



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 21.05.2003
COM(2003) 294 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la
democratización, en colaboración con los socios mediterráneos**

Orientaciones estratégicas

1. INTRODUCCIÓN

La Carta de Niza sobre los Derechos Fundamentales, de diciembre de 2000, establece que la Unión se funda en los principios de libertad, democracia, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Así pues, el fomento de la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales constituye uno de los objetivos principales de las políticas exteriores de la Unión Europea. La Comunicación de la Comisión de 8 de mayo de 2001 sobre *el papel de la Unión europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países*¹ sitúa este objetivo en el contexto del enfoque estratégico general que seguirá la Comisión en los próximos años en el ámbito de las relaciones exteriores. En la Comunicación se insta a la Unión a conferir una mayor prioridad a los derechos humanos y la democratización en sus relaciones con terceros países y a adoptar un enfoque más activador. Las conclusiones del Consejo de 25 de junio de 2001 sobre el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en los terceros países acogían favorablemente la Comunicación de la Comisión y reafirmaban la determinación de la Unión Europea para impulsar los entornos democráticos estables, fundados en el pleno ejercicio de los derechos humanos.

La presente Comunicación recoge orientaciones de trabajo para lograr ese objetivo en colaboración con los países socios de la UE en la región mediterránea. Tiene asimismo por objeto abordar algunos de los desafíos planteados en el reciente Informe 2002 del PNUD sobre el desarrollo humano en el mundo árabe, en el que se señalan importantes carencias en el ámbito de la gobernanza, los derechos humanos, la democratización, las diferencias de trato por razón de sexo y la educación.

Los derechos humanos y las libertades fundamentales son parte integrante y esencial del marco que rige las relaciones entre la Unión Europea y sus socios mediterráneos, tanto en el contexto regional del proceso de Barcelona/asociación euromediterránea como a través de los Acuerdos de Asociación bilaterales celebrados o en fase de negociación con todos los países socios mediterráneos. Las Comunicaciones de la Comisión para preparar las reuniones de los Ministros euromediterráneos de Asuntos Exteriores celebradas en Marsella los días 15 y 16 de noviembre de 2000² y en Valencia los días 22 y 23 de abril de 2002³, las conclusiones de dichas reuniones y el Plan de Acción⁴ acordado en Valencia por todos los participantes reafirman esos compromisos conjuntos y destacan la necesidad y la voluntad de incrementar los esfuerzos para fomentar el respeto de los derechos humanos. La presente comunicación tiene también presentes los resultados de dos seminarios organizados por la Comisión con la sociedad civil euromediterránea en Ammán y Casablanca en 2002. Por último, la comunicación se ajusta a la nueva visión de una Europa más amplia, recientemente aprobada por la Comisión⁵.

La presente comunicación se funda en compromisos conjuntos y recoge orientaciones para optimizar el recurso a los instrumentos de que disponen la Unión Europea y sus socios mediterráneos para alcanzar realmente el objetivo común que consiste en alentar la democratización y en fomentar y defender los derechos humanos universales y las libertades

¹ COM (2001) 252 final.

² COM (2000) 497 final "Un nuevo impulso para el proceso de Barcelona".

³ SEC (2002) 159 final.

⁴ Documento de la Secretaría del Consejo EURO-MED 2/02 de 24 de abril de 2002.

⁵ COM (2003) 104 final de 11.3.2003.

fundamentales. **Propone 10 recomendaciones concretas para mejorar el diálogo entre la UE y sus socios mediterráneos, así como la cooperación financiera comunitaria en el ámbito de los derechos humanos. Su aplicación se verá respaldada por tres niveles de complementariedad: entre el diálogo político y la ayuda financiera, entre el programa MEDA y la asistencia concedida en virtud de la Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos (IEDDH) y entre las dimensiones nacional y regional.**

Los países mediterráneos a que afecta el presente documento son los socios de Barcelona que no son países en vías de adhesión ni candidatos a la adhesión a la UE⁶, es decir: Argelia, la Autoridad palestina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez.

2. PRINCIPALES ASPECTOS RELATIVOS A LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRATIZACIÓN EN LA REGIÓN

Si bien es cierto que la situación en materia de derechos humanos y democratización en los países MEDA es dispar y compleja, cabe distinguir algunas tendencias principales. El Informe 2002 del PNUD sobre el desarrollo humano en el mundo árabe concluyó que, a pesar de los progresos considerables realizados en algunos ámbitos, el desarrollo económico y social se ve frenado por profundas deficiencias en las estructuras de gobernanza en el mundo árabe. El Informe señala tres "déficit" relativos a la libertad, el acceso de las mujeres a las responsabilidades y los conocimientos. Concluye que la reforma y consolidación profundas de la gobernanza, el incremento de las libertades políticas y económicas y la mejora de la participación del público constituyen tres aspectos fundamentales para lograr un desarrollo económico, social y humano sostenible.

Los países árabes se sitúan muy por debajo de la media mundial por lo que respecta a los seis indicadores de gobernanza utilizados en el Informe del PNUD, excepto el relativo al "Estado de Derecho", que supera ligeramente la media. En numerosos países MEDA, un fuerte poder ejecutivo ejerce un control importante, sin que haya frenos ni contrapesos adecuados de los poderes legislativo y judicial. Pueden prevalecer normas obsoletas de legitimidad. Las estructuras democráticas representativas son frágiles y no siempre reales. Las mujeres permanecen marginadas de las estructuras económicas y políticas y son objeto de una extensa discriminación por lo que respecta a la ley y las costumbres.

El consenso internacional, establecido desde hace mucho tiempo, según el cual los derechos humanos y las libertades fundamentales son universales, indivisibles e interdependientes se refleja en el hecho de que la mayor parte de los países MEDA ratificó la mayoría de los principales instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, y que los principios universales de los derechos humanos están recogidos en las constituciones, los ordenamientos jurídicos y las declaraciones gubernamentales. Se están adoptando algunas medidas positivas en el ámbito de los derechos humanos, y varios socios MEDA como Marruecos, Jordania y la Autoridad Palestina han iniciado un proceso de reformas, en conjunto positivas.

Sin embargo, por lo general, la aplicación de las normas relativas a los derechos humanos en la región no se ajusta a las reglas internacionales. El fomento de la democracia y los derechos humanos se ve dificultado por la aparición del extremismo religioso como alternativa política

⁶ En el caso de Turquía, país candidato a la adhesión a la UE, los aspectos relativos a los derechos humanos y la democratización se abordan sobre la base de los criterios políticos de Copenhague, en el marco de la estrategia de preadhesión. Malta y Chipre son países en curso de adhesión a la UE.

fuerte. Las tensiones entre las preocupaciones por la seguridad interior y el fomento y la defensa de los derechos humanos pueden tener consecuencias negativas sobre los derechos humanos, que quedaron especialmente patentes en el marco de la "lucha contra el terrorismo" adoptada a raíz del 11 de septiembre de 2001. Las libertades de expresión y asociación se ven limitadas con frecuencia, principalmente mediante el recurso a una legislación de emergencia. Los defensores de los derechos humanos y las ONG que se ocupan de la defensa de los derechos humanos se enfrentan a dificultades jurídicas y administrativas, se ven frecuentemente marginados y, en ocasiones, son objeto de represión.

