, con lo que se obstaculizaría la mayoría de las actividades y se realizarían solo las más fáciles o las de demostración. Disminuiría la eficiencia de la ejecución operativa y se crearía un gran problema de visibilidad.

La opción 1 (ningún cambio) mantiene los elementos principales del valor añadido de un IEDDH, a saber, sus principios de trabajo. Se basaría en la experiencia existente y seguiría siendo fácilmente identificable, dada la familiaridad de las múltiples partes interesadas con el anterior IEDDH. Evitaría el coste de la reforma y se centraría en las mejoras cotidianas. Por otro lado, no permitiría ocuparse de modo estructural de los factores subyacentes del problema identificados.

La opción 2 (reglamento flexible) mantiene los valores añadidos existentes, y, además, permite una mayor capacidad de reacción, sobre todo en los casos de graves violaciones de los derechos humanos y en los casos urgentes. Sin embargo, es importante que el Instrumento siga ocupándose del apoyo a largo plazo y de actividades en profundidad que tengan un impacto a nivel de las bases y no se centre exclusivamente en la gestión cotidiana de las crisis. Deberá establecerse una mayor coordinación con la Ayuda Humanitaria y la Protección Civil y con el Instrumento de Estabilidad. Por lo tanto, esta opción se elegiría en el supuesto de que el IEDDH se beneficiase de un presupuesto más elevado.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El IEDDH se estructuraría en torno a los componentes mencionados en el punto 4. Se utilizarían los indicadores siguientes:

- i) número de campañas puestas en marcha, incluidos el número de posturas adoptadas, el número de ratificaciones de convenios internacionales y el número de operaciones específicas sobre el terreno;
- ii) número de ciudadanos, profesionales y estudiantes formados;

- iii) número de agentes clave apoyados;
- iv) número de proyectos destinados a la sociedad civil realizados a nivel mundial y local;
- v) número de casos seguidos sobre defensores de los derechos humanos;
- vi) número de proyectos en los países y las situaciones más difíciles;
- vii) número de procesos electorales y de ciclos democráticos apoyados, observados y seguidos.