



La UE y los derechos humanos

TENER EN CUENTA EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS EN LAS PERSONAS

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



Amnistía Internacional es un movimiento mundial, formado por 2,2 millones de personas de más de 150 países y territorios, que hacen campaña para acabar con los abusos graves contra los derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos. Llevamos a cabo actividades de investigación, campaña, sensibilización y movilización para poner fin a todos los abusos contra los derechos humanos. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



ÍNDICE

PREFACIO

RESUMEN EJECUTIVO

- Defensores y defensoras de los derechos humanos
- Personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo
- Personas detenidas y sospechosas
- Víctimas del conflicto y la violencia
- Personas que viven en la pobreza
- Personas al margen
- Conclusión

DEFENSORES Y DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS: PROTEGER A QUIENES DEFIENDEN NUESTROS DERECHOS

PERSONAS MIGRANTES, REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO: MÁS PROTECCIÓN, MENOS REPRESIÓN

- Los retos que afronta la UE
- El sistema de Dublín
- Cooperación y solidaridad
- Inmigración y medidas de control fronterizo
- Criminalización de las personas migrantes
- Acuerdos con terceros países

PERSONAS DETENIDAS Y SOSPECHOSAS: MÁS MEDIDAS PARA PONER FIN A LA TORTURA Y LAS DETENCIONES ARBITRARIAS

- Detención arbitraria
- La pena de muerte
- Tortura y otras formas de trato cruel, inhumano o degradante
- Abordar las preocupaciones en materia de derechos humanos de las personas sospechosas y detenidas en la UE

VÍCTIMAS DEL CONFLICTO Y LA VIOLENCIA: LA NECESIDAD DE PROTECCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- La respuesta de la UE al conflicto
- Misiones civiles y militares
- Rendición de cuentas
- Control de armas
- Violencia contra las mujeres

PERSONAS QUE VIVEN EN LA POBREZA: GARANTIZAR QUE SE RESPETAN LOS DERECHOS DE LOS POBRES

- La pobreza en el mundo
- La pobreza en la UE
- Rendición de cuentas de las empresas

PERSONAS AL MARGEN: PONER FIN A LA DISCRIMINACIÓN EN EUROPA

- Romaníes
- Minorías nacionales, étnicas y lingüísticas
- El marco jurídico de la UE contra la discriminación y más allá

CONCLUSIÓN: LA UE COMO MARCO DE ACCIÓN EN FAVOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

AMNISTÍA
INTERNACIONAL
SECRETARIADO
INTERNACIONAL

Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DM
Reino Unido
www.amnesty.org

Oficina de Amnistía
Internacional ante la UE
rue de Trèves, 35, Bte 3
1040 Brussels
Bélgica
www.amnesty-eu.org

© Reservados todos los derechos. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

Fotografía de portada: Ventanilla de la puerta de una celda, Guantánamo.

© AP/PA Photo/Brennan Linsley

PREFACIO

2009 es un año de cambio en la composición de las instituciones de la Unión Europea (UE): en junio se celebrarán elecciones al Parlamento Europeo, está previsto que en octubre comience su mandato una nueva Comisión y en el horizonte se vislumbra la posibilidad de creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior. Este documento pone de relieve la causa de las personas cuyos derechos humanos sufren directamente las consecuencias de las políticas de la UE. Se centra en seis áreas clave relativas a los derechos humanos, con especial hincapié en los titulares individuales de los derechos, y subraya la necesidad de que la UE emprenda acciones encaminadas a defender, proteger y promover los derechos humanos de dichos titulares, tanto en su seno como en el ámbito internacional.

Con el fin de complementar el programa de Amnistía Internacional para la presidencia de turno de la UE, el presente documento pretende explicar a todos los agentes y responsables de la formulación de políticas en la UE nuestros motivos generales de preocupación en materia de derechos humanos. Además, también va dirigido a todas las personas responsables de la toma de decisiones en la UE que no se especializan necesariamente en derechos humanos pero que, sin embargo, desempeñan una labor con potencial para crear un impacto real.



RESUMEN EJECUTIVO

Defensores y defensoras de los derechos humanos

Los defensores y las defensoras de los derechos humanos son personas que, de forma individual o conjuntamente con otras, actúan para promover o proteger los derechos humanos. Ofrecer apoyo y legitimidad al trabajo de los defensores y las defensoras constituye una forma importante de que la UE proteja y promueva los derechos humanos de todas las personas. Los defensores de los derechos humanos desempeñan un papel fundamental en la lucha por los derechos políticos, económicos y sociales. Su posición al frente de la defensa y la promoción de los derechos humanos les coloca a menudo en una situación de riesgo de sufrir ataques e intimidación. En junio de 2004, la UE reconoció esta circunstancia al aprobar las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos. Sin embargo, las palabras y los compromisos por escrito no son suficientes, y la situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos de todo el mundo no mejora. A medida que continúa desarrollando sus relaciones estratégicas con países asociados, la UE debe garantizar que se siguen reconociendo la voz y las experiencias de estas personas.

La UE tiene una clara responsabilidad con respecto a la protección de los defensores de los derechos humanos dentro y fuera de sus fronteras. Aunque la situación de los defensores de los derechos humanos que trabajan dentro de la UE es menos represiva que en otros lugares, la libertad de actuación de estas personas también puede verse restringida. Es lo que ocurre, por ejemplo, en las cuestiones relativas a lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero (LGBT), que ponen en duda el compromiso de la UE de proteger y promover los derechos humanos y, lo que es más importante, no protege a las personas vulnerables frente a la violencia y el odio. Tanto en su territorio como en el ámbito internacional, la UE tiene la responsabilidad de garantizar la salvaguarda de las normas de protección de los defensores de los derechos humanos y de su libertad de expresión y reunión.

Personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo

En las sociedades europeas, las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo continúan siendo vulnerables. Migrantes y refugiados siguen sufriendo malos tratos y abusos contra los derechos humanos. La aplicación de la legislación de la UE en materia de migración y asilo y la evaluación continua de su impacto en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo deben ser elementos básicos del programa de la UE sobre migración y asilo.

En el área de inmigración y control de fronteras en el ámbito de la UE se han producido una serie de cambios inquietantes para la población migrante irregular. La detención durante periodos de hasta 18 meses, la expulsión a terceros países y la prohibición de entrada, que en ciertos casos puede ser indefinida, son algunas de las políticas sancionadas por la UE a las que tienen que enfrentarse ahora estas personas. Las recientes visitas de una delegación del Parlamento Europeo a centros de detención de 12 Estados miembros describen una sombría realidad para las personas migrantes y solicitantes de asilo que permanecen recluidas en condiciones deficientes y no reciben asistencia jurídica adecuada. La creciente criminalización de los migrantes irregulares es un motivo de preocupación que exige el liderazgo urgente de la UE. Para proteger los derechos de las personas migrantes, es imprescindible que los Estados miembros de la UE adopten una postura clara contra las medidas legislativas que criminalizan la migración irregular y defiendan un planteamiento basado en el derecho administrativo y en el pleno respeto por los derechos humanos de las personas migrantes, al margen de su condición jurídica.

Cada vez son más frecuentes los acuerdos entre la UE y terceros países para gestionar la migración. Dado que la UE y sus Estados miembros insisten en seguir adelante con esta práctica, es preciso que se desarrollen con urgencia mecanismos efectivos para vigilar y evaluar todas las implicaciones de esta colaboración, especialmente cuando, de forma directa o indirecta, conduce a violaciones de derechos humanos. Por mucho que la colaboración con terceros países en el terreno de la migración puede ser necesaria para “gestionarla”, ello no exime a la UE y sus Estados miembros de su responsabilidad de garantizar el respeto en la práctica a los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

Personas detenidas y sospechosas

Cientos de miles de personas de todo el mundo continúan recluidas arbitrariamente, ya sea en prisiones, en centros de detención o bajo arresto domiciliario. La UE tiene la clara responsabilidad de cuestionar las reclusiones contrarias al derecho internacional. En los últimos años, una serie de agentes internacionales clave, como el Parlamento Europeo, han pedido que Europa cuestione la creciente aceptación de prácticas ilegítimas llevadas a cabo en nombre de la “guerra contra el terror” y, en particular, que apoye el cierre de Guantánamo. El apoyo concreto y práctico, con medidas como el ofrecimiento de protección internacional a los detenidos apátridas o a aquellos que no pueden ser repatriados de forma segura porque corren peligro de sufrir tortura o persecución en sus países de origen, constituiría un gesto significativo por parte de la UE. Para resultar creíble es necesario actuar: cuando la UE afirma que la “guerra contra el terror” no puede justificar las violaciones de derechos humanos tiene que demostrar que no está hablando en vano.

La UE debe cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos actuando para poner fin a todas las demás formas de detención ilegal que continúan utilizándose en todo el mundo en nombre de la lucha contra el terrorismo, y para garantizar que los responsables de crímenes como la tortura y las desapariciones forzadas no gozan de impunidad. En este proceso, la UE debe asumir finalmente su propia responsabilidad en el programa de detención secreta y entregas extraordinarias de la CIA.

Además de la detención y el encarcelamiento, Estados de todo el mundo recurren a la tortura y a otras formas de malos tratos para obtener información o una confesión, y para castigar, intimidar y amenazar a personas detenidas y presas. En virtud de las Directrices sobre la Política de la Unión Europea frente a Terceros Países en relación con la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, la UE está obligada a responder a estos casos. En 2009 debe reiterar su absoluto compromiso con la prevención de la tortura intensificando la aplicación de sus propias directrices y abordando las carencias de sus propias políticas internas de lucha contra el terrorismo, que ponen en entredicho su compromiso de transferir a personas detenidas cuando corren peligro de sufrir tortura.

Víctimas del conflicto y la violencia

Además de su compromiso con la prevención de la tortura, la UE debe garantizar que hace todo lo posible para que se respeten los derechos humanos en situaciones de conflicto. Los conflictos recientes han seguido provocando muertes entre la población civil y han causado víctimas de tortura, desapariciones forzadas e inanición. La UE tiene la obligación de estar al frente de todas las iniciativas encaminadas a garantizar que se respeta el derecho internacional en las situaciones de conflicto, que se protege en todo momento el bienestar de la población civil, que no reciben armas quienes las utilizarían para violar los derechos humanos, y que quienes cometen crímenes de guerra rinden cuentas de sus acciones y comparecen ante la justicia.

Aparte de garantizar el respeto del derecho internacional en las situaciones de conflicto y de hacer que rindan cuentas quienes no acatan esta legislación, la UE tiene evidentes obligaciones con respecto al comercio de armas y su efecto demoledor sobre las personas. Las armas de fuego causan directamente más de 1.000 muertes diarias, y miles de personas mueren como consecuencia indirecta de la violencia armada o son sacadas de sus casas, obligadas a abandonar sus tierras, violadas, torturadas o mutiladas. La UE ha encabezado llamamientos internacionales para que exista un mayor control del comercio de armas, pero el impacto de las iniciativas adoptadas hasta el momento ha sido limitado. En 2009, la UE debe emprender acciones de peso para garantizar la formulación de sólida legislación sobre armas, de carácter vinculante, en la que los derechos humanos y el desarrollo sean elementos esenciales.

Las mujeres y las niñas padecen de manera desproporcionada el sufrimiento personal causado por los conflictos y por la violencia generada por el comercio de armas. La UE debe ampliar la especial atención que presta a la violencia contra las mujeres en su política sobre relaciones exteriores y debe ocuparse con la misma urgencia de las violaciones de los derechos de las mujeres que se continúan produciendo en el seno de la UE.

Personas que viven en la pobreza

La pobreza es una de las peores crisis de derechos humanos que existen actualmente en el mundo, y supone la negación de los derechos más básicos de las personas. Existe en todos los países del mundo, desarrollados o en vías de desarrollo, y afecta a más de mil millones de personas. Es probable que la situación de las personas que viven en la pobreza empeore con la actual crisis económica. Para encontrar una solución es fundamental que se entienda que las personas que viven en la pobreza acaban en esta situación, y se ven atrapadas en ella, a causa de los abusos contra una serie de derechos humanos universales e interdependientes. Partiendo de este principio, todos los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos, tanto en sus países como en el ámbito internacional. Estas obligaciones en materia de derechos humanos están relacionadas con el modo en que se ofrece la ayuda al desarrollo, de modo que se dé prioridad a las personas más vulnerables, se garantice la no discriminación, se respete la participación y el derecho a la información de las personas afectadas y se establezcan mecanismos de rendición de cuentas.

Por lo que respecta a la UE, esto exige que se tomen medidas y se ejerza la diligencia debida a fin de que, como mínimo, las consecuencias de sus acciones no lesionen los derechos humanos. Esto afecta a tres áreas clave. La primera supone garantizar la rendición de cuentas de las empresas, algo que la UE puede hacer como actor mundial y como bloque económico, ofreciendo un terreno de juego equilibrado y orientando a las empresas en el respeto a los derechos humanos. La segunda es la lucha contra la pobreza en el ámbito mundial, encabezando las iniciativas destinadas a paliar el impacto negativo de la crisis económica mundial mediante el cumplimiento de los compromisos y sin recortar la ayuda al desarrollo. La tercera medida supone que la UE se ocupe de la pobreza y la discriminación dentro de sus fronteras. Las iniciativas de la UE encaminadas a erradicar la pobreza en un marco de derechos humanos deben incluir una perspectiva renovada de sus propias políticas de inclusión social. Las personas que viven en la pobreza en los Estados miembros de la UE son una realidad, y las políticas y los instrumentos de la UE que se ocupan de esta cuestión no serán suficientes sin la integración de los derechos humanos.