Un análisis rápido país por país confirmaría la insuficiencia de los progresos relativos a los marcos reglamentarios (y su aplicación), la capacidad institucional, la actividad educativa y el grado de participación de la sociedad civil en el fomento y la defensa de los derechos humanos.

La situación podría resumirse de la manera siguiente:

- las deficiencias de gobernanza obstaculizan el desarrollo de los valores democráticos y el fomento y la defensa de los derechos humanos;
- la marginación de las mujeres menoscaba la representación política y frena el desarrollo económico y social;
- la aplicación de los convenios internacionales sobre derechos humanos es insuficiente;
- los sistemas jurídicos y judiciales no son suficientemente independientes;
- las ONG que trabajan en los ámbitos civil y político son débiles, no están en contacto con las redes internacionales y su margen de maniobra es muy escaso;
- la enseñanza, si bien relativamente mejor financiada que en muchos otros países en desarrollo, se dispensa de forma desigual, no sirve para superar las formas tradicionales de discriminación y se adapta mal a las exigencias de la economía moderna⁷;
- el autoritarismo y los escasos resultados económicos y sociales favorecen la marginación política y alimentan los movimientos extremistas y la violencia;
- algunas interpretaciones políticas del Islam utilizan las diferencias culturales para cuestionar la universalidad de los derechos humanos.

Con relación a los demás socios MEDA, Israel presenta características específicas: funciona como una democracia parlamentaria bien asentada, dónde se observa una separación efectiva de los poderes, un sistema de gobernanza funcional y una participación activa de las ONG y la sociedad civil en todos los aspectos internos de la vida política y social. Sin embargo, el respeto por parte de Israel de las normas relativas a los derechos humanos internacionalmente reconocidas no es satisfactorio. Deben paliarse dos problemas concretos importantes: en primer lugar, la conciliación entre el carácter judío declarado del Estado de Israel y los

⁷ Las recomendaciones del PNUD relativas a la enseñanza revisten una importancia crucial para la región. La Comisión presentará dichas recomendaciones en el marco de los Programas Indicativos Regionales y Nacionales de MEDA.

derechos de las minorías no judías del país y, en segundo lugar, la violación de los derechos humanos en el marco de la ocupación de los territorios palestinos⁸. Es preciso centrar sin demora los esfuerzos de reactivación del proceso de paz en Oriente Medio en el cumplimiento de las normas universales sobre derechos humanos y del Derecho humanitario por todas las partes implicadas en el conflicto israelopalestino. Para ello será necesario un esfuerzo particular de la Unión Europea y el establecimiento de una estrategia apropiada.

Fig. 1: Resumen del Informe del PNUD

El Informe 2002 del PNUD sobre el desarrollo humano en el mundo árabe concluye que los países árabes⁹ sufren un déficit de libertad, situación que se caracteriza por unos resultados deficientes en términos de gobernanza y libertades fundamentales.

La participación en la vida política se ha desarrollado menos en el mundo árabe que en cualquier otra región. La democracia representativa no siempre es real y, en ocasiones, no existe. Prevalen normas de legitimidad anticuadas. La apertura de los sistemas políticos se ha iniciado, pero el proceso sigue adolecendo de fragmentación y de una pesada reglamentación. Persisten los regímenes que recurren a la movilización de las masas, la libertad de asociación es restringida y la transferencia del poder por medio del proceso electoral no es un fenómeno corriente.

Los países árabes se sitúan claramente por debajo de la media mundial por lo que respecta a los seis indicadores de gobernanza utilizados en el Informe (calidad de las instituciones, corrupción, Estado de Derecho, peso de la normativa, eficacia del Gobierno e inestabilidad política), salvo por lo que respecta al Estado de Derecho, en que consiguen situarse ligeramente por encima de la media.

Las libertades de expresión y asociación son a menudo objeto de restricciones. Las ONG y los actores de la sociedad civil se enfrentan a numerosas dificultades. La actitud de las autoridades públicas oscila entre oposición, manipulación y libertad vigilada. Las leyes que regulan las ONG se han convertido en un aspecto importante. Si bien es cierto que las organizaciones de asistencia social tienden a ser mejor aceptadas, las que se orientan hacia actividades de defensa suscitan la desconfianza de las autoridades y el rechazo de los donantes del sector privado, por lo que se ven obligadas a recurrir a la financiación internacional, lo que refuerza la hostilidad de las autoridades y acentúa la falta de comunicación con la sociedad (*resumen elaborado por la Comisión*).

3. MARCO DE LA ACTUACIÓN COMUNITARIA

3.1. Contexto general

La Unión Europea se comprometió a fomentar la democracia, la buena gobernanza y al Estado de Derecho así como el respeto de todos los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. El Consejo aprobó una serie de documentos importantes, que orientan la actuación de la Unión Europea en algunos ámbitos concretos de los derechos humanos¹⁰. En particular, la Unión Europea confiere gran importancia a los siguientes aspectos: la supresión de la pena de muerte, la lucha contra la tortura y los tratos inhumanos, la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación de las minorías, el fomento y la defensa de los

⁸ En este contexto, la Unión Europea ha llamado la atención en repetidas ocasiones sobre el respeto de las obligaciones en materia de derechos humanos que corresponden a todas las partes en el conflicto, por ejemplo mediante las resoluciones y declaraciones que presentó en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra y en la 3ª Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁹ Arabia Saudí, Argelia, Bahráin, Comoras, Egipto, Emiratos Arabes Unidos, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos, Mauritania, Omán, Palestina, Qatar, Siria, Somalia, Sudán, Túnez, Yemen y Yibuti.

¹⁰ Orientaciones para la política de la UE respecto a terceros países por lo que se refiere a la pena de muerte - Consejo de Asuntos Generales, Luxemburgo, 29 de junio de 1998; Directrices sobre la política de la UE frente a terceros países en relación con la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes - Consejo de Asuntos Generales, Luxemburgo, 9 de abril de 2001; Directrices de la UE para los diálogos en materia de derechos humanos - Consejo de la UE, 13 de diciembre de 2001.

derechos de las mujeres y los niños y la protección de los defensores de los derechos humanos. La Unión Europea reconoce plenamente el papel fundamental que desempeña la sociedad civil en el fomento de los derechos humanos y la democratización.