Personas al margen

Los romaníes son un claro ejemplo de una comunidad que sufre a la vez pobreza y discriminación y en la que estas dos cuestiones de derechos humanos están relacionadas. Los romaníes están excluidos de la vida pública y no pueden disfrutar del pleno acceso a sus derechos en lo que respecta a vivienda, educación, empleo y servicios de salud. Las muestras de la situación de segregación, como las clases o escuelas especiales para niños y niñas romaníes, recuerdan al *apartheid*. Y aun así, las respuestas en el ámbito nacional y europeo continúan siendo aisladas y siguen sin conseguir mejoras perdurables. Desde luego, la comunidad romaní no es la única que sufre marginación, sino que forma parte de los millones de personas de la UE que se enfrentan a diversas formas de discriminación. Los “borrados” de Eslovenia también han sufrido la violación de su derecho al trabajo y a la seguridad social. El racismo continúa siendo generalizado en toda la UE, se reciben inquietantes informes sobre un aumento de la islamofobia y el antisemitismo, y la homosexualidad continúa siendo tabú en muchas partes de Europa, mientras que la manifestación abierta de la identidad de gays, lesbianas, bisexuales y personas transgénero se encuentra a menudo con rechazo y abusos. La rápida adopción por parte de los Estados miembros de la nueva directiva contra la discriminación propuesta por la Comisión eliminaría una importante laguna jurídica en la protección en el ámbito comunitario y enviaría un claro mensaje de que para la UE es realmente prioritario conseguir la igualdad para todas las personas. La UE también debe aprovechar el debate en torno a la directiva para revisar sus políticas sobre racismo y discriminación, teniendo en cuenta todas sus manifestaciones en la sociedad y cómo pueden ir en detrimento de los derechos humanos de todas y cada una de las personas.



Conclusión

El análisis de la política de la UE en materia de derechos humanos desde la perspectiva del “impacto en las personas” no es el planteamiento más habitual, pero es el que finalmente debe tenerse en cuenta. La UE se ha desarrollado y ha crecido continuamente desde sus comienzos, y en consecuencia ha tenido que aumentar gradualmente el número de sus instrumentos, estructuras y políticas sobre derechos humanos. Pero es inevitable que finalmente haya que revisar políticas distintas para mejorar la coherencia y crear un marco general de derechos humanos. La UE dispone de un gran número de importantes instrumentos de derechos humanos, como las decisivas iniciativas encaminadas a transversalizar la perspectiva de los derechos humanos; hace firmes declaraciones y es firmante de instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, en momentos cruciales, la UE no actúa con coherencia y pierde la perspectiva general de todos sus instrumentos. Esto puede poner en duda su credibilidad y limita innecesariamente su impacto en los derechos humanos.

El historial de la UE en materia de derechos humanos no es infructuoso. Pero no puede permitirse continuar con un sistema de derechos humanos incoherente, cuando podría utilizar sus instrumentos, competencias e influencia para aumentar la protección de los derechos humanos dentro y fuera de sus fronteras. También se necesita un marco que aúne las numerosas actuaciones inconexas de la UE en un conjunto de instrumentos que aumente su impacto en vez de restringirlo. Este marco también debe crear normas que obliguen a la UE a rendir cuentas. Hay cuatro medidas iniciales que pueden adoptarse de inmediato: formular una política integral sobre derechos humanos que permita a la UE utilizar instrumentos no relacionados con estos derechos cuando resulte oportuno; adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos y convertir la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en legalmente vinculante; crear un mecanismo interno de derechos humanos; e integrar en las actividades de los organismos de la UE la perspectiva del impacto en los derechos humanos.

DEFENSORES Y DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS: PROTEGER A QUIENES DEFIENDEN NUESTROS DERECHOS

Los defensores y las defensoras de los derechos humanos son agentes fundamentales en la lucha por los derechos políticos, económicos y sociales. Su posición al frente de la defensa y la promoción de los derechos humanos les coloca a menudo en una situación de riesgo de sufrir ataques e intimidación. Prestar apoyo y dar legitimidad al trabajo de los defensores de derechos humanos es una de las formas más importantes de proteger y promover los derechos de todas las personas, ya que son los catalizadores del cambio en cuestiones de derechos humanos y a menudo simbolizan la mayor represión que sufren otras personas en el país en el que trabajan.

La UE reconoció esta situación al aprobar en 2004 las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos. Este compromiso por escrito de promover los principios de la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos en su relación con otros países continúa siendo excepcional.

Sin embargo, las palabras y los compromisos por escrito no son suficientes. La situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos de todo el mundo no mejora. Por ejemplo, en Rusia y numerosos países de Asia Central hay cada vez menos espacio para la sociedad civil y las voces independientes que intentan dar a conocer los abusos, expresar opiniones alternativas o hacer que gobiernos y otros agentes rindan cuentas. En América Latina, aunque las prácticas abusivas continúan siendo en gran parte las mismas, sí han cambiado las razones para su utilización. Las técnicas utilizadas anteriormente para reprimir la disidencia política se usan ahora contra quienes cuestionan la discriminación y las injusticias sociales y contra las personas a quienes intentan apoyar. Incluso en la propia UE, en algunos de sus Estados miembros, la libertad de actuación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos puede sufrir restricciones.

Se han acogido con satisfacción las recientes iniciativas destinadas a garantizar la actualización de las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos para que se incluya un llamamiento explícito de

Las palabras y los compromisos por escrito no son suficientes. La situación de los defensores y las defensoras de los derechos humanos de todo el mundo no mejora.

apoyo a todo tipo de defensores de los derechos humanos, como los activistas de los derechos de las mujeres o los que se dedican a los derechos económicos, sociales y culturales. Los defensores de los derechos humanos sufren a menudo malos tratos bajo custodia policial, tortura y amenazas de muerte por protestar pacíficamente contra el desalojo forzoso de comunidades a las que se expulsa de sus tierras o manifestarse contra el acceso discriminatorio a los programas alimentarios. Según los informes que Amnistía Internacional recibe con regularidad, agricultores o empresas extractivas privadas –que a veces cuentan con el apoyo de la policía y políticos locales– contratan a hombres armados para intimidar a los defensores de los derechos humanos que luchan por su derecho a la tierra y también a sus familias.

Ahora es preciso que la Comisión Europea y los Estados miembros actúen con renovada energía para garantizar la aplicación de las directrices. En general, el personal diplomático de la UE que trabaja en terceros países dista mucho de entenderlas y utilizarlas, y menos aún los responsables del gobierno que se ocupan de políticas relacionadas con esta cuestión. Así que aún podría conseguirse mucho más si desde la política de alto nivel se diesen muestras de lo importante que es actuar según las directrices y si se dedicasen más recursos y liderazgo a la formación y al intercambio de información sobre cómo funcionan esas directrices. Desde los responsables de área de las embajadas hasta los ministros que visitan el país en cuestión, la UE debe mostrar coherencia y un apoyo auténtico a los defensores y las defensoras de los derechos humanos y, junto con sus compromisos de defender a estas personas, debe hacerse más visible y tangible.

El apoyo práctico a los propios defensores de los derechos humanos es una parte fundamental del respaldo de la UE a su trabajo, pero, a largo plazo, la UE puede y debe contribuir también a abordar directamente las violaciones de derechos que denuncian los defensores. La libertad de expresión es un tema habitual en las agendas de las conversaciones sobre derechos humanos que la UE mantiene con otros países, pero este intercambio de pareceres tiene que ser franco y sincero. La UE no debe tolerar situaciones como la que se está produciendo actualmente con respecto a China: se envía mensualmente una lista de casos de defensores de los derechos humanos, la libertad de expresión se debate en el ámbito político y, sin embargo, se niega el acceso de defensores de los derechos humanos al seminario de juristas. Todo ello con el consentimiento de la UE. La participación de voces independientes de la sociedad civil china –y de quienes trabajan en todos los países con los que la UE mantiene un diálogo sobre derechos humanos– debe convertirse en norma para que los futuros seminarios de juristas sean positivos, y, como mínimo, debe ser una condición previa para los que se celebren en Europa.

Desde los responsables de área de las embajadas hasta los ministros que visitan el país en cuestión, la UE debe mostrar coherencia y un apoyo auténtico a los defensores y las defensoras de los derechos humanos.

Contando con la participación de todas las partes implicadas en las conversaciones entre la UE y China, es necesario evaluar qué mejoras en la situación de los derechos humanos sobre el terreno se están consiguiendo con el diálogo y si hay otros mecanismos que pudieran resultar más efectivos. Continuamente se están estableciendo nuevos procesos de diálogo sobre derechos humanos, de distintos tipos y por parte de diferentes instituciones de la UE, como ocurrió en 2008 con los países de Asia central y la Unión Africana y en 2009 con algunos países de América Latina, entre los que posiblemente se incluya Cuba. Una evaluación adecuada del diálogo entre China y la UE iniciado ya hace tiempo podría contribuir a que se decida mantener nuevas conversaciones que garanticen que la UE pone todo su interés en lograr que mejore la situación de los derechos humanos.

A medida que desarrolla las relaciones estratégicas con sus asociados, la UE tiene que garantizar que se continúan reconociendo las voces y experiencias de los defensores individuales de los derechos humanos. La UE ha iniciado una serie de “mejoras” en sus relaciones con países vecinos, como Israel, Marruecos, Ucrania y Túnez. Es probable que este proceso se extienda a todos los vecinos de la UE; sin embargo, la situación de los defensores de los derechos humanos de muchos de esos países continúa siendo difícil, especialmente en lo que respecta a la libertad de expresión y asociación. La UE debe garantizar que estas mejoras aumentan su capacidad para apoyar el importante trabajo de los defensores, y que todos los Planes de Acción futuros acordados con países vecinos se basan en firmes compromisos por ambas partes de trabajar para mejorar la situación de los derechos humanos, especialmente la de quienes los defienden.

La UE tiene ante sí el reto de apoyar no sólo a los defensores de los derechos humanos en otros lugares, sino también a los que trabajan dentro de sus fronteras. Los Estados miembros podrían hacer mucho más para dar a conocer de forma unificada su compromiso con los defensores y defensoras de los derechos humanos. Aunque la situación de los defensores de los derechos humanos que trabajan en la UE suele ser menos represiva que en otros lugares, la UE no presta la atención necesaria a los llamamientos de esos defensores para que ponga fin a las violaciones de derechos humanos que se cometen en su seno.

Por ejemplo, defensores y defensoras de los derechos humanos se encuentran con dificultades en la UE al abogar por que se respeten las normas internacionales de derechos humanos para gays, lesbianas, bisexuales y personas transgénero. Las declaraciones incendiarias de algunos políticos y dirigentes religiosos son motivo de honda preocupación. En algunos Estados de la UE, a veces son los políticos, y a menudo los medios de comunicación, los que justifican o promueven abiertamente la violencia contra las personas LGBT y sus organizaciones. En ocho Estados miembros de la UE (Polonia, Lituania, Letonia, Hungría, Rumania, Estonia,

La UE es también responsable de garantizar en su propio territorio la salvaguarda de las normas de protección de los defensores de los derechos humanos y de su libertad de expresión y reunión.

la República Checa y Bulgaria) se ha registrado este tipo de violencia. En algunos Estados miembros se han promovido iniciativas legislativas para restringir el derecho de menores y jóvenes a obtener información sobre orientación sexual e identidad de género y limitar la libertad de opinión y expresión de organizaciones LGBT para difundir esa información entre las personas menores de edad. Estas violaciones afectan a toda la comunidad LGBT, pero plantean especiales dificultades para los defensores que trabajan en el ámbito de la identidad sexual y la identidad de género. Como dirigentes visibles y conocidos de movimientos por los derechos, la situación de su seguridad es inestable en el clima de homofobia y transfobia que se perpetúa en algunos Estados miembros de la UE. Además de tener la responsabilidad general de establecer normas de no discriminación, la UE es también responsable de garantizar en su propio territorio la salvaguarda de las normas de protección de los defensores de los derechos humanos y de su libertad de expresión y reunión. Su manifiesta incapacidad de lograrlo en lo que respecta a la orientación sexual y la identidad de género daña su credibilidad, y, lo que es aún más importante, deja a las personas desprotegidas frente al odio y la violencia.

PERSONAS MIGRANTES, REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO: MÁS PROTECCIÓN, MENOS REPRESIÓN

En las sociedades europeas, las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo continúan siendo vulnerables en muchos sentidos. A la vez que los dirigentes europeos son cada vez más conscientes de la necesidad de inmigrantes para cubrir la demanda del mercado laboral europeo, el concepto de la *immigration choisie* (la inmigración elegida) que tanto se promovió durante la presidencia de Francia continúa condicionando la idea de la UE sobre cómo debe abordarse la presión migratoria. Se supone que los cinco compromisos establecidos en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo van a guiar el debate en la UE, pero un análisis detallado de sus disposiciones muestra que no hay nada nuevo en ellos.