La Comunicación de la Comisión "*El papel de la Unión europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países*"¹¹ situó la política relativa a los derechos humanos y la democratización en el marco del enfoque estratégico general que seguirá la Comisión en las relaciones exteriores en los próximos años y formuló las siguientes recomendaciones:

- fomentar políticas coherentes en favor de los derechos humanos y la democratización, en particular, las políticas de la Comunidad Europea y las demás intervenciones de la Unión Europea, especialmente en el marco de la PESC;
- adoptar un enfoque más activador, en concreto haciendo uso de las posibilidades que ofrecen el diálogo político, el comercio y la ayuda exterior;
- adoptar un enfoque más estratégico de la Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos (IEDDH), coordinando los programas y proyectos *in situ* con los compromisos comunitarios en materia de derechos humanos y democracia.

En sus conclusiones de 25 de junio de 2001, el Consejo acogió favorablemente la Comunicación antes citada de la Comisión y reafirmó su voluntad de garantizar, en particular, la coherencia entre la actuación comunitaria y la PESC, así como la política de desarrollo, mediante una estrecha cooperación y coordinación entre sus instancias competentes y con la Comisión y, por otra parte, de "integrar" los derechos humanos y la democratización en las políticas y las acciones de la Unión Europea. El Consejo destacó también la necesidad de un diálogo abierto con el Parlamento Europeo y la sociedad civil, como elemento del establecimiento y la revisión periódica de las prioridades de la política relativa a los derechos humanos y la democratización. En sus conclusiones de 10 de diciembre de 2002, el Consejo acogió también con satisfacción las medidas prácticas para alcanzar esos objetivos, propuestas por el Grupo de trabajo sobre Derechos Humanos (COHOM) en su informe de 25 de noviembre de 2002. Esas medidas prácticas y la Comunicación de la Comisión de 7 de noviembre de 2002 sobre los actores no estatales¹² (ANE) se han tomado plenamente en consideración en la elaboración de la presente Comunicación.

3.2. Contexto regional: el proceso de Barcelona (Asociación euromediterránea)

Entre los objetivos prioritarios de la Asociación euromediterránea (proceso de Barcelona) figuran la creación de una zona de paz y estabilidad basada en los principios relativos a los derechos humanos y la democracia, y el desarrollo de una sociedad civil libre y próspera. La Declaración de Barcelona de 28 de noviembre de 1995, que dio inicio a la Asociación euromediterránea, se funda en los principios de la democracia representativa, los derechos humanos y las libertades fundamentales (fig. 1). La estrategia común de la Unión Europea respecto a la región mediterránea

¹¹ COM (2001) 252 final.

¹² COM (2002) 598.

aprobada por el Consejo Europeo en Santa Maria da Feira en junio de 2000¹³, reafirma dichos principios.

Fig. 2: Derechos humanos y democracia en la Declaración de Barcelona (1995)

El objetivo principal de la creación, en la región euromediterránea, de una zona de diálogo, intercambios y cooperación que garantice la paz, la estabilidad y la prosperidad requiere **la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos**, un desarrollo económico y social sostenible y equilibrado, medidas de lucha contra la pobreza y el fomento de una mayor comprensión entre las culturas, todos ellos elementos esenciales de la asociación.

Los participantes se comprometen a:

- actuar de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- desarrollar el Estado de Derecho y la democracia en su sistema político;
- respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluida la libertad de expresión, asociación, pensamiento, conciencia y religión;
- considerar favorablemente, a través del diálogo entre las partes, los intercambios de información sobre las cuestiones relativas a los derechos humanos, las libertades fundamentales, el racismo y la xenofobia;
- respetar y hacer respetar la diversidad y el pluralismo en su sociedad y luchar contra las manifestaciones de intolerancia, racismo y xenofobia;

Los participantes destacan la importancia de una educación adecuada en materia de derechos humanos y libertades fundamentales.

En el "capítulo" social, cultural y humano, los participantes:

- conceden especial importancia a los derechos sociales fundamentales, incluido el derecho al desarrollo;
- reconocen la contribución esencial que puede aportar la sociedad civil al proceso de desarrollo de la Asociación euromediterránea;
- fomentarán las acciones de apoyo a las instituciones democráticas y a la consolidación del Estado de Derecho y la sociedad civil [...];
- se comprometen a garantizar la protección de todos los derechos reconocidos en la legislación vigente de los emigrantes legalmente instalados en sus territorios respectivos;
- destacan la importancia de luchar con determinación contra los fenómenos racistas y xenófobos y contra la intolerancia y acuerdan cooperar a tal efecto.

En las *Comunicaciones de la Comisión* para preparar las conferencias cuarta y quinta de los Ministros euromediterráneos en Marsella (15 y 16 de noviembre de 2000)¹⁴ y en Valencia (22 y 23 de abril de 2002)¹⁵ y en la reciente comunicación sobre la Europa ampliada se invita a conceder en las relaciones de la UE con sus socios mediterráneos una mayor importancia a los derechos humanos, la democracia, la buena gobernanza y el Estado de Derecho, y se presentaba una serie de propuestas concretas al efecto. Se sugería, en particular, abordar sistemáticamente, en todos los contactos entre la UE y sus socios, las cuestiones relativas a los derechos humanos y a la democracia, con el fin de favorecer la realización de progresos estructurados; vincular más estrechamente las dotaciones MEDA a los progresos realizados en estos

¹³ DO L 183 de 22.7.2000

¹⁴ "Un nuevo impulso para el proceso de Barcelona", de 6.9.2000; COM (2000) 497 final de 13.2.2002.

¹⁵ SEC (2002) 159 final.

ámbitos; crear grupos de trabajo conjuntos de funcionarios de la UE y de sus países socios; fomentar la firma, la ratificación y la aplicación de los instrumentos internacionales pertinentes y reconocer el papel de la sociedad civil.

En el **Plan de Acción** elaborado tras la conferencia de Valencia, los Ministros reiteraron su firme compromiso político en favor de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho en la región y acordaron, en el apartado político y de seguridad, intensificar el diálogo político. Solicitaron a los altos funcionarios que estudiaran el establecimiento de un diálogo más estructurado, en aras de una mayor eficacia.