Pese a que afirman que se ha llegado a un planteamiento equilibrado sobre la inmigración, lo cierto es que los dirigentes de la UE han vuelto a hacer hincapié en un enfoque de mano dura con la migración irregular y en la importancia de reforzar las medidas de control en las fronteras externas. Aunque de cara a la galería se sostiene que las medidas orientadas al control nunca deben impedir que los solicitantes de asilo busquen protección en la UE, apenas se hace nada para garantizar la aplicación de esos principios en la práctica. Las personas migrantes y refugiadas continúan sufriendo por igual malos tratos y otros abusos contra los derechos humanos, no sólo en las fronteras externas de la UE, sino también en su territorio. Aunque los medios de comunicación han prestado mucha atención a la situación de Estados del sur de Europa como Grecia e Italia, migrantes y solicitantes de asilo se enfrentan a violaciones de sus derechos humanos también en otros Estados miembros de la UE.

Pese a que afirman que se ha llegado a un planteamiento equilibrado sobre la inmigración, lo cierto es que los dirigentes de la UE han vuelto a hacer hincapié en un enfoque de mano dura.

Los retos que afronta la UE

Los retos que la UE tiene ante sí en el terreno de la inmigración y el asilo son importantes, y puede que 2009 se convierta en un año fundamental para la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo en su territorio. Aunque ya han comenzado los debates sobre las propuestas de la Comisión en el terreno del asilo (Reglamento de Dublín, EURODAC, Condiciones de Acogida y Oficina Europea de Apoyo en Materia de Asilo), se espera que este año la Comisión presente propuestas adicionales de modificación de la Directiva de Reconocimiento y de la Directiva sobre Procedimiento de Asilo y un programa de reasentamiento en la UE. Además, durante la presidencia de Suecia debe aprobarse un nuevo programa plurianual sobre justicia, libertad y seguridad que establecerá los límites de la actividad legislativa y las iniciativas políticas futuras que la UE emprenda en este terreno. Dado que la UE continúa presentándose como modelo de protección de los derechos humanos, debe adoptar un enfoque ambicioso y establecer criterios exigentes para la protección de quienes huyen de abusos contra esos derechos. Diez años después de la reunión de Tampere, en la que gobiernos y jefes de Estado de la UE aprobaron un ambicioso programa en el terreno de la migración y el asilo, es hora de dar otro paso histórico.

La UE debe adoptar un enfoque ambicioso y establecer criterios exigentes para la protección de quienes huyen de abusos contra esos derechos.

La cuestión de la aplicación de la legislación de la UE en materia de migración y asilo y la permanente evaluación de su impacto en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo deben ser los elementos esenciales del nuevo programa. Dado que ésta es un área de competencia de la UE relativamente nueva y que afecta considerablemente a los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo, será fundamental que se establezca una vigilancia continua de la situación sobre el terreno. Esto es especialmente necesario en el ámbito del asilo; al mismo tiempo, y en vista de las lagunas que continúan existiendo en lo que respecta a la protección, debe quedar claro que existe la posibilidad de nuevas modificaciones del acervo comunitario en materia de asilo tras la segunda fase de la armonización. En su contribución al Libro Verde de la Comisión sobre el futuro Sistema Europeo Común de Asilo, Amnistía Internacional ha presentado ya un análisis de las principales lagunas existentes en los instrumentos legislativos sobre asilo vigentes en la UE. En general, el acervo de la UE en materia de asilo se caracteriza por un nivel bastante bajo de protección para los solicitantes de asilo y por dejar un margen considerable para la adopción de medidas de derogación que suspendan obligaciones derivadas de esas normas, e incluso determinadas disposiciones ni siquiera concuerdan con los tratados y otras normas internacionales de derechos humanos y de los refugiados. Es obvio que estas deficiencias deben solucionarse lo antes posible, y las primeras iniciativas tomadas por la Comisión parecen alentadoras. Las propuestas

para reforzar las normas de protección relativas a los solicitantes de asilo con necesidades especiales, como los menores no acompañados y las víctimas de tortura, serán bienvenidas, ya que son pasos necesarios en el establecimiento de normas en el ámbito de la UE. Sin embargo, la Directiva de Reconocimiento y la Directiva sobre Procedimiento de Asilo plantean problemas de compatibilidad con el derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados. Continúan existiendo importantes lagunas jurídicas con respecto a, entre otras cosas, el derecho a un recurso efectivo, la utilización inadecuada de los procedimientos acelerados de examen de las solicitudes de asilo y del concepto de países seguros, las cláusulas de exclusión y cesación, y la alternativa de la protección interna; además, tampoco están claras las razones para conceder protección subsidiaria a las víctimas de violencia indiscriminada y existen diferencias con respecto a los derechos sociales que conllevan respectivamente la condición de refugiado y la condición de protección subsidiaria en virtud de la Directiva de Reconocimiento. Aún no está totalmente claro si la Comisión tratará realmente estas cuestiones a fondo en las propuestas que está previsto que presente este año. De no ser así, es evidente que será necesaria una tercera ronda de modificaciones legislativas para que la legislación de la UE sea plenamente conforme a los tratados y otras normas del derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados. El nuevo programa plurianual debe reiterar la necesidad de que, como mínimo, el Sistema Europeo Común de Asilo se ajuste al derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados.

El sistema de Dublín

Por lo que respecta al sistema de Dublín, el programa plurianual debe incluir un detallado análisis de los principios fundamentales en los que se basa el mecanismo para asignar la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo entre Estados miembros de la UE y cuatro países que no pertenecen a ella. Aunque la propuesta de la Comisión que refunde el Reglamento de Dublín incluye una serie de modificaciones que, de ser aprobadas, pueden mejorar también en la práctica la protección de los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo en ese sistema, en el seno de la UE se necesita con urgencia un debate más importante. El sistema de Dublín se basa en la suposición de que las normas de protección y las condiciones de acogida en los Estados miembros de la UE y los cuatro países no comunitarios asociados a la UE son iguales o, cuando menos, equivalentes. Sin embargo, hoy en día la realidad nos muestra que evidentemente no ocurre así, y que el sistema actual no sólo se basa en un mito sino que, además, es injusto para las personas solicitantes de asilo y puede dar lugar a violaciones de sus

El sistema actual es injusto para las personas solicitantes de asilo y puede dar lugar a violaciones de sus derechos humanos.

derechos humanos, incluido el principio de no devolución (*non-refoulement*).

Informes recientes sobre el trato a las personas refugiadas y solicitantes de asilo en Estados miembros de la UE como Grecia, Malta e Italia, y estadísticas sobre las grandes diferencias que continúan existiendo en el índice de reconocimiento de la condición de refugiado para los iraquíes en Estados miembros de la UE, indican claramente que, en la práctica, en el seno de la UE no existe actualmente el mismo grado de cumplimiento de los criterios mínimos de protección. En vista de esta realidad es inevitable que se inicie un debate fundamental sobre el sistema de Dublín y su coste económico, tal y como ya señaló la Comisión en su Plan de Política de Asilo. Ya que éste será un objetivo a largo plazo, es esencial que a corto plazo se establezcan mecanismos de corrección y se fomente la solidaridad y el reparto de responsabilidades entre los miembros de la UE. En la actualidad, los Estados miembros corren peligro de incumplir sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados, al participar en devoluciones consecutivas en las que no se garantiza en la práctica el acceso a un procedimiento de asilo justo y satisfactorio tras una transferencia realizada conforme al Reglamento de Dublín, y en las que puede que las personas solicitantes de asilo sean devueltas sin que se haya valorado adecuadamente su necesidad de protección. También corren el riesgo de incumplir sus obligaciones en virtud de la legislación de la UE cuando colaboran de forma consciente y deliberada en la transferencia de solicitantes de asilo a situaciones en las que no tienen acceso en la práctica a las salvaguardas establecidas en, por ejemplo, las directivas sobre condiciones de acogida o sobre procedimientos de concesión de asilo. Puede que los instrumentos y mecanismos tradicionales creados en virtud del Tratado de la Unión Europea para garantizar la compatibilidad con las normas de la UE en el terreno del asilo no siempre estén adaptados para abordar las actuales lagunas que existen en lo que respecta a la protección. Evidentemente, los Estados miembros de la UE tienen la obligación de respetar la legislación comunitaria en el ámbito nacional, en la ley y en la práctica, y los jueces nacionales, junto con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, desempeñarán una función decisiva en la identificación de las prácticas incompatibles con las normas de la UE. Sin embargo, a la luz del objetivo de crear un Sistema Europeo Común de Asilo basado en exigentes criterios de protección en el marco jurídico de la UE, es de vital importancia que se reconozca la especial naturaleza del acervo sobre asilo en la UE que se está creando en el marco de la legislación comunitaria.

Diez años de debate a fondo sobre la legislación de la UE en materia de asilo han mostrado claramente que la creación de normas en el terreno del asilo difiere mucho de la creación de normas en áreas tradicionales de competencia de la UE como el derecho de la competencia, la ayuda estatal e incluso las normas sobre la libertad de circulación de los ciudadanos de la

UE. La necesidad de protección es un concepto en evolución objeto de interpretaciones diversas, y seguirán existiendo diferencias de interpretación en la medida en que las autoridades nacionales continúen siendo las responsables de decidir en última instancia si una persona necesita protección internacional o no. Por consiguiente, los Estados miembros deben reconocer que tienen la responsabilidad concreta y conjunta de garantizar el cumplimiento en la práctica de la legislación de la UE sobre asilo, y que, para garantizar la compatibilidad con la legislación comunitaria, no basta con remitirse a la responsabilidad fundamental de todos los Estados miembros en virtud del Tratado de la UE. Este planteamiento debe guiar los debates que se entablen en el seno de la UE sobre la propuesta refundida de la Comisión relativa al Reglamento de Dublín, y especialmente sobre el mecanismo de suspensión temporal propuesto cuando, entre otros motivos, un Estado miembro incumple las obligaciones que tiene contraídas en virtud de la legislación comunitaria.

Los Estados miembros deben reconocer que tienen la responsabilidad concreta y conjunta de garantizar el cumplimiento de la legislación comunitaria sobre asilo.

Cooperación y solidaridad

A medida que avanza la armonización de la política comunitaria sobre asilo aumenta también en el seno de la UE el debate sobre la cooperación práctica en materia de asilo. Puede adoptar muchas formas, pero, al margen del marco que se elija, está claro que en el contexto del Sistema Europeo Común de Asilo que se está creando es importante volver a hacer hincapié en que el principal objetivo en el ámbito comunitario es mejorar la calidad de la toma de decisiones sobre las solicitudes de asilo en los Estados miembros. Es fundamental que todos los agentes implicados reconozcan que la cooperación práctica sólo tendrá valor añadido si se fundamenta en un marco legislativo comunitario basado en criterios de protección exigentes y conforme al derecho internacional. La Oficina Europea de Apoyo en Materia de Asilo propuesta está destinada a jugar un papel decisivo en el desarrollo de nuevas formas de cooperación práctica entre las autoridades responsables de la cuestión del asilo en el seno de la UE. A partir de un sólido marco legislativo comunitario, basado en exigentes criterios de protección, la Oficina Europea de Apoyo en Materia de Asilo podría desempeñar una valiosa función en la elaboración de normas relativas a la recopilación de información sobre el país de origen en el ámbito de la UE, la formación de los responsables de la toma de decisiones y de la gestión de los casos en los organismos nacionales encargados de esta cuestión, y la coordinación de las iniciativas comunitarias en el terreno del reasentamiento de las personas refugiadas. En todo caso, el funcionamiento de la Oficina debe basarse claramente en los principios de transparencia y rendición de cuentas y debe garantizar la participación de las ONG y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

La UE y sus Estados miembros deben ser más concretos al mostrar su solidaridad internamente y también con los países que reciben a la mayoría de los refugiados que hay en el mundo. Una forma de hacerlo consiste en participar de forma efectiva y significativa en el reasentamiento de las personas refugiadas. En las conclusiones de la reunión del Consejo celebrada en noviembre de 2008, ministros de Justicia y del Interior de la UE reiteraron la necesidad de una mayor participación de los Estados miembros en el reasentamiento para hacer frente a la crisis de los refugiados iraquíes. La atención a los grupos especialmente vulnerables y el objetivo expreso de reasentar a hasta 10.000 refugiados constituyen medidas satisfactorias. Sin embargo, estos acuerdos deben concretarse y, por lo tanto, las presidencias checa y sueca deben considerar prioritaria la aplicación inmediata y efectiva de las conclusiones de la reunión del Consejo celebrada en noviembre de 2008. Las iniciativas conjuntas sobre

La UE y sus Estados miembros deben ser más concretos al mostrar su solidaridad con los países que reciben a la mayoría de los refugiados que hay en el mundo.

esta cuestión en el ámbito de la UE no deben limitarse a la crisis de los refugiados iraquíes, sino que deben incluir a otros grupos de personas refugiadas que necesitan reasentamiento. Si la UE se toma en serio la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo basado en criterios exigentes, deberá abordarse la cuestión de la solidaridad interna de modo más efectivo y sistemático. Al igual que las situaciones de crisis transitoria en las fronteras del sur de Europa nunca pueden justificar las medidas que violan de hecho los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, también es inaceptable que otros Estados miembros que se ven menos afectados se nieguen a abordar estas situaciones con medidas solidarias concretas.