Fig. 3: Extracto de la comunicación de Valencia [SEC (2002) 159 final de 13.2.2002]

El respeto de **los derechos humanos y la democracia** en la región sigue siendo motivo de preocupación. A excepción de Chipre y Malta, ninguno de los socios mediterráneos registra un balance plenamente satisfactorio a este respecto. Si bien es cierto que la situación varía de un país a otro, en algunos de ellos se ha deteriorado desde la reunión ministerial de Marsella. La UE ha manifestado su preocupación a cada uno de los socios sobre cuestiones tales como detenciones y encarcelamientos sin un proceso adecuado, maltrato de los presos, falta de control de la violencia de los grupos extremistas, ejecuciones extrajudiciales efectuadas por las autoridades, aplicación de la pena de muerte, restricciones de la libertad de expresión y asociación y otras cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho y la diferencia de trato a hombres y mujeres.

3.3. Marco jurídico bilateral - Acuerdos de Asociación

El enfoque multilateral contemplado en la Declaración de Barcelona se complementa con el enfoque bilateral relativo a los derechos humanos y los principios democráticos enunciado en los Acuerdos de Asociación celebrados o en curso de negociación entre la UE y sus Estados miembros, por una parte, y cada uno de los socios mediterráneos por otra¹⁶.

Los principales objetivos de los Acuerdos de Asociación consisten en reforzar los vínculos entre la UE y sus socios mediterráneos para establecer relaciones duraderas, fundadas en la *reciprocidad, la solidaridad, la asociación y el codesarrollo*. Los Acuerdos recogen asimismo un marco estructurado para la instauración de un diálogo político regular sobre cuestiones bilaterales e internacionales de interés común. Este diálogo político ha de abordar, en concreto, las condiciones que permiten garantizar la paz, la seguridad, la democracia y el desarrollo regional, y debe servir para impulsar reformas.

Desde 1992, la CE viene incluyendo en todos sus acuerdos con terceros países una cláusula según la cual el respeto de los derechos humanos y de la democracia es un "elemento esencial" de las relaciones. Dicha cláusula estipula que las relaciones entre las partes, así como todas las disposiciones del propio acuerdo, deben basarse en el respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos, que inspira las políticas nacionales e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del acuerdo¹². Asimismo, confirma y desarrolla los objetivos de la Declaración de Barcelona. Proporciona la base para el desarrollo del diálogo y la cooperación con los socios mediterráneos en los ámbitos de la buena gobernanza, los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho.

¹⁶ Hay Acuerdos de Asociación vigentes con Túnez, Israel, Marruecos, Jordania y la Autoridad Palestina (acuerdo provisional). Se han firmado Acuerdos con Egipto (junio de 2001), Argelia (abril de 2002) y Líbano (junio de 2002).

3.4. Instrumentos de cooperación

3.4.1. MEDA

El programa MEDA¹⁷ es el principal instrumento financiero de la Unión Europea para la aplicación de la Asociación euromediterránea. MEDA contempla medidas de apoyo técnico y financiero para acompañar la reforma de las estructuras económicas y sociales de los países socios mediterráneos. La mayoría de los recursos MEDA se canaliza hacia los países socios en el marco de proyectos bilaterales¹⁸ y el remanente se destina a actividades regionales en las que pueden participar todos los socios.

Los principales objetivos de MEDA se desprenden directamente de la Declaración de Barcelona de 1995, es decir, consisten en acompañar las reformas políticas, económicas y sociales de los países socios y en respaldar la aplicación de los Acuerdos de Asociación. Al igual que dichos Acuerdos, la cooperación MEDA se base en *el respeto de los principios democráticos, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales, cuya violación justificará la adopción de medidas oportunas*¹⁹.

Fig. 4: Derechos humanos y democracia en el Reglamento MEDA

Entre los objetivos y las modalidades de aplicación del artículo 2 del Reglamento MEDA (medidas de apoyo) figuran:

- el fortalecimiento de la democracia y del respeto y la defensa de los derechos humanos, en particular por medio de las organizaciones no gubernamentales de la Comunidad Europea y de los socios mediterráneos;
- el desarrollo de la cooperación en los ámbitos relativos al Estado de Derecho, como la cooperación judicial y penal, el fortalecimiento de las instituciones garantes de la independencia y de la eficacia del sistema judicial y la formación de los servicios de seguridad interior de los Estados y de la protección civil;
- la buena gestión, apoyando a las instituciones y actores clave de la sociedad civil, como las autoridades locales, las agrupaciones rurales y campesinas, las asociaciones basadas en el principio de la ayuda mutua, los sindicatos, los medios de comunicación y las organizaciones de apoyo a la empresa, y ayudando a incrementar la capacidad de la administración pública para elaborar políticas y gestionar su aplicación.

El Reglamento precisa asimismo que deben incluirse los aspectos de género en la programación y ejecución de la cooperación para el desarrollo y que el apoyo al desarrollo socioeconómico sostenible debe incluir, en particular, la participación de la sociedad civil y de la población en la concepción y realización de las medidas de desarrollo. Véase el anexo II del Reglamento (CE) n° 2698/2000.

MEDA no solo ha servido para financiar programas económicos y sociales sino que es también la base de importantes programas, en curso o previstos, relativos a los derechos humanos y la democracia, que están contemplados en los Programas

¹⁷ Reglamento (CE) n° 1488/96 del Consejo, modificado por el Reglamento (CE) n° 2698/2000 de 27 de noviembre de 2000.

¹⁸ Es el caso de Argelia, la Autoridad Palestina, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía.

¹⁹ El artículo 16 del Reglamento MEDA modificado por el Reglamento (CE) n° 780/98 del Consejo estipula que "cuando falte un elemento fundamental para proseguir las medidas de apoyo a un socio mediterráneo, el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, determinará las medidas apropiadas que deberán adoptarse".

Indicativos Nacionales 2002-2004 (PIN), en particular de Argelia, Túnez, Jordania y Egipto.

Por lo que respecta a los programas regionales MEDA, el Programa Indicativo Regional (PIR) 2002-2004 recoge una serie de iniciativas para consolidar el respeto de los derechos humanos y la democracia. Se trata, en concreto, de los programas relativos a la justicia, la lucha contra las drogas, la delincuencia organizada y el terrorismo, así como a la cooperación en las cuestiones vinculadas a la integración social de los emigrantes, la emigración y la circulación de las personas (iniciados en 2002), la formación del personal de las administraciones públicas (2003) y la igualdad de oportunidades para las mujeres (2004). Las actividades regionales suelen asociar a la sociedad civil en la ejecución de los programas, como en el caso de las actividades relacionadas con el patrimonio cultural, la cooperación en el sector audiovisual y los intercambios de jóvenes.

3.4.2. *Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos (IEDDH)*

La Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos (IEDDH)²⁰ nació a instancias del Parlamento Europeo en 1994 y tiene por objeto principal fomentar el respeto de los derechos humanos y la democratización en los terceros países, en particular por medio de la financiación de actividades de organizaciones **no gubernamentales e internacionales**. La Iniciativa cuenta con una dotación anual de unos 100 millones de euros para la realización de actividades en todo el mundo.