Inmigración y medidas de control fronterizo

El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo adoptado recientemente y la tan debatida y criticada Directiva sobre Retornos transmiten el mensaje de que cada vez es más aceptable restringir los derechos humanos de los migrantes en situación irregular. Las personas que no tienen residencia legal en territorio comunitario deben irse, y la UE está dispuesta a utilizar casi todos los medios a su disposición para expulsarlas. La detención durante periodos de hasta 18 meses, la expulsión a terceros países y las prohibiciones de entrada, que en algunos casos pueden ser indefinidas, son algunos de los medios que la legislación comunitaria admite en la actualidad. En concreto, el planteamiento de la UE con respecto a la detención es preocupante, y ha llevado a que varios Estados miembros modifiquen la ley y la práctica y permitan periodos de reclusión más prolongados con la única finalidad de la expulsión. A comienzos de 2009, Amnistía Internacional recibió información sobre condiciones de detención inaceptables en el centro de Mayotte, uno de los territorios franceses de ultramar, y en Lampedusa, en Italia. Las recientes visitas de una delegación del Parlamento Europeo a centros de detención de nada menos que 12 Estados miembros muestran un sombrío panorama de personas migrantes y solicitantes de asilo recluidas en condiciones deficientes y sin asistencia jurídica adecuada. Al igual que la Directiva sobre Retorno establece algunas normas con respecto a los motivos de la detención y las condiciones de reclusión, también deja un margen considerable para que los Estados miembros se aparten de sus obligaciones.

La privación de la libertad de personas que no han cometido ningún delito constituye una grave violación de uno de los derechos más básicos de todo ser humano: el derecho a la libertad y a la libre circulación. Al aplicar la directiva, los Estados miembros deben adoptar un enfoque cualitativo y garantizar que la detención sigue siendo el último recurso y no la primera respuesta, como lamentablemente ocurre hoy en día en algunos Estados miembros de la UE. Tanto la Comisión como el Parlamento Europeo deben garantizar que se evalúan minuciosamente las consecuencias de la directiva en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes que residen irregularmente en el territorio. Los derechos de los migrantes son derechos humanos, al margen de la condición jurídica de las personas en cuestión. Las instituciones de la UE deben hacer todo lo posible para ayudar a los Estados miembros a respetar plenamente esos derechos.

La privación de la libertad de personas que no han cometido ningún delito constituye una grave violación de sus derechos fundamentales.

Criminalización de las personas migrantes

Además de la utilización desproporcionada de la detención como herramienta de “gestión de la inmigración”, la creciente criminalización de los migrantes irregulares es otra área de preocupación en la que se necesita que la UE asuma urgentemente su liderazgo. El ejemplo más claro es el conjunto de medidas sobre seguridad aprobadas recientemente en Italia, según las cuales se considera que la presencia irregular de una persona migrante en su territorio constituye una circunstancia agravante en caso de que cometa un delito. La consecuencia es que la pena por un delito puede ser mayor si la persona que lo comete es un migrante en situación irregular. Igualmente, en Países Bajos es cada vez más frecuente que se declare a las personas migrantes “extranjeros indeseables” mediante una orden de exclusión, lo que significa que ya no tienen derecho al alojamiento ni acceso a servicios básicos y convierte su presencia continuada en el país, o su regreso a él, en un delito que conlleva una pena máxima de seis meses de prisión. Además, si un migrante en situación regular es condenado a tres o más años de prisión corre el riesgo de que se le retire el permiso de residencia y se le imponga una orden de exclusión. Amnistía Internacional ha expresado preocupación sobre la compatibilidad de estas medidas con los principios internacionales de derechos humanos, como la igualdad ante la ley, la protección igualitaria de la ley y la no discriminación.

Amnistía Internacional hace un llamamiento a los Estados miembros de la UE para que adopten una postura clara contra las medidas legislativas que criminalizan la migración irregular.

Amnistía Internacional hace un llamamiento a los Estados miembros de la UE para que adopten una postura clara contra las medidas legislativas que criminalizan la migración irregular y mantengan un planteamiento basado en el derecho administrativo y en el pleno respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, al margen de su condición jurídica. El programa de Estocolmo debe censurar con claridad todo tipo de criminalización de los migrantes irregulares y debe reiterar inequívocamente que las políticas destinadas a abordar la migración irregular deben partir de un planteamiento basado en derechos.



Acuerdos con terceros países

Cada vez son más frecuentes los acuerdos entre la UE y terceros países para gestionar la migración. Ya sea en el contexto de un planteamiento global de la migración, de la Política Europea de Vecindad o de instrumentos de reciente creación como las asociaciones de movilidad, las medidas para regular los flujos migratorios irregulares son sistemáticas en las políticas de la UE. Los países de tránsito sufren una presión cada vez mayor para que colaboren plenamente e impidan la migración hacia la UE o faciliten la readmisión de sus ciudadanos o de ciudadanos de terceros países que pasaron por su territorio. Investigaciones recientes de Amnistía Internacional han mostrado que, desde 2006, miles de migrantes acusados de intentar entrar irregularmente en las islas Canarias desde Mauritania han sido detenidos arbitrariamente y han sido devueltos sin poder ejercer su derecho de recurrir e impugnar la decisión ante una autoridad judicial. Muchas de esas personas han pasado varios días recluidas en un centro de detención de Nuadibú financiado por las autoridades españolas. Algunas de ellas han sido maltratadas por miembros de las fuerzas de seguridad mauritanas. Ciudadanos de países de África Occidental, incluidos refugiados y migrantes en situación regular, afirman que han sido detenidos arbitrariamente en la calle o en su casa y acusados, al parecer sin pruebas, de pretender viajar a España. Algunas personas migrantes han sido víctimas de mafias, y las autoridades mauritanas han devuelto a muchas a Malí o Senegal.

Dado que la UE y sus Estados miembros insisten en continuar con este planteamiento, es necesario que se creen con urgencia mecanismos para vigilar y evaluar todas las implicaciones de esta cooperación, especialmente cuando, directa o indirectamente, da lugar a violaciones de derechos humanos. Por mucho que la cooperación con terceros países en el terreno de la migración pueda ser necesaria para “gestionarla”, ello no exime a la UE ni a sus Estados miembros de su responsabilidad de garantizar que se respetan en la práctica y de forma efectiva los derechos fundamentales de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

Es necesario que se creen con urgencia mecanismos para vigilar y evaluar todas las implicaciones de la cooperación, con terceros países, especialmente cuando da lugar a violaciones de derechos humanos.

PERSONAS DETENIDAS Y SOSPECHOSAS: MÁS MEDIDAS PARA PONER FIN A LA TORTURA Y LAS DETENCIONES ARBITRARIAS

En diciembre de 2008, el mundo celebró el 60 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Según la Declaración, ninguna persona podrá ser detenida o encarcelada arbitrariamente. Una detención es “arbitraria” cuando no existe base jurídica o cuando se producen graves violaciones del derecho a un juicio con las debidas garantías. Sin embargo, mientras gobiernos de todo el mundo celebraban este aniversario, al igual que se hacía en la UE en el ámbito de los Estados miembros individuales y también de las instituciones comunitarias, cientos de miles de personas continuaban siendo objeto de reclusión arbitraria, bien en prisiones, en centros de detención o bajo arresto domiciliario. Algunas de estas figuras individuales, como Aung San Suu Kyi, cofundadora del principal partido de oposición de Myanmar, que desde 1989 ha sido víctima de detenciones no oficiales y arresto domiciliario y ha sufrido restricciones en su libertad de circulación, se han convertido en personas cuya difícil situación ha alcanzado el reconocimiento internacional. Pero por cada persona que es objeto de la atención internacional hay miles en situaciones similares que ni siquiera gozan del mínimo apoyo que puede conseguir el renombre mundial. Amnistía Internacional tiene constancia de que sólo en Myanmar hay más de 2.000 presos de conciencia y personas encarceladas por motivos políticos. Y son muchos más en todo el mundo.

Cientos de miles de personas continúan siendo objeto de reclusión arbitraria, bien en prisiones, en centros de detención o bajo arresto domiciliario.

Según las normas internacionales de derechos humanos, toda persona acusada de un delito tiene derecho a un juicio con las debidas garantías. Pero en todo el mundo hay personas detenidas sin un proceso debido y presos condenados en juicios en los que se ha hecho caso omiso de estas salvaguardas. En algunos casos, las personas permanecen recluidas sin juicio durante largos periodos, como ocurre con muchas de las detenidas en el marco de la “guerra contra el terror”. Tal y como exponía el *Informe 2008* de Amnistía Internacional, Estados Unidos continúa manteniendo a cientos de personas recluidas indefinidamente sin cargos ni juicio bajo custodia militar en Afganistán y Guantánamo, además de los miles de personas recluidas en Irak.

Detención arbitraria

La UE, como unión de valores, tiene la responsabilidad de cuestionar las detenciones que incumplen el derecho internacional. En los últimos años, algunos agentes internacionales clave, incluido el Parlamento Europeo, han pedido a la UE que ponga en entredicho la creciente aceptación de prácticas ilegales en nombre de la “guerra contra el terror” y que, en concreto, apoye el cierre de Guantánamo. El apoyo práctico y específico, como el ofrecimiento de protección internacional a los detenidos que no pueden ser repatriados de forma segura porque corren peligro de sufrir tortura o graves violaciones de derechos humanos, o porque son apátridas, constituiría un gesto significativo por parte de la UE. Para resultar creíble es necesario actuar: cuando la UE afirma que la “guerra contra el terror” no puede justificar las violaciones de derechos humanos tiene que demostrar que no está hablando en vano.

La UE, como unión de valores, tiene la responsabilidad de cuestionar las detenciones que incumplen el derecho internacional,

Amnistía Internacional acoge con satisfacción las iniciativas promovidas en este sentido por Estados miembros de la UE, tanto en el ámbito nacional como en el comunitario. Tenemos la esperanza de que el marco de la UE pueda dar impulso político, además de apoyo práctico y jurídico, y ofrezca protección humanitaria a los detenidos de Guantánamo que no pueden regresar de forma segura a sus países. Como integrante de la coalición internacional de ONG que participan en actividades de apoyo y acciones judiciales para lograr el cierre de Guantánamo, Amnistía Internacional ha pedido a ministros de Justicia y del Interior de la UE que trabajen conjuntamente con los ministros de Asuntos Exteriores para ofrecer soluciones a estos detenidos lo antes posible. La Comisión Europea y el Parlamento Europeo deben hacer todo lo que esté en su mano para ayudar al Consejo en esta tarea. Además, la UE debe seguir presionando a Estados Unidos para que deje en libertad a los presos de Guantánamo o los acuse conforme al derecho internacional, ofreciéndoles plena protección contra nuevas violaciones de sus derechos humanos.

La UE debe cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos actuando para poner fin a todas las demás formas de detención ilegal llevadas a cabo en todo el mundo en nombre de la “guerra contra el terror”, y para garantizar que no existe impunidad para crímenes como la tortura, otros tratos degradantes infligidos a los detenidos y las desapariciones forzadas.

La UE debe aceptar al fin su propia responsabilidad en el programa de entregas extraordinarias y detención secreta de la CIA. Es hora de que las instituciones y los Estados miembros de la UE sigan las recomendaciones formuladas hace dos años por el Parlamento Europeo tras la investigación llevada a cabo por la Comisión Temporal sobre la Presunta Utilización de Países Europeos por la CIA para el Transporte y la Detención Ilegal de

Presos. En la resolución aprobada el 19 de febrero de 2009, el Parlamento Europeo denuncia claramente la falta de iniciativas de los Estados miembros y del Consejo para arrojar luz sobre la participación de Europa. Tras la aprobación del informe de la Comisión Temporal se produjeron una serie de novedades en Estados miembros de la UE. En 2008, el gobierno de Reino Unido admitió que en 2002 habían aterrizado en su territorio vuelos que transportaban detenidos para entregas extraordinarias. Polonia ha iniciado una investigación judicial sobre posibles prisiones secretas de la CIA. Hay también nuevos indicios de que por España y Portugal pasaron vuelos para entregas extraordinarias y personas que iban a ser transferidas a Guantánamo. El nuevo gobierno estadounidense ya ha cuestionado directamente el programa de detenciones secretas y entregas extraordinarias de la CIA. Y, sin embargo, la UE continúa negando toda responsabilidad en esta cuestión. Debido a ello no se ha llevado a cabo un debate a fondo, y menos aún iniciativas concretas, sobre las medidas correctivas y preventivas que podrían adoptarse para poner fin a estas prácticas. El nuevo Parlamento Europeo tendrá la especial responsabilidad de continuar exigiendo que las instituciones y los Estados miembros de la UE hagan un seguimiento efectivo de esta cuestión, con medidas como investigaciones independientes, ofrecimiento de reparación para las víctimas y elaboración de salvaguardas adecuadas.

La detención y el encarcelamiento que son legales en virtud de normas nacionales pueden considerarse arbitrarios según normas internacionales, y la UE debe cuestionar esos casos en sus diálogos con terceros países, conforme a los compromisos que tiene contraídos en virtud de las Directrices en Materia de Diálogo sobre Derechos Humanos. Uno de los sistemas de este tipo más amplios es el de la “reeducación por el trabajo” en China, en aplicación del cual se calcula que están recluidas entre 300.000 y 500.000 personas. Con este sistema, y con otras formas de detención administrativa en China, como la rehabilitación forzosa de drogodependientes, las personas son privadas de su libertad sin cargos, juicio ni revisión judicial; esto constituye una violación de los artículo 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que China ha firmado y se ha mostrado dispuesta a ratificar en un futuro próximo. La detención ilegal es una clara violación de derechos humanos en sí misma, y a menudo se ve agravada por unas condiciones de reclusión tan deficientes que constituyen trato cruel, inhumano o degradante.

La detención y el encarcelamiento que son legales en virtud de normas nacionales pueden considerarse arbitrarios según normas internacionales, y la UE debe cuestionar esos casos.

La pena de muerte

La pena de muerte, aún vigente en 59 países de todo el mundo, es la negación definitiva de los derechos humanos y un claro ejemplo de trato cruel, inhumano o degradante. Es el homicidio premeditado y a sangre fría de una persona por parte del Estado, y viola el derecho a la vida consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Amnistía Internacional se opone a la pena de muerte en todos los casos sin excepción y al margen de la naturaleza del delito, de las características del delincuente o del método utilizado por el Estado para matar al preso. Cada vez está más consolidada la opinión generalizada en todo el mundo de que la pena de muerte no puede conciliarse con el respeto por los derechos humanos. Todos los Estados miembros de la UE han abolido la pena de muerte, y la UE es una importante fuerza mundial contra esta práctica, especialmente a través de sus directrices contra la pena de muerte y en sus relaciones bilaterales con terceros países y sus relaciones multilaterales en el marco de la ONU. Tras las importantes resoluciones aprobadas por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2007 y 2008 gracias a las iniciativas de la UE y de otros socios de diversas regiones, es preciso que la UE siga presionando para que se cumpla la suspensión internacional de las ejecuciones acordada y se garantice la continuación de la tendencia mundial hacia la abolición. En concreto, la UE tiene que volver a centrar su atención en los países que avanzan hacia la suspensión o abolición de la pena de muerte y en aquellos que ya han suspendido su uso en la práctica pero que se están planteando el reinicio de las ejecuciones. En la actualidad, Bielorrusia es el único país de Europa y Asia Central que mantiene la pena de muerte; por lo tanto, la abolición debe ser una prioridad a medida que la UE se encamina hacia un contacto político más estrecho con las autoridades bielorrusas.

La UE, como organización abolicionista, también tiene que asegurarse de que tiene capacidad de actuar con decisión en todos los casos de ejecución inminente, no sólo en aquellos en los que hay indicios de que no se han cumplido las normas mínimas. En un ámbito más general, la UE debe basarse en el ejemplo positivo de los métodos de trabajo utilizados durante la preparación de la resolución de 2007 y emplear esas prácticas en todo su trabajo en el seno de la ONU, incluido el relativo a situaciones de países, mediante una amplia consulta y colaboración con socios transregionales, la participación de la sociedad civil y un alto grado de reparto de la carga tanto interna como externamente.

La UE, como organización abolicionista, tiene que asegurarse de que tiene capacidad de actuar con decisión en todos los casos de ejecución inminente.

Tortura y otras formas de trato cruel, inhumano o degradante

La tortura y otras formas de malos tratos se utilizan a menudo conjuntamente con la detención y el encarcelamiento para obtener información o extraer una confesión y para castigar, intimidar y amenazar a personas encarceladas y detenidas. Por ejemplo, en noviembre de 2008, Jorge Martínez, recluido en la prisión de Pacho Viejo del estado mexicano de Veracruz, fue torturado por un grupo de hombres no identificados. El grupo, que, según sus cálculos, estaba integrado por una decena de hombres, le vendó los ojos, lo ató y lo esposó. Varias personas lo golpearon reiteradamente, lo arrastraron por el suelo tirando de las esposas que tenía en las muñecas y lo sometieron a un simulacro de asfixia cubriéndole la cabeza con una bolsa de plástico y una toalla mojada. A pesar de reconocer que su estado era lo suficientemente grave como para ser trasladado a la unidad de cuidados intensivos, la Procuraduría General del estado de Veracruz no ha abierto una investigación sobre el caso de Jorge Martínez Guzmán.

La UE tiene el compromiso político de actuar frente a estos casos, en virtud de las Directrices sobre la Política de la Unión Europea frente a Terceros Países en relación con la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Amnistía Internacional considera que no se está cumpliendo este compromiso político ni se hace seguimiento de los casos de tortura sobre los que se informa a la Comisión Europea y a los Estados miembros integrantes del Consejo. Instamos al Consejo y a la Comisión a que reiteren en 2009 su compromiso incondicional con la prevención de la tortura mediante un cambio en la aplicación de las Directrices sobre Tortura. La presidencia sueca, que aprobó estas mismas directrices durante su última presidencia de la UE, tiene ante sí una magnífica oportunidad de mostrar liderazgo con respecto a esta cuestión.

La UE también debe abordar las carencias en sus políticas internas de lucha contra el terrorismo que van en detrimento de su compromiso de no trasladar nunca a personas detenidas si existe riesgo de tortura. No todos los Estados miembros han firmado, ratificado y aplicado el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, un paso decisivo para demostrar que el compromiso de la UE con la abolición de la tortura es verdadero. La inacción de la UE a la hora de abordar cuestiones como la complicidad de Estados miembros en los programas de entregas extraordinarias encabezados por Estados Unidos ha servido para poner de relieve la falta de rendición de cuentas por violaciones de derechos humanos que constituye el núcleo del artículo 6 del Tratado de la UE. La UE tiene que reflexionar sobre cómo abordar las graves violaciones de derechos humanos reales y posibles que se producen en su seno. Es necesario que actúe con urgencia, no sólo para ocuparse directamente de las violaciones que es evidente que se han producido, sino también para

No se están cumpliendo los compromisos políticos ni se hace seguimiento de los casos de tortura sobre los que se informa a la Comisión Europea y a los Estados miembros integrantes del Consejo.

restablecer su credibilidad al plantear su preocupación por la tortura que se comete en otros lugares.

El nuevo programa plurianual de la UE para la justicia, la libertad y la seguridad debe garantizar expresamente el carácter incuestionable de la no devolución y rechazar las iniciativas que legitimen el uso de garantías diplomáticas para expulsar a sospechosos de terrorismo a países en donde correrían peligro de sufrir tortura y otros malos tratos. En concreto, el Reino Unido lleva varios años intentando expulsar a personas alegando que constituyen una amenaza para la seguridad nacional, a menudo para enviarlas a países en donde correrían un peligro real de sufrir graves violaciones de derechos humanos como tortura, otros malos tratos y juicios injustos y basándose en supuestas “garantías diplomáticas” de los países a los que se van a devolver estas personas. No hay manera de obligar a países conocidos por no respetar sus obligaciones en materia de derechos humanos a que cumplan estos acuerdos bilaterales, en los que no se puede confiar jamás como protección real contra la tortura.

Abordar las preocupaciones en materia de derechos humanos de las personas sospechosas y detenidas en la UE

No es suficiente con que se aborden las violaciones de los derechos humanos de las personas sospechosas y detenidas únicamente desde una perspectiva de política exterior. Los informes continúan demostrando que en Europa no puede darse por sentado el derecho a la libertad, a un juicio justo, a condiciones humanas de detención y a no sufrir tortura ni otros malos tratos. Los Estados miembros de la UE deben dejar claro que se atienen a las mismas normas que promueven fuera de la UE. Para garantizar la coherencia y la protección efectiva de todas las personas frente a violaciones de derechos humanos en su territorio, la UE debe elaborar políticas que corrijan sus propias carencias en materia de derechos humanos con respecto al trato a las personas “sospechosas” y detenidas.

Las investigaciones de Amnistía Internacional han revelado graves motivos de preocupación con respecto a la tortura u otros malos tratos cometidos por agentes encargados de hacer cumplir la ley y la impunidad efectiva con respecto a estos hechos que disfrutaban muchos de ellos en la UE. En los últimos años, Amnistía Internacional ha investigado en España casos de personas que denunciaron haber sido golpeadas y haber recibido patadas, puñetazos e insultos por parte de agentes de policía, incluso estando esposadas y bajo custodia policial. Casos en Francia y Grecia han puesto de relieve abusos similares.

Amnistía Internacional y órganos internacionales de derechos humanos han planteado reiteradamente su preocupación por el uso de la detención en régimen de incomunicación en España por razones de “seguridad nacional” y “seguridad pública”. Las personas recluidas en régimen de incomunicación pueden verse privadas de acceso efectivo a un abogado o a un médico de su elección y no pueden comunicar su detención a su familia y amigos. Sucesivos gobiernos españoles han mantenido la legislación que autoriza estas condiciones, pese a que diversos órganos de la ONU, el Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa y organizaciones de derechos humanos llevan más de 10 años pidiendo la derogación de esta legislación. En Reino Unido, las autoridades continúan tratando de ocuparse de algunas personas sospechosas de actividades terroristas al margen del sistema de justicia penal ordinario, con medidas como la imposición de las denominadas “órdenes de control”, que en algunos casos equivalen a la privación de libertad, tras procedimientos carentes de las debidas garantías.

Amnistía Internacional considera que sin la voluntad política de crear legislación y mecanismos judiciales sólidos que protejan los derechos de las personas sospechosas de delitos comunes, o procesadas por ellos, las

Para garantizar la coherencia y la protección efectiva de todas las personas frente a violaciones de derechos humanos en su territorio, la UE debe elaborar políticas que corrijan sus propias carencias en materia de derechos humanos.

iniciativas de la UE para facilitar la justicia dentro de sus fronteras, aplicar el mutuo reconocimiento de las decisiones judiciales y aumentar la cooperación judicial y policial arrojarán escasos resultados. Aunque la Comisión Europea ha mantenido siempre que el mutuo reconocimiento de las decisiones judiciales sólo podría funcionar con fluidez si los Estados confían en los sistemas de justicia penal de los demás, en el ámbito de la UE siempre ha habido una tendencia a decidir sobre las medidas a adoptar basándose únicamente en facilitar la aplicación transfronteriza de la ley, sin analizar la situación de los sistemas nacionales de justicia penal ni pararse a identificar las áreas en las que las medidas de la UE podrían mejorar el nivel de protección de los derechos humanos en toda Europa. Con este planteamiento se corre el riesgo de agravar las lagunas que existen en la protección, en vez de reforzar la justicia, la libertad y la seguridad en la UE.

El próximo programa de Estocolmo ofrece la oportunidad de redefinir una política ambiciosa para el espacio de justicia, libertad y seguridad en la UE. Con la protección de los derechos humanos como elemento básico, es preciso que obligue a la UE a analizar las lagunas existentes en la protección en el ámbito nacional y el impacto que tienen en los derechos humanos de las personas sus instrumentos de cooperación en el terreno de la actuación policial y la justicia penal. Basándose en estas valoraciones, el objetivo debe ser la creación de mecanismos adecuados de corrección en el sistema de la UE (como revisión de pares, suspensión de la cooperación y no cumplimiento cuando se trate de casos que no son conformes a las normas de derechos humanos) y de legislación comunitaria vinculante que garantice protección elevada e igualitaria en el sistema de justicia penal de toda la UE. Un paso importante debe ser la creación de un instrumento legislativo adecuado sobre los derechos de las personas sospechosas en los procedimientos penales, incluidos los casos de delitos graves y terrorismo.

También son necesarias nuevas iniciativas para garantizar que el marco jurídico de la UE sobre la lucha contra el terrorismo respeta las obligaciones de los Estados miembros en materia de derechos humanos. La definición de "terrorismo" continúa siendo demasiado imprecisa y plantea especialmente el peligro de violación del derecho a la libertad de expresión y asociación. Las modificaciones de la decisión marco sobre terrorismo que crearon nuevos delitos vinculados al terrorismo no han aliviado estas preocupaciones y plantean el riesgo de que se produzcan nuevos abusos. Por otro lado, esto afecta a la definición de las listas negras de terroristas elaboradas por la UE, que implica graves restricciones a las libertades fundamentales de las personas, a pesar de que no existen garantías de que pueda presentarse un recurso efectivo que impugne la inclusión en esas listas negras. Un reciente fallo de la Gran Sala del Tribunal de Justicia (el asunto de Kadi y Al Barakaat) condenó el sistema vigente de listas negras por no respetar los derechos de la defensa. Tal y como indicó el abogado general en su opinión, "[l]a pretensión de que una medida es necesaria para

TENER EN CUENTA EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS EN LAS PERSONAS

el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no puede surtir efectos hasta el punto de silenciar los principios generales del Derecho comunitario y de privar a los individuos de sus derechos fundamentales”. Para garantizar que en la UE se hace realidad la creación de un verdadero espacio de justicia, libertad y seguridad, continúa siendo necesaria una reforma a fondo del sistema de listas negras de la UE, incluidas su listas negras “autónomas” y las que aplican directamente listas creadas por la ONU, a fin de garantizar el respeto sistemático del derecho de toda persona a ser oída, a un mecanismo de revisión independiente y a un recurso judicial efectivo.