La IEDDH, cuyos principales beneficiarios son ONG, **complementa** los programas de ayuda bilateral de la Comisión, como MEDA. Las actividades de éste último se negocian con el Gobierno socio y los aspectos institucionales de esa cooperación se efectúan en gran medida a través de las instituciones gubernamentales y públicas. La IEDDH permite la asignación directa de fondos a actores de la sociedad civil y las actividades financiadas en dicha iniciativa no son objeto de negociación previa con los Gobiernos de los países terceros. Así, por ejemplo, cuando se destinan fondos bilaterales a reformas judiciales, la IEDDH puede reforzar la capacidad de la sociedad civil para hacer presión y participar en el proceso.

4. **ORIENTACIONES PARA EL FOMENTO DE LA DEMOCRACIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS RELACIONES DE LA UE CON SUS SOCIOS MEDITERRÁNEOS**

4.1. **Diálogo entre la UE y sus socios mediterráneos**

4.1.1. *Diálogos bilaterales*

La Unión Europea entabla un diálogo político más o menos formal con todos los países con los que mantiene relaciones. El diálogo sobre los derechos humanos y la democratización debe proseguirse de manera coherente y basarse en normas e instrumentos reconocidos a nivel internacional y, en particular, en los de las Naciones Unidas. Debe tener por objeto, entre otras cosas, estudiar el cumplimiento

²⁰ La IEDDH se funda en los Reglamentos (CE) n° 975/99 y 976/99 del Consejo de 29 de abril de 1999 - (DO L 120 de 8.5.1999, p. 8). Los fondos disponibles para esta Iniciativa se consignan en el capítulo B7-7 del presupuesto de la UE.

de los convenios y tratados internacionales suscritos por los socios y la pertinencia de las reservas actuales formuladas respecto a dichos tratados y convenios. La UE se reserva el derecho de plantear casos concretos preocupantes. A petición de sus socios, la UE debe también estar dispuesta a tratar cuestiones relativas a los derechos humanos en la Unión Europea, como la situación de los emigrantes en la UE.

La cláusula referente al "elemento esencial" recogida en los Acuerdos de Asociación ofrece una base adicional para la instauración de un diálogo bilateral estructurado sobre los derechos humanos y la democracia con los países con los cuales hay Acuerdos de Asociación vigentes. Dicha cláusula, junto con un artículo adicional sobre las medidas que deben adoptarse en caso de incumplimiento de la obligación contemplada en el Acuerdo²¹ y una declaración conjunta sobre este tema, permite a una de las partes adoptar medidas en caso de que la otra parte no respete los principios democráticos o los derechos humanos. Sin embargo, estas cláusulas relativas a los "elementos esenciales" no responden necesariamente a un enfoque negativo o punitivo sino que pueden servir para favorecer el diálogo y la cooperación entre los socios, fomentando acciones conjuntas en favor de la democratización y los derechos humanos, incluida la aplicación efectiva de instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y la prevención de crisis gracias a la instauración de relaciones de cooperación coherentes y a largo plazo.

Además de ello, el artículo 3 de los Acuerdos de Asociación proporciona el fundamento jurídico del establecimiento de un diálogo político regular e institucionalizado entre la UE y los países socios. La UE debe seguir esforzándose por alimentar aún más ese diálogo sobre los derechos humanos y la democratización, interesándose no solo por las cuestiones generales o los casos concretos sino también por determinadas cuestiones operativas. Para ello cabría crear un nivel técnico de diálogo por debajo del político. Se podría así intentar elaborar un programa común, con objetivos claros y compromisos mutuos en favor de la cooperación. Algunos de los temas pertinentes que podrían ser objeto de un debate sistemático son la libertad de expresión y asociación, incluido el marco jurídico que regula el estatuto de la sociedad civil, las ONG y otros actores no estatales, y la situación y los derechos de las mujeres.

La Comisión debe intentar garantizar la coherencia entre la actuación comunitaria y la PESC, así como la política de desarrollo, tanto en la sede, mediante la elaboración de programas de asistencia pertinentes, como en los grupos de trabajo del Consejo y en los terceros países. Debe esforzarse por integrar en mayor medida la cuestión de los derechos humanos en el diálogo y la cooperación, y fomentar una utilización

²¹ La cláusula de incumplimiento suele formularse del siguiente modo: "Si una de las Partes considera que la otra Parte ha incumplido alguna de las obligaciones que le impone el presente Acuerdo, podrá adoptar las medidas apropiadas. Antes de proceder a ello, excepto en casos de urgencia especial, deberá proporcionar al Consejo de Asociación toda la información pertinente necesaria para realizar un examen detallado de la situación con vistas a encontrar una solución aceptable para las Partes. Deberá optarse prioritariamente por aquellas medidas que menos perturben el funcionamiento del presente Acuerdo. Dichas medidas se notificarán inmediatamente al Consejo de Asociación y serán objeto de consultas en el seno de dicho Consejo si la otra Parte así lo solicita".

óptima de todos los instrumentos disponibles²². A este respecto, la Comisión presenta las recomendaciones siguientes.

Recomendación nº 1

La Unión debería velar por la inclusión sistemática de las cuestiones relativas a los derechos humanos y la democracia en todos los diálogos que se mantengan sobre una base institucional: en el marco de los Consejos de Asociación (nivel ministerial) y de los Comités de Asociación (nivel de altos funcionarios) que siguen la aplicación de los Acuerdos, así como en otros foros de diálogo político como la Troika. Debería estudiar con sus socios la posibilidad de crear subgrupos técnicos que aborden las cuestiones relativas a los derechos humanos y la democratización. Sería conveniente hacer mayor hincapié en los aspectos operativos, incluida la cooperación en cuestiones como las reformas jurídicas y los marcos jurídicos que regulan el funcionamiento de las ONG y otros actores no estatales.

Recomendación nº 2

La instauración de un diálogo regular sobre los derechos humanos y la democratización y su profundización requieren un mayor conocimiento de las instituciones y de la documentación sobre la situación y las cuestiones fundamentales en cada país socio. Las Delegaciones de la Comisión, en estrecha coordinación con las embajadas de los Estados miembros, deberían elaborar un "état des lieux" en cada país, sobre la base de un modelo de análisis común, y proporcionar una actualización de la situación mediante informes periódicos.

El análisis de la situación así obtenido debería ser objeto de debates sistemáticos entre los jefes de misión, utilizarse como contribución a las "fichas analíticas de la UE sobre los derechos humanos" que deben elaborar los jefes de misión, y revisarse periódicamente en los Grupos de Trabajo competentes del Consejo. Las conclusiones que se desprendan deberían traducirse en propuestas concretas en los distintos marcos de diálogo antes citados.