VÍCTIMAS DEL CONFLICTO Y LA VIOLENCIA: LA NECESIDAD DE PROTECCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La respuesta de la UE al conflicto

La violencia y el conflicto pueden desembocar en violaciones de derechos humanos y en el sufrimiento de civiles que se convierten en objetivo o quedan atrapados en el medio. Aunque desde la creación de la UE no ha habido conflictos armados entre Estados miembros, sí se han cometido violaciones de derechos humanos durante conflictos desencadenados justo en sus fronteras, en los Balcanes y el Cáucaso, y durante conflictos que se están desarrollando en todo el mundo en la actualidad, desde Oriente Medio a África. Los conflictos recientes han seguido provocando muertes entre la población civil y han causado víctimas de tortura, desapariciones forzadas e inanición.

La UE tiene que ponerse al frente de las iniciativas encaminadas a garantizar que se respeta el derecho internacional en las situaciones de conflicto y que se protege a la población civil en todo momento. También deben garantizar que las armas no acaban en manos de quienes las usarían para causar violaciones de derechos humanos, y que quienes cometen crímenes de guerra rinden cuenta de sus acciones y comparecen ante la justicia.

Misiones civiles y militares

En respuesta directa a situaciones de conflicto y posconflicto, la UE participa actualmente en 13 operaciones civiles y militares en todo el mundo. En 2008 se iniciaron dos Misiones Europeas sobre Política de Seguridad y Defensa: en Kosovo se desplegó la mayor misión civil hasta la fecha y en Osetia del Sur se estableció una misión para vigilar la situación posterior al conflicto en la zona. Ambas tienen un mandato de derechos humanos o de vigilancia de los derechos humanos. Sin embargo, estos mandatos de derechos humanos son restringidos en ambos casos, bien porque se centran únicamente en la actuación de la misión en vez de abordar la situación de los derechos humanos sobre el terreno o porque tienen restricciones territoriales en las que podrían no incluirse las zonas en

La UE tiene que ponerse al frente de las iniciativas encaminadas a garantizar que se respeta el derecho internacional en las situaciones de conflicto y que se protege a la población civil en todo momento.

donde es más probable que se produzcan violaciones de derechos humanos. Algunas de estas restricciones son intrínsecas a la situación política de la misión, pero, a pesar de las mejoras en la formación y los procedimientos operativos, continúa siendo habitual el hecho de que no se siga un planteamiento de derechos humanos en la práctica y se deje al margen su importancia en las actividades y el personal de la misión. Que la vigilancia de los derechos humanos sea efectiva en futuras Misiones Europeas sobre Política de Seguridad y Defensa dependerá también de que puedan hacerse públicas las conclusiones. Si no se hace pública la información extraída de la vigilancia de los derechos humanos, como ocurre con la misión a Georgia, no se cumplen las normas sobre vigilancia efectiva y se pierde la oportunidad de contribuir a las iniciativas destinadas a lograr justicia y una eventual reconciliación. Continúa siendo muy poco habitual que las Misiones Europeas sobre Política de Seguridad y Defensa, tanto civiles como militares, se centren en la protección de las personas cuyos derechos humanos están constantemente amenazados. Si estas misiones se centrasen más en las posibilidades de impacto directo en las personas aumentaría enormemente la efectividad y la impronta que la UE puede dejar.

Rendición de cuentas

Conforme a sus propias directrices sobre el derecho internacional humanitario, la UE está obligada a adoptar siempre, en todas las situaciones de conflicto y posconflicto, una postura de principios a favor de que se investiguen plenamente las violaciones del derecho internacional, incluidos los crímenes de guerra, y se rindan cuentas por ellas; esto se hará mediante mecanismos internacionales, y cuando resulte oportuno.

La UE y sus Estados miembros han sido pioneros al apoyar la creación de un sistema de justicia internacional, incluida la Corte Penal Internacional (CPI). La UE mantiene desde hace mucho un plan de acción y una posición común sobre la CPI. Amnistía Internacional apoya las resoluciones del Parlamento Europeo para continuar su intensa labor encaminada a promover la ratificación universal del Estatuto de Roma y la promulgación de legislación nacional con este fin. Amnistía Internacional también aprueba los aspectos de la posición común sobre la CPI con respecto a terceros países. La UE plantea a menudo la ratificación e implementación de la CPI en los diálogos políticos con terceros países y, si procede, incluye con frecuencia las negociaciones sobre la CPI en muchos planes de acción y acuerdos con terceros países. En la mayoría de los casos, el principal objetivo de las negociaciones sobre la CPI con terceros países es maximizar la voluntad política para la ratificación e implementación del Estatuto, a fin de conseguir la universalidad deseada. Sin embargo, durante

Conforme a sus propias directrices sobre el derecho internacional humanitario, la UE está obligada a adoptar siempre, en todas las situaciones de conflicto y posconflicto, una postura de principios.

la presidencia checa apenas se han producido avances sobre la CPI y la justicia internacional en la UE, dado que la República Checa continúa siendo el único Estado miembro de la UE que no ha ratificado el Estatuto de Roma. Este hecho dificulta enormemente la capacidad de la UE a la hora de defender esta postura ante terceros países.

En la actualidad, la UE está inmersa en un proceso de ampliación para incluir a algunos países de los Balcanes Occidentales que continúan teniendo graves problemas con respecto a la cuestión de la rendición de cuentas. La cooperación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia ha sido un factor importante en la definición del ritmo y los progresos de las negociaciones de adhesión con Croacia y en la profundización de las relaciones con los demás países de la ex Yugoslavia, especialmente Serbia. Es preciso que continúe este proceso, y la UE debe apoyar la implementación de medidas que garanticen que el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia puede continuar con su trabajo hasta que comparezcan ante él todas las personas inculpadas.

Igualmente decisivos son los procesos nacionales por crímenes de guerra. Estos procesos no atraen tanta atención de la prensa internacional, pero las jurisdicciones nacionales de todos los Estados de la ex Yugoslavia necesitan más apoyo de la UE para garantizar la investigación y el procesamiento de los crímenes de guerra pendientes. Estas medidas podrían incluir la continuación de la asistencia a las autoridades fiscales, judiciales y responsables del cumplimiento de la ley, incluida la financiación para la formación y la protección de testigos. Es especialmente necesario el apoyo a la Sala de Crímenes de Guerra creada con el respaldo internacional en el Tribunal Estatal de Bosnia y Herzegovina. Existe preocupación ante el hecho de que la retirada de personal prevista podría debilitar su efectividad, salvo que se destinen los recursos suficientes y se creen programas de formación para el personal, los fiscales y los jueces locales. Aunque otros casos han sido juzgados en tribunales cantonales y de distrito, continúa habiendo serias dudas sobre su capacidad para ocuparse de casos tan complejos.

Croacia insiste en no investigar ni procesar los crímenes cometidos por el ejército y las fuerzas policiales croatas, incluido el asesinato y la desaparición de más de 100 serbocroatas en la zona de Sisak durante la guerra que se libró desde 1991 a 1995. Es preciso que la UE apoye al gobierno de Croacia en la elaboración de un plan de acción para luchar contra la impunidad por los crímenes de guerra, especialmente los cometidos por el ejército y las fuerzas policiales croatas y en los que las víctimas fueron serbocroatas o miembros de otras minorías. Los casos se acumulan en Kosovo y, durante el último decenio, la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo no abordó de forma efectiva los crímenes de guerra pendientes, incluidos los secuestros y las desapariciones forzadas. Por lo tanto, la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo debe recibir un mayor apoyo de los Estados miembros de la UE a fin de

Todos los Estados de la ex Yugoslavia necesitan más apoyo de la UE para garantizar la investigación y el procesamiento de los crímenes de guerra pendientes.

garantizar que se nombra para los tribunales de Kosovo a la policía, los jueces y los fiscales internacionales del máximo nivel, de modo que todos los casos de crímenes de guerra pendientes puedan ser investigados y juzgados sin dilación y de forma imparcial y exhaustiva en juicios que cumplan las normas internacionales. La UE debe tomar medidas para fomentar la capacidad del personal local de modo que las autoridades de Kosovo puedan asumir en el futuro la responsabilidad del procesamiento de los crímenes de guerra.

Teniendo en cuenta la trayectoria de la UE en el apoyo a las investigaciones y la rendición de cuentas de todas las violaciones, a través de mecanismos nacionales e internacionales, resulta preocupante que no haya adoptado esa postura de principios durante el reciente conflicto en Gaza y el sur de Israel. La UE no ha pedido que se lleve a cabo una investigación independiente y a fondo de las claras violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos cometidas por ambas partes, ya que a algunos Estados miembros les preocupaba que esto pudiese interpretarse como que se estaba “tomando partido”. La incapacidad de la UE de hacer este llamamiento, conforme a sus propias directrices, ha afectado gravemente a la capacidad de los Estados miembros de hacer que avance este tema en el Consejo de Seguridad de la ONU. Actuar para garantizar la plena rendición de cuentas por los abusos contra los derechos humanos y las violaciones del derecho internacional, al margen de quien los cometa, no significa que se esté apoyando a una de las partes en conflicto.

Resulta preocupante que la UE no haya adoptado una postura de principios durante el reciente conflicto en Gaza y el sur de Israel.

Control de armas

Millones de personas sufren a diario las consecuencias de transferencias de armas reguladas de forma irresponsable y deficiente y de la proliferación y el uso ilegal de las armas convencionales. Al ritmo actual, las armas de fuego causan diariamente más de mil muertes diarias, y miles de personas mueren como consecuencia indirecta de la violencia armada o son sacadas de sus casas, obligadas a abandonar sus tierras, violadas, torturadas o mutiladas. La UE ha encabezado los llamamientos internacionales para un mayor control del comercio de armas, mediante la elaboración en la ONU de un Tratado sobre el Comercio de Armas legalmente vinculante y la redacción de su propio Código de Conducta en materia de Exportación de Armas.

En diciembre de 2008, con la transformación del Código de Conducta en materia de Exportación de Armas en una Posición Común (sobre Exportaciones de Tecnología Militar y Equipamientos) de la UE, los Estados miembros se comprometieron a asegurarse de que la legislación nacional garantiza que se respeta el Código. Todos los Estados miembros de la UE

están ahora obligados a rechazar las transferencias de armas que podrían llevar a graves violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario o podrían debilitar el desarrollo económico, y esta decisión debe ponerse en práctica y vigilarse rigurosamente. La efectividad del Código no sólo depende de que sea legalmente vinculante, sino también de que se eliminen las lagunas y se solucionen sus deficiencias, como la omisión del material policial que queda fuera del ámbito de la lista militar de la UE y, por lo tanto, del Código; la necesidad de una mayor transparencia sobre los usuarios finales y el uso final de las transferencias de armas autorizadas; y su dificultad para abordar las consecuencias de un mercado de material de defensa cada vez más globalizado, bien mediante el control de la fabricación por parte de empresas de la UE fuera de sus fronteras o a través de la reexportación a través de terceros países de material, componentes y tecnología militar suministrados por la UE.

Sin embargo, es evidente que el Código no puede regular por completo el comercio global, precisamente a causa de su ámbito geográfico limitado, y por eso es tan importante el papel de la UE en la promoción del Tratado sobre Comercio de Armas. Este trabajo continuará a lo largo de 2009 con el grupo de trabajo de composición abierta, y la UE tendrá que actuar con rapidez para garantizar que se elabora un tratado sólido con los derechos humanos como elemento central. Para que se convierta en un instrumento global efectivo, el Tratado sobre Comercio de Armas tendrá que incluir un sistema exhaustivo de control del movimiento transfronterizo de todas las armas convencionales, su munición y material afín, como los sistemas y las plataformas de combate armados, su munición y componentes, el material y la tecnología de producción de armas y munición, el material destinado a la seguridad interna, y los artículos de doble uso destinados a uso militar, policial y de seguridad. La base de todas las decisiones de los gobiernos sobre transferencias de armas debe ser una disposición que impida esas transferencias cuando exista un considerable peligro de que se vayan a utilizar para cometer graves violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. Esto es necesario para que la regulación del comercio internacional de armas sea efectiva y responsable, pero, sobre todo, para salvar vidas y medios de ganarse el sustento e impedir abusos contra los derechos humanos.

Violencia contra las mujeres

Las mujeres y las niñas sufren de un modo desproporcionado –tanto en zonas de conflicto como en tiempo de paz– violencia a manos del Estado, la comunidad y la familia. Las mujeres sufren un mayor nivel de violencia sexual en épocas de conflicto e inseguridad y en el contexto de la pobreza. La magnitud que puede alcanzar esta situación se demostró recientemente, en la segunda mitad de 2008, al volver a intensificarse la violencia en Kivu Septentrional, en la República Democrática del Congo. Un informe reciente de Amnistía Internacional documentó las persistentes violaciones de mujeres y niñas por parte de grupos armados y fuerzas del gobierno. Entre las víctimas, algunas de las cuales fueron objeto de violaciones en grupo, hubo incluso niñas pequeñas y ancianas. La UE debe emprender acciones mucho más coordinadas y concertadas para combatir la violencia contra las mujeres, tanto en sus Estados miembros como en sus relaciones con terceros países.

La UE se ha comprometido a abordar la violencia contra las mujeres en sus relaciones exteriores en una nueva serie de directrices aprobadas en diciembre de 2008. Estas directrices establecen los criterios para la intervención de misiones de la UE en terceros países, como delegaciones de la Comisión y embajadas de Estados miembros. Las directrices demuestran la intención de la UE de intensificar las acciones encaminadas a combatir la violencia contra las mujeres en el mundo, persiguiendo tres objetivos inseparables: la prevención de la violencia, la protección y el apoyo a las víctimas, y la lucha contra la impunidad de los responsables de la violencia. Sin embargo, al igual que ocurre con otras directrices, su verdadero valor sólo se demostrará en la forma en que se apliquen y en los recursos que se le dediquen.

El texto actualizado de las Directrices de la UE sobre Defensores de los Derechos Humanos, también aprobado al final de la presidencia francesa de 2008, establece un aumento de la atención prestada a las mujeres que defienden los derechos humanos. Las defensoras de los derechos humanos corren peligro de sufrir ataques por el trabajo que llevan a cabo, pero también por ser quienes son. Las organizaciones que representan a defensoras de los derechos humanos sufren constantes amenazas que a menudo constituyen hostigamiento. A menudo las defensoras son vilipendiadas en las comunidades en las que trabajan, al considerar que se salen de los límites tradicionales de su condición de mujeres, un factor que con frecuencia las pone en peligro en el seno de sus propias familias. Esto hace que sea especialmente urgente que se preste atención a su trabajo, a fin de garantizar que los gobiernos respondan de forma enérgica.

El hecho de que las relaciones exteriores de la UE se centren actualmente en abordar la violencia contra las mujeres es loable. Sin embargo, deben

La UE debe emprender acciones mucho más coordinadas y concertadas para combatir la violencia contra las mujeres, tanto en sus Estados miembros como en sus relaciones con terceros países.

abordarse con la misma urgencia las persistentes violaciones de los derechos de las mujeres en el seno de la UE. En Europa continúan siendo habituales las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, como la violencia en el ámbito familiar, la trata de seres humanos (que afecta a las mujeres de modo desproporcionado), la violación, el matrimonio forzado, los homicidios en nombre del “honor” y la mutilación genital. La UE y sus Estados miembros han fracasado a la hora de proteger a las mujeres contra la violencia intrafamiliar y la ejercida por sus parejas. Estos abusos han seguido estando omnipresentes en toda la región, en todas las edades y todos los grupos sociales, y se han manifestado en una serie de agresiones verbales y psicológicas, violencia sexual y física y control económico de las mujeres. Existen lagunas en la protección, a menudo no se aplican plenamente las leyes contra la violencia vigentes, y los recursos, incluidos los destinados a casas refugio y a la formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, continúan siendo con frecuencia lamentablemente insuficientes. Una medida que puede adoptar la UE es el apoyo a la aprobación de un instrumento del Consejo de Europa sólido e integral que abarque todas las formas de violencia de género contra mujeres y niñas a lo largo de toda su vida, incluida la violencia en el hogar pero sin limitarse a ella.

Aunque la trata de seres humanos afecta tanto a hombres como a mujeres, las mujeres y las niñas están especialmente expuestas a ella. Amnistía Internacional acoge con satisfacción el reconocimiento por parte de la UE de que deben tomarse más medidas para garantizar que se aborda la trata de seres humanos como una cuestión de derechos humanos, y no sólo desde la perspectiva del derecho penal. En la definición de un verdadero Espacio de Justicia, Libertad y Seguridad en Europa debe darse prioridad a garantizar que la protección y el respeto de los derechos humanos de todas las personas objeto de trata es un elemento esencial de todas las políticas de la UE de lucha contra esta práctica. Esto garantizaría además que ninguna de las medidas contra la trata, como las destinadas principalmente a combatir la migración irregular y la delincuencia organizada, viola los derechos humanos de estas personas o los afecta negativamente. La UE y sus Estados miembros deben, sin más dilación, firmar, ratificar y poner en práctica el Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos. La UE y sus Estados miembros deben modificar sus normas relativas a la trata de seres humanos, a fin de garantizar que, como mínimo, son conformes a las disposiciones del Convenio del Consejo de Europa.

Cada año, tres millones de niñas son sometidas a la mutilación genital en todo el mundo, una práctica peligrosa, que puede poner sus vidas en peligro y que causa un inmenso dolor y sufrimiento. La mutilación genital femenina viola los derechos humanos de las mujeres y las niñas, y repercute en la igualdad entre hombres y mujeres y en los derechos de la infancia, que son prioridades y principios rectores de la UE. En el seno de la

El hecho de que las relaciones exteriores de la UE se centren actualmente en abordar la violencia contra las mujeres es loable. Sin embargo, deben abordarse con la misma urgencia las persistentes violaciones de los derechos de las mujeres en el seno de la UE.

UE, esta práctica plantea interrogantes con respecto a la interpretación de la legislación vigente sobre personas refugiadas y otras formas de protección internacional, además de poner en entredicho el derecho al acceso a servicios sociales y de salud adecuados para las mujeres y las niñas que la han sufrido. En enero de 2009, el Parlamento Europeo pidió la aprobación de “un marco jurídico europeo destinado a garantizar la integridad física de las niñas e impedir la mutilación genital femenina”. Para el respeto de los derechos humanos de mujeres y niñas es fundamental que se cumpla este compromiso político mediante la aprobación de un marco que se ocupe de la mutilación genital femenina en la UE y en terceros países.



PERSONAS QUE VIVEN EN LA POBREZA: GARANTIZAR QUE SE RESPETAN LOS DERECHOS DE LOS POBRES

La pobreza es una de las peores crisis de derechos humanos que afectan actualmente al mundo y niega los derechos más básicos de las personas. Existe en todos los países del mundo, desarrollados y en vías de desarrollo, y afecta a más de mil millones de personas. La crisis económica y el cambio climático actuales hacen que sea probable un empeoramiento de la situación de las personas que viven en la pobreza.

La pobreza no es inevitable: es resultado de decisiones. No es sólo una cuestión de falta de recursos y oportunidades, sino también de negación de los derechos humanos. Negación del derecho a la alimentación, al alojamiento, a la atención a la salud y a la educación, negación del derecho a recibir protección frente a la violencia y del derecho a la seguridad de los medios de vida, negación del derecho a no sufrir discriminación y del derecho a participar en las libertades civiles y políticas.

Para hallar una solución a esta cuestión es fundamental que se entienda que las personas que viven en la pobreza acaban en esta situación y se ven atrapadas en ella a causa de los abusos contra una serie de derechos humanos universales e interdependientes. Cada vez existe un mayor reconocimiento de que el respeto de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) constituye el núcleo de la erradicación de la pobreza. Los derechos humanos son una parte fundamental de la lucha contra la pobreza: son a la vez el medio y el objetivo.

En diciembre de 2008, la adopción histórica en la ONU del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que refuerza el carácter universal, indivisible, interdependiente e interrelacionado de todos los derechos humanos, constituyó un hito en este sentido. Pone de relieve que los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a una vivienda adecuada, a la alimentación, a la salud, a la educación y al trabajo, no son una cuestión de caridad, sino derechos que todas las personas pueden exigir sin discriminación de ningún tipo. En general, los Estados miembros de la UE desempeñaron una función positiva en el debate y la adopción del Protocolo Facultativo, y ahora deben dar ejemplo firmándolo y ratificándolo.

La pobreza no es inevitable: es resultado de decisiones. No es sólo una cuestión de falta de recursos y oportunidades, sino también de negación de los derechos humanos.

Los instrumentos de desarrollo y de derechos humanos se refuerzan mutuamente cuando se utilizan para abordar la discriminación, la exclusión, la impotencia y la ausencia de rendición de cuentas que son causas fundamentales de la pobreza. Esta conceptualización permite que los agentes tradicionalmente orientados hacia los “derechos humanos” y el “desarrollo” busquen la convergencia entre los procesos y los resultados del desarrollo en un enfoque coherente.

Basándose en esta idea, todos los Estados, donantes y receptores, tienen la obligación de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional. Cuando los Estados actúan colectivamente mediante las entidades que han creado también deben respetar los tratados internacionales de derechos humanos. La asistencia y cooperación internacionales, incluida la ayuda al desarrollo, entran en el ámbito de esta obligación. Estas obligaciones en materia de derechos humanos están relacionadas con la forma en que se ofrece la ayuda al desarrollo, de modo que dé prioridad a las personas más vulnerables, garantice la no discriminación, respete la participación y el derecho a la información de las personas afectadas y establezca mecanismos de rendición de cuentas. También es aplicable al resultado de la cooperación internacional, que, como mínimo, no debe causar un impacto negativo.

Por ejemplo, cuando la UE ofrece ayuda destinada a apoyar el sector educativo en un tercer país, donante y receptor tienen la obligación de garantizar que los niños y las niñas más marginados la reciben y que la educación primaria es obligatoria y gratuita. También deben garantizar que su actuación no contribuye a prácticas discriminatorias como los sistemas de segregación educativa.

La ayuda humanitaria también está limitada por las obligaciones en materia de derechos humanos. La inseguridad alimentaria en la actual crisis humanitaria de Zimbabue ha alcanzado niveles sin precedentes. Amnistía Internacional ha documentado la utilización del hambre como instrumento político, ya que el gobierno empleó a activistas políticos y dirigentes tradicionales para impedir que presuntos opositores políticos accediesen a las operaciones de ayuda humanitaria, incluida la distribución de alimentos. Las autoridades de Zimbabue tienen la obligación fundamental de garantizar el libre tránsito de la ayuda, y también deben investigar las denuncias de discriminación en la distribución de alimentos. La UE y otros países donantes tienen la obligación primordial de garantizar que la ayuda que ofrecen no se utiliza de forma discriminatoria.

La UE y terceros países deben poner en práctica el principio de “no causar daño” y respetar y proteger los derechos humanos. Esto no puede conseguirse absteniéndose simplemente de llevar a cabo actuaciones directas que causan violaciones de derechos humanos, como, por ejemplo, la promoción de cuotas que dificultarían el acceso de todas las personas a la educación primaria. Este principio exige que se tomen medidas, que se

La UE y terceros países deben poner en práctica el principio de “no causar daño” y respetar y proteger los derechos humanos.

ejerza la diligencia debida, de modo que, como mínimo, las consecuencias de su actuación no afecten negativamente a los derechos humanos. Es necesario dar pasos para valorar el posible impacto de una intervención en los derechos humanos, vigilar el impacto real y modificarlo consecuentemente. En los casos en que los resultados son negativos, los Estados deben garantizar el acceso a la justicia y a recursos efectivos para las personas cuyos derechos han sido objeto de abusos a consecuencia de una intervención.

La pobreza en el mundo

La función de la UE en la lucha mundial contra la pobreza se define en el Consenso Europeo sobre Desarrollo, el marco de política común de principios y objetivos de la ayuda al desarrollo, que afirma: “La UE, a nivel tanto de sus Estados miembros como de la Comisión, tiene el firme compromiso de hacer frente a sus responsabilidades. Trabajando como conjunto, la UE constituye una fuerza importante en la vía de un cambio positivo. La UE suministra más de la mitad de la ayuda internacional, y se ha comprometido a aumentar la cuantía de dicha ayuda, al tiempo que su calidad y eficacia”.

Las obligaciones contraídas por los Estados miembros de la UE en virtud de los tratados de derechos humanos no se reflejan en esta visión común, que guía la actuación de la UE en la cooperación al desarrollo. El Consenso Europeo sobre Desarrollo no refleja con coherencia el marco internacional de derechos humanos aplicable ni otros principios jurídicos básicos que constituyen el planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos. Existe una confusión sistemática entre los compromisos políticos y las obligaciones legales, y continúa sin reconocerse que problemas básicos del desarrollo, como la pobreza, suponen una negación de los derechos humanos.

La UE, fundada bajo el principio del respeto por los derechos humanos, está obligada a transversalizar la perspectiva de los derechos humanos en sus relaciones exteriores. La ambición de la UE de utilizar su fuerza conjunta para lograr cambios positivos estará en peligro si su visión no reconoce la importancia del carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos como medio y objetivo de la cooperación al desarrollo. Implica que la UE y sus Estados miembros reconozcan sus obligaciones en materia de derechos humanos al ofrecer ayuda al desarrollo. Los derechos humanos proporcionan el marco, el elemento aglutinador que sirve de referencia para todas las políticas.

Nunca se insistirá lo suficiente en esta necesidad en la situación actual, en la que los países y las personas más pobres del mundo se verán

Los países y las personas más pobres del mundo se verán especialmente afectados por una crisis económica mundial que se suma a crisis anteriores causadas por el aumento de los precios de alimentos y combustible, a las que se unieron las consecuencias del cambio climático.

especialmente afectados por una crisis económica mundial que se suma a crisis anteriores causadas por el aumento de los precios de alimentos y combustible, a las que se unieron las consecuencias del cambio climático. Se calcula que la recesión económica podría hacer que millones de personas acabasen en la pobreza en los lugares en donde las redes de seguridad social son más débiles o inexistentes. Al mismo tiempo, la mayoría de los países han anunciado ya que no cumplirán los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir la pobreza antes de 2015.