La Comisión también incluirá sistemáticamente la cuestión de los derechos humanos y la democratización en el diálogo que mantienen a escala local las Delegaciones con los socios mediterráneos.

Recomendación nº 3

La Comisión debería velar por garantizar la coherencia, entre otras cosas estrechando la coordinación entre sus Delegaciones y las embajadas de los Estados miembros y, en concreto, de la manera siguiente:

- *celebrando reuniones de expertos de la UE, a escala nacional, relativas a la realización de la IEDDH y a los aspectos del programa MEDA que afectan a los derechos humanos;*

22 Comunicación de la Comisión "El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países", mayo de 2001; Conclusiones del Consejo de 25 de junio de 2001 sobre el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países.

- *incrementando la contribución a las reuniones de los jefes de misión relativas a los derechos humanos y la democracia;*
- *esforzándose por desempeñar un papel más activo en la aplicación de las Resoluciones y recomendaciones de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos, en particular gracias a un seguimiento adecuado por sus Delegaciones de las recomendaciones formuladas por los órganos instituidos por los Tratados de las Naciones Unidas, y en relación con las visitas de los relatores especiales y los Grupos de Trabajo de las Naciones Unidas a los países afectados.*

La Comisión debería asimismo desempeñar un papel más dinámico en la organización de debates en los Grupos de Trabajo geográficos del Consejo, sobre las cuestiones relativas a los derechos humanos, incluso cuando se planteen problemas de carácter político, que están relacionados con la aplicación de la cooperación en el ámbito de los derechos humanos y la democratización.

4.1.2. Diálogo político regional

Si bien es cierto que el orden del día del diálogo político regional (reuniones de altos funcionarios previstas en el proceso de Barcelona) ya recoge, como punto permanente, la cuestión de los derechos humanos y la democratización, ello tiende a limitarse a presentaciones generales por parte de los Estados miembros o sus socios mediterráneos de sus políticas nacionales en materia de derechos humanos, que no desembocan en debates de fondo. Antes bien, pueden servir de pretexto para evitar debates serios. Así pues, si bien no se propone interrumpir este aspecto del diálogo regional, cabe reconocer que estos debates, en su forma actual, apenas dan materia para una reflexión de fondo. La UE debería esforzarse por que este diálogo resultara más pertinente y orientado a la formulación de políticas, por ejemplo adoptando un enfoque temático (situación de las mujeres, sociedad civil, etc.), que ponga de manifiesto el estado actual de distintas cuestiones en el conjunto de la región.

4.1.3. Diálogo con la sociedad civil

La sociedad civil desempeña un papel esencial en la aplicación y el seguimiento de toda política relativa a los derechos humanos y la democratización. En el marco del proceso de Barcelona y la Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos, la Comisión respaldó ONG y otros actores no estatales - los de la región y aquéllos que actúan desde Europa - para que resultaran más eficaces en la detección de los problemas y en la realización de presión para lograr mejoras. Las acciones llevadas a cabo se centraron en la formación y el intercambio de las mejores prácticas en este ámbito. Los problemas se abordaron en todas las reuniones del Foro de la sociedad civil (ONG y otros representantes de la sociedad civil de la UE y de los socios mediterráneos) previas a las reuniones de los Ministros euromediterráneos de Asuntos Exteriores.

Recomendación nº 4

A nivel nacional, las Delegaciones de la Comisión deberían organizar con los Estados miembros talleres periódicos con la sociedad civil y perseguir, si la situación lo permite, una participación constructiva de las autoridades nacionales. En la medida de lo posible, habría que esforzarse por no limitar este diálogo a la

sociedad civil nacional y abrirlo a las organizaciones de la sociedad civil activas a nivel regional. Las Delegaciones de la Comisión y los Estados miembros estudiarían el programa.

Estos talleres tendrían por objeto:

- contribuir al conocimiento general de la UE sobre las condiciones locales, aportando así una valiosa contribución a la formulación de políticas de la UE, incluida la elaboración de los Programas Indicativos Nacionales y Regionales;*
- formular recomendaciones en apoyo de la programación de la IEDDH y la definición de los proyectos;*
- contribuir a estructurar el debate a nivel regional a través de los foros de la sociedad civil organizados en el marco del proceso de Barcelona;*
- fomentar las políticas de la UE en los ámbitos de los derechos humanos, la democratización y el Estado de Derecho, incluidas las diferencias de trato por razón de sexo, como cuestiones transversales;*
- además de ello, estas reuniones ayudarán a las asociaciones, las fundaciones y las ONG que trabajan en la región a estructurar mejor y coordinar su trabajo.*

4.2. Planes de acción nacionales y regionales

En el marco de MEDA se ha financiado una serie de programas y proyectos de apoyo a los derechos humanos y la democracia. Sin embargo, con el fin de incrementar la eficacia de dichas actividades, es conveniente integrarlas en estrategias nacionales o regionales más detalladas, acordadas con las autoridades nacionales.

Tales estrategias nacionales o regionales relativas a los derechos humanos y la democracia deben determinar las cuestiones pertinentes y las prioridades, teniendo presentes no solo las conclusiones de los talleres nacionales o regionales organizados con instituciones no gubernamentales (véase la recomendación nº4) sino también las enunciadas en el Informe del PNUD, en particular sobre la buena gobernanza y los aspectos relacionados con la diferencia de trato por razón de sexo.

4.2.1. Planes nacionales de acción

La Comisión debe implicarse en la elaboración de planes nacionales de acción conforme a un enfoque armonizado en materia de derechos humanos y democracia con los socios que deseen lanzarse a ese ejercicio.

Recomendación nº 5

Los planes nacionales de acción deberían perseguir tres objetivos:

- analizar el contexto y la situación, en particular por lo que se refiere a la legislación sobre derechos humanos y la definición de objetivos generales comunes;*

- *elaborar una lista de puntos concretos de acción con plazos claros, acompañada de criterios de resultado mensurables;*
- *definir la asistencia técnica y financiera necesaria para lograr los objetivos y las metas concretas.*

Los planes nacionales de acción deben vincularse con otros planes de desarrollo económico y social (por ej. en el marco de la cooperación MEDA) y complementarlos; podrán financiarse a través de MEDA y, cuando proceda, con una dotación suplementaria con cargo a otras líneas presupuestarias. Estos planes podrán servir para:

- *analizar los derechos constitucionales y otros derechos legales y proponer reformas de los marcos jurídicos y reglamentarios;*
- *respaldar la aplicación de los Tratados sobre derechos humanos en los que sea parte cada Estado y fomentar la adhesión de los Estados a los instrumentos internacionales de los que aún no sean partes; apoyar, cuando proceda, el desarrollo de marcos legislativos nacionales;*
- *analizar la posición y los derechos de la mujer en sus sociedades respectivas y presentar propuestas sobre la mejor manera de asociarlas al desarrollo de su país;*
- *respaldar la instauración de estructuras legislativas y administrativas adecuadas;*
- *apoyar la integración de un diálogo nacional con la sociedad civil en las acciones nacionales;*
- *fomentar el intercambio de información sobre las mejores prácticas y su integración en la acción nacional;*
- *promover la adopción y la aplicación de normas internacionales y la adhesión a los instrumentos internacionales;*

Por lo que se refiere al estatuto y las actividades de las ONG y de otros actores no estatales, los planes nacionales de acción deberían:

- *determinar las modificaciones pertinentes de los marcos jurídicos o administrativos para respetar los compromisos internacionales relativos al estatuto y las actividades de las ONG y otros actores no estatales;*
- *incrementar las competencias de las ONG y otros actores no estatales gracias a una formación práctica;*
- *fomentar la conexión en red de las ONG locales y europeas y de otros actores no estatales;*
- *conectar a las ONG y otros actores no estatales locales con las redes internacionales;*
- *intensificar la coordinación entre ONG y organizaciones internacionales.*

La Comunidad participaría en la financiación de los planes de acción nacionales o regionales (mencionados a continuación) que cumplan los requisitos mínimos acordados. Dado que no todos los socios estarán en condiciones de participar inmediatamente en este tipo de ejercicio, los objetivos a corto plazo consistirán en elaborar planes nacionales de acción con dos o tres países socios en un primer momento. A medida que se vayan aplicando estos planes, otros socios podrán incorporarse a este proceso.

4.2.2. Planes regionales

Recomendación nº 6

Deberían establecerse planes de acción regionales o subregionales cada vez que dos socios como mínimo deseen intensificar la cooperación sobre actividades concretas relacionadas con iniciativas bilaterales en el ámbito de los derechos humanos, conforme a la hoja de ruta del Plan de Acción de Valencia. Dichos planes de acción podrán centrarse en aspectos que se abordarán en los futuros programas regionales elaborados en el marco de MEDA, por ejemplo los derechos de las mujeres o la cooperación en el ámbito de la justicia. Deberían constituir asimismo un puente hacia otras actividades multilaterales, entre otras cosas en el seguimiento que debe darse al Informe del PNUD sobre el desarrollo humano en el mundo árabe. Los planes regionales de acción podrían asimismo reforzar la cooperación con instancias regionales como la Liga de Estados Árabes.

4.3. Integración en los programas MEDA del fomento de los derechos humanos y la democracia

4.3.1. Programas Indicativos Nacionales

La conclusión en 2001 de los informes estratégicos (2002-2006) sobre la mayoría de los países socios MEDA constituyó un aspecto importante de la integración de la dimensión de los derechos humanos y la democracia en el enfoque general seguido por la Comisión en la ayuda a los socios mediterráneos.

El análisis de la situación política y de seguridad incluido en dichos informes proporciona una base para determinar los sectores o las intervenciones intersectoriales que, a través del programa MEDA y la IEDDH, podrían mejorar la situación general en términos de gobernanza. Por lo tanto, la mayoría de las dotaciones nacionales MEDA contemplan al apoyo a programas relativos a la buena gobernanza y, en algunos casos, a la sociedad civil (por lo que respecta a los programas bilaterales, véase el apartado 3.4.1).

Recomendación nº 7

*En la elaboración de los próximos **Programas Indicativos Nacionales**, a partir del ejercicio 2005-2006, se integrará en mayor medida el fomento de la buena gobernanza, los derechos humanos y la democracia en el programa MEDA. De acuerdo con la Comunicación de Marsella anteriormente mencionada, la cooperación en el marco de MEDA debería reflejar mejor los progresos realizados por los países socios en los ámbitos de los derechos humanos y la democratización. Al margen de la ayuda concreta que pueda concederse para medidas contempladas en los planes de acción nacionales o regionales, se reservará una dotación adicional*

considerable, en el marco de MEDA, para los socios que trabajen en la elaboración y la aplicación de planes de acción nacionales. Se destinará, dentro de sus Programas Indicativos Nacionales, a la financiación de acciones que no deberán estar necesariamente relacionadas de forma directa con los derechos humanos y la democratización.

*Debe seguir consolidándose la dimensión relativa a los derechos humanos en los **informes estratégicos sobre los países**. Para ello, se tendrán debidamente presentes las conclusiones del Informe 2002 del PNUD sobre el desarrollo humano en el mundo árabe, en particular las que se refieren a la buena gobernanza y la diferencia de trato por razón de sexo.*

4.3.2. Programa regional MEDA

Los programas regionales han resultado útiles para abordar aspectos que suelen ser demasiado sensibles para tratarlos a nivel nacional, al menos en un primer momento. Además de ello, los programas regionales pueden dar cabida a fructíferos intercambios de experiencia y mejores prácticas entre países que comparten valores culturales, contextos y experiencias similares (por lo que se refiere a los programas regionales, véase el último párrafo del apartado 3.4.1).

Recomendación nº 8

En la elaboración del Programa Indicativo Regional (PIR) para el período 2005-2006, la Comisión considerará detenidamente las formas de integrar el apoyo a la consolidación de los derechos humanos y la democracia, así como la participación de la sociedad civil. La Comisión preparará asimismo una evaluación del impacto de las distintas reuniones del Foro civil celebradas antes de las reuniones de los Ministros euromediterráneos de Asuntos Exteriores; estudiará, en ese contexto, la forma en que el Foro civil podría estructurarse para que las conclusiones de sus reuniones tengan mayores repercusiones operativas en las actividades de la asociación y en la participación de la sociedad civil en éstas. El PIR (2005-2006) tendrá también presentes las conclusiones del Informe 2002 del PNUD sobre el desarrollo humano en el mundo árabe.

4.3.3. Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos (IEDDH)

Tal como se recomendaba en la *Comunicación sobre el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países*, de mayo de 2001, se ha previsto una utilización más estratégica de los recursos de la IEDDH. Así pues, durante el período 2002-2004, la IEDDH se centra en un número limitado de prioridades temáticas:

- el refuerzo de la democratización, la buena gobernanza y el Estado de Derecho;
- las acciones destinadas a apoyar la abolición de la pena de muerte;
- la lucha contra la tortura y la impunidad y el apoyo a la creación de tribunales internacionales y penales;
- la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación respecto a las minorías y las poblaciones autóctonas.

Además, con el fin de maximizar el impacto de la ayuda y de incrementar la sostenibilidad, con fondos limitados, el apoyo concedido en la IEDDH para la prioridad n°1 (consolidación de la democratización, buena gobernanza y Estado de Derecho) se centra actualmente en 31 "países objetivo" en el mundo. La inclusión de la dimensión de género es una característica común a todos los proyectos y programas.

En la región del Mediterráneo Meridional y Oriente Medio, los países objetivo son Argelia, Túnez, Israel y Cisjordania/Gaza. Se definieron algunas prioridades detalladas para la financiación de proyectos en estos países en 2002-2004. Se ha introducido una novedad consistente en un instrumento de microproyectos para estos países, que contempla la concesión de pequeñas subvenciones administradas por las Delegaciones de la Comisión para financiar proyectos presentados por la sociedad civil local.

Por lo que se refiere a los proyectos correspondientes a las demás prioridades generales de la IEDDH (abolición de la pena de muerte, lucha contra la tortura y la impunidad y lucha contra el racismo), todos los terceros países pueden presentar solicitudes; estos proyectos se orientan también a las cuestiones de derechos humanos a escala regional. Además de ello, en el marco de los programas regionales de masters organizados por la UE en este ámbito, el Master mediterráneo en derechos humanos y democratización tiene por objeto formar, por medio de una formación operativa, un núcleo de especialistas procedentes de toda la región, que esté capacitado para contribuir eficazmente, en los contextos nacionales y regionales, a hacer progresar la democratización y a fomentar y defender los derechos humanos.

La estrategia de la IEDDH respecto a los socios mediterráneos debe revisarse en 2003 a la luz de las conclusiones de las conferencias regionales de la IEDDH, que se celebraron a mediados del año 2002 en Ammán y Casablanca con representantes de la sociedad civil del Mashrek y el Magreb. Estos seminarios subrayaron que la democratización y el Estado de Derecho constituyen prioridades para la región y recomendaron que se brindara mayor respaldo las sociedades civiles locales.

En el marco de la IEDDH se brindó asimismo apoyo a las elecciones, mediante el despliegue de misiones de observación electoral de la UE o la financiación de ONG para que llevaran a cabo proyectos relacionados con las elecciones. Las actividades en el ámbito de las elecciones deberían contemplarse en los países mediterráneos de manera más sistemática y global. En concreto, es fundamental que el apoyo a las elecciones no se perciba como una acción *ad hoc*, principalmente vinculada a la observación electoral (actividad con importantes consecuencias políticas) sino como un esfuerzo continuo y general para mejorar el marco electoral en los países socios. Las acciones deberían centrarse no sólo en los aspectos administrativos y jurídicos de los procesos electorales sino también en el ejercicio real de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, estrechamente asociados a las elecciones. En este contexto, la observación electoral debe constituir asimismo un instrumento importante para valorar los progresos realizados y preconizar nuevas mejoras.

Recomendación n° 9

La estrategia de la IEDDH respecto a los socios mediterráneos debe revisarse con el fin de reforzar las capacidades de sociedad civil a escala regional creando o consolidando redes regionales de instancias no gubernamentales, que también

podrían ser ONG europeas. Estas redes y contactos duraderos y reforzados permitirán intercambiar información y mejores prácticas y desarrollar las capacidades, y se basarán en actividades concretas y orientadas a la obtención de resultados, que se llevarán a cabo en uno o varios de los ámbitos siguientes:

- *libertad de asociación y expresión (en particular, las acciones de seguimiento y defensa en relación con los marcos jurídicos que regulan las ONG y otros actores no estatales, así como los defensores de los derechos humanos);*
- *defensa de los derechos de determinados grupos;*
- *buena gobernanza y lucha contra la corrupción.*

En los ejercicios de la IEDDH posteriores a 2004, ha de prestarse especial atención para que sus programas y los programas MEDA sean cada vez más complementarios, en particular por lo que se refiere a la financiación de las actividades recogidas en los Planes nacionales de acción.

Recomendación nº 10

Todos los instrumentos disponibles para el apoyo electoral (diálogo político, MEDA e IEDDH) deben utilizarse de manera coherente y complementaria para intentar mejorar el marco general de las elecciones gracias a la cooperación con las autoridades públicas y la sociedad civil. La observación de las elecciones debe preverse cuando, habida cuenta del contexto, pueda entrañar un verdadero valor añadido.

5. CONCLUSIÓN

La Unión Europea y sus socios mediterráneos disponen de una panoplia impresionante de instrumentos para perseguir sus objetivos fundamentales y comunes, que consisten en fomentar al Estado de Derecho, la democratización y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La presente comunicación contempla diez ámbitos en los que puede hacerse un uso más eficaz de los instrumentos existentes:

- profundización del **diálogo político** con los socios MEDA sobre derechos humanos y democratización, a todos los niveles, y orientación más estratégica del mismo;
- intensificación del intercambio de **conocimientos y experiencia** sobre derechos humanos y democratización en la región;
- **mejora de la coordinación** entre las Delegaciones de la Comisión y las embajadas de los Estados miembros en materia de derechos humanos y democratización y cooperación en ese ámbito;
- establecimiento de contactos regulares entre las Delegaciones de la Comisión y la **sociedad civil**, en estrecha coordinación con las embajadas de los Estados miembros de la UE;
- elaboración de **Planes de Acción Nacionales** relativos a los derechos humanos y la democracia, en el marco de MEDA, con los socios que deseen participar en este ejercicio;

- elaboración de **Planes de Acción Regionales** en materia de derechos humanos y democracia con los socios MEDA que deseen proseguir la cooperación sobre cuestiones concretas;
- mayor atención a las cuestiones relativas a los derechos humanos y la democratización en los **informes estratégicos sobre los países** de la Comisión y mayor consideración, en los **Programas Indicativos Nacionales**, de los progresos realizados en estos ámbitos, incluso por medio de un instrumento especial adicional;
- mayor hincapié en las cuestiones relativas a los derechos humanos y la democratización en la **Estrategia Regional** de la Comisión y en su **Programa Indicativo Regional**;
- mayor énfasis en la complementariedad del programa MEDA con la **Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos**;
- intensificación de la labor, a todos los niveles, para mejorar los **marcos electorales**.

Las medidas prácticas propuestas en la presente Comunicación garantizarán una mayor coherencia y homogeneidad entre las acciones comunitarias y la PESC y permitirán lograr sinergias a todos los niveles de acción: en el diálogo político, haciendo mayor hincapié, en los programas de cooperación, en la dimensión de los derechos humanos y la democratización, e incrementando la complementariedad entre los distintos instrumentos de cooperación a disposición de la Unión Europea.

Se invita al Consejo, el Parlamento Europeo, nuestros socios mediterráneos y los demás socios con los cuales coopera la Comisión para fomentar el respeto de los derechos humanos y la democratización, a apoyar las medidas contempladas en esta Comunicación y a trabajar con la Comisión en su aplicación.