La UE debe encabezar las iniciativas destinadas a paliar el impacto negativo de la crisis cumpliendo con sus compromisos y evitando cortar su ayuda al desarrollo. Las nuevas iniciativas deben centrarse en vincular pobreza y derechos humanos, mediante, por ejemplo, la integración de los derechos humanos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio a fin de garantizar que se utilizan los recursos para lograr un mayor impacto y abordar no sólo los síntomas de la pobreza, sino también sus causas fundamentales. La próxima Cumbre sobre Desarrollo que celebrará la ONU en 2010 ofrece la oportunidad de promover una iniciativa más efectiva centrada en los derechos humanos para erradicar la pobreza.

La pobreza en la UE

Las iniciativas de la UE para erradicar la pobreza en un marco de derechos humanos deben incluir una nueva perspectiva de sus propias políticas sobre exclusión social. Las personas que viven en la pobreza en los Estados miembros de la UE son una realidad, y las políticas y los instrumentos de la UE que se ocupan de esta cuestión no serán suficientes sin la integración de los derechos humanos. El caso de la población romaní ilustra esta situación. Por ejemplo, los desalojos forzados e ilegales de comunidades romaníes en lugares como Italia las han sumido aún más en la pobreza. Convertir a los grupos más vulnerables en objeto de medidas que afectan a su ya precaria situación constituye una violación de derechos humanos. Las intervenciones en el nombre de la seguridad son contraproducentes si no se respetan los derechos humanos.

La utilización de los fondos estructurales de la UE para mejorar las condiciones de vida de las comunidades romaníes parece una medida lógica en la lucha contra la pobreza. La inexistencia de normas sobre derechos humanos queda patente ante el hecho de que estos fondos se han utilizado para perpetuar la segregación y el aislamiento mediante la construcción de un nuevo asentamiento alejado de la localidad más próxima y sus servicios. Amnistía Internacional ha documentado esta realidad en Letanovce, Eslovaquia, en donde dos tercios de la población romaní viven actualmente en chozas sin suministro eléctrico y con una

Convertir a los grupos más vulnerables en objeto de medidas que afectan a su ya precaria situación constituye una violación de derechos humanos.

única fuente pública de donde se saca el agua mediante bombeo. Además de las condiciones de las viviendas, la mayoría de los niños y las niñas romaníes se integran en un sistema de segregación educativa que perjudica sus futuras perspectivas laborales y perpetúa el ciclo de marginación y pobreza de la población romaní.

Este ejemplo indica lo apremiante que es la necesidad de que la UE elabore una estrategia marco integral para la inclusión de la población romaní. No se trata de si la UE debe participar en cuestiones relativas a los romaníes o no. La UE ya está considerablemente implicada en esta cuestión: mediante las competencias legislativas en la lucha contra la discriminación racial, las políticas sobre empleo e inclusión social, y los programas concretos que se financian con fondos estructurales de la UE. La cuestión es en qué medida todos estos fondos y medidas serán efectivos y tendrán éxito a la hora de lograr un cambio para la población romaní en Europa.

Una estrategia marco de la UE se ocuparía de la dimensión europea de la exclusión de los romaníes y reflejaría la prioridad que Estados miembros e instituciones de la UE deben dar a que se resuelva esta situación. Ofrecería un enfoque integral y cohesivo mediante el análisis de la interdependencia de las violaciones de derechos humanos que sufren las comunidades romaníes. Como plan de trabajo para los Estados miembros, se basaría en las iniciativas que hayan emprendido hasta el momento, promovería la coordinación de las políticas nacionales y ayudaría a su aplicación. Un marco de este tipo debe desarrollarse en tres ámbitos: rendición de cuentas de las autoridades nacionales por su responsabilidad en la protección de la población romaní; acceso igualitario a la educación, la atención a la salud, la vivienda y el empleo para las comunidades romaníes; y empoderamiento de estas comunidades mediante su inclusión y participación en la vida cívica y económica del país.

La pobreza en la UE no se limita a grupos étnicos históricamente marginados como los romaníes. Muchas personas migrantes y solicitantes de asilo, entre otras, viven en la miseria a causa de la discriminación que sufren en su acceso a necesidades básicas como vivienda adecuada, educación, atención a la salud y empleo. Amnistía Internacional ha documentado las prácticas discriminatorias que sufren los solicitantes de asilo en Dinamarca para acceder a los servicios sociales o el acceso limitado a la salud que tienen los migrantes en Alemania. La condición jurídica —o la falta de ella— se está revelando como una constante que conduce a las personas a la pobreza en la UE.

Rendición de cuentas de las empresas

En un mundo globalizado, la lucha contra la pobreza también implica a agentes clave como las empresas. Las actividades empresariales tienen un impacto positivo y negativo en los derechos humanos. Aunque los gobiernos son los principales responsables de proteger los derechos humanos, las empresas tienen, como mínimo, la responsabilidad de respetarlos. Al igual que los Estados, las empresas deben seguir el principio de “no causar daño” y tomar medidas, como el sistema de diligencia debida, para no causar o ser cómplices en violaciones de derechos humanos, ya que su acción o inacción puede afectar negativamente a estos derechos.

El hecho de que los Estados incumplan a menudo su obligación de ofrecer protección frente a los abusos o las violaciones de derechos humanos cometidos por empresas obedece a múltiples razones, como la protección de las inversiones extranjeras, la falta de conocimiento o capacidad y la falta de voluntad política. Esto hace que surja una importante brecha en la protección de los derechos humanos, que puede dar lugar a graves violaciones de estos derechos y que afecta a diversos agentes con distintos mecanismos de rendición de cuentas: los “Estados de origen” (en donde se encuentra la sede central de la empresa multinacional), los “Estados anfitriones” (en donde se sufre el impacto de las operaciones de estas empresas en los derechos humanos) o las propias empresas. Para que exista una rendición de cuentas adecuada es preciso que haya mecanismos apropiados, y el marco internacional en materia de derechos humanos no ha estado a la altura del impacto de los agentes económicos en una situación globalizada. El hecho de que no existan normas internacionales claras sobre derechos humanos aplicables a todas las empresas también contribuye a esta brecha en la protección.

La UE, como agente mundial y bloque económico, disfruta de una posición única para promover la rendición de cuentas de las empresas, ofreciendo un terreno de juego nivelado y orientando a las empresas para que respeten los derechos humanos. En el ámbito de la ONU, la UE desempeñó recientemente un papel fundamental en la renovación del mandato del representante especial del secretario general sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. La postura común de la UE nació con el apoyo al marco “proteger, respetar y remediar”, que comprende tres principios:

- el deber del Estado de proteger frente a los abusos de derechos humanos cometidos por terceros, en particular las empresas;
- la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos; y
- la necesidad de recursos cuando se han producido abusos relacionados con empresas.

La UE, como agente mundial y bloque económico, disfruta de una posición única para promover la rendición de cuentas de las empresas, ofreciendo un terreno de juego nivelado y orientando a las empresas para que respeten los derechos humanos.

El representante especial de la ONU sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas ha pedido a los Estados que adopten un planteamiento más creativo sobre su obligación de protección con respecto al sector privado, y ha señalado: “Los gobiernos no deberían suponer que ayudan a las empresas al no darles la orientación o la reglamentación adecuadas respecto de los efectos que tienen las actividades empresariales en los derechos humanos. Al contrario, cuanto menos hagan los gobiernos, más aumentan los riesgos para la reputación de las empresas, así como otros riesgos”.

Hasta el momento, la UE ha enmarcado sus preocupaciones en torno a las empresas y los derechos humanos como una cuestión de responsabilidad social corporativa, es decir, como medidas adicionales voluntarias que se anima a las empresas a adoptar además de sus obligaciones jurídicas. Sin embargo, la rendición de cuentas de las empresas se refiere a las medidas que deben adoptar los Estados con respecto a las empresas para cumplir con sus obligaciones de proteger los derechos humanos y garantizar que las empresas rinden cuentas ante la sociedad en general y no sólo ante sus propios accionistas. Un enfoque basado en la responsabilidad social corporativa suele ser un proceso vertical en el que las empresas deciden qué cuestiones abordar: por ejemplo, contribuyendo a la educación de una comunidad o promoviendo medidas ecológicas en sus instalaciones. Al fomentar este planteamiento, la UE no abordaría el marco europeo e internacional de derechos humanos, regulando el impacto de las actividades empresariales en los derechos humanos específicamente reconocidos en la legislación europea e internacional y, a la vez, en la prevención, la responsabilidad y la rendición de cuentas.

Por el contrario, una perspectiva de empresas y derechos humanos indica un proceso ascendente, en el que la persona está en el centro del debate. Su protección, incluida la ofrecida contra las actividades de las empresas, es una obligación del Estado. Mientras que la responsabilidad social corporativa puede ser un concepto amplio y a veces impreciso, el marco de las empresas y los derechos humanos es mucho más concreto.

Si la UE quiere cumplir sus aspiraciones de paliar la pobreza y lograr un desarrollo sostenible, es fundamental que se creen mecanismos efectivos de rendición de cuentas por parte de las empresas. Las medidas destinadas a integrar medidas más eficaces de rendición de cuentas de las empresas en todas las políticas relevantes son fundamentales para que la UE cumpla con éxito su propio compromiso de abordar el cambio climático, lograr un desarrollo sostenible y promover y defender los derechos humanos.

En el contexto de la UE, el Banco Europeo de Inversiones es una de las principales entidades que conceden créditos para proyectos de desarrollo en todo el mundo (ocho mil millones de euros para 140 países no pertenecientes a la UE en 2007). Obligado por las políticas de la UE que

promueven y respetan los derechos humanos, el Banco Europeo de Inversiones debe reconocer y respetar expresamente los derechos humanos y debe contar con un mecanismo que garantice que no apoya proyectos y actividades que vulnerarán los derechos humanos de las personas.



PERSONAS AL MARGEN: PONER FIN A LA DISCRIMINACIÓN EN EUROPA

A pesar de la participación de la UE en la lucha contra la discriminación y de los importantes logros alcanzados, millones de personas continúan sufriendo exclusión, violencia e intolerancia en Europa por lo que son o por cómo las ven los demás. Cuando se impide la entrada de una persona en un restaurante a causa del color de su piel, o sufre un ataque en la calle por hablar un idioma distinto u orar en el lugar equivocado; cuando no se consigue un ascenso a causa del género o la edad, o se reciben insultos debido a la orientación sexual; cuando se le niega a alguien el acceso a la educación debido a una discapacidad, o a una vivienda adecuada a causa de su origen étnico, la discriminación, ya sea de forma manifiesta o sutil, arruina la vida de millones de personas en toda Europa.

Millones de personas continúan sufriendo exclusión, violencia e intolerancia en Europa por lo que son o por cómo las ven los demás.

Romaníes

Por fin se está reconociendo de forma generalizada que la discriminación de la población romaní es un problema europeo que va más allá de la desigualdad o la exclusión social. Es una situación de derechos humanos que necesita una solución urgente y afecta a millones de personas de la UE. La mayoría de las comunidades romaníes están excluidas de la vida pública y no pueden disfrutar del pleno acceso a sus derechos en lo que respecta a la vivienda, la educación, el empleo y los servicios de salud. Las muestras de un panorama de segregación, como las clases o los colegios especiales para niños y niñas romaníes, en los que el nivel educativo es limitado, recuerdan al *apartheid*. Y, sin embargo, las respuestas en el ámbito nacional y europeo continúan siendo aisladas y siguen sin conseguir mejoras perdurables. La UE sólo puede hacer frente a esta inaceptable situación mediante una política coordinada y coherente que garantice los derechos económicos, sociales y culturales de la comunidad romaní.

Además de las prolongadas prácticas discriminatorias, la población romaní se enfrenta a una estigmatización sistemática alimentada por la espiral de insultos y abusos físicos que sufre. Continúan siendo generalizadas las expresiones antirromaníes utilizadas por autoridades y políticos, pero quienes hacen las declaraciones apenas rinden cuentas. Este abuso sistemático que continúa existiendo contrasta vivamente con el silencio de quienes pueden actuar para ponerle fin y tienen la obligación de proteger

los derechos humanos. Es preciso que se exprese de forma coordinada la denuncia de los actos discriminatorios para defender uno de los pilares de la UE como comunidad de valores: el respeto de los derechos humanos.

En los abusos contra el derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos europeos de origen romaní se está revelando un nuevo aspecto de la discriminación contra las comunidades romaníes. A raíz de los graves incidentes que se produjeron contra campamentos romaníes en Nápoles en mayo de 2008, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha adoptado como primera prioridad la investigación de las cuestiones relativas a la migración y la libertad de circulación de los romaníes con el fin de dar respuesta a estas preocupaciones.

Es preciso que se exprese de forma coordinada la denuncia de los actos discriminatorios para defender uno de los pilares de la UE como comunidad de valores: el respeto de los derechos humanos.

Minorías nacionales, étnicas y lingüísticas

Otras minorías nacionales, étnicas y lingüísticas también se enfrentan a considerables dificultades para acceder a sus derechos, especialmente en los Estados que se independizaron en la década de 1990. Por ejemplo, Amnistía Internacional ha documentado la discriminación laboral que sufre la minoría de habla rusa en Estonia, discriminación que también se extiende al ámbito educativo y a la adquisición de la ciudadanía. Su situación es similar en Letonia.

En todos los Balcanes, muchos integrantes de minorías que retornaron a zonas de la ex Yugoslavia continúan sufriendo discriminación en el acceso a una serie de servicios, a la hora de encontrar empleo –incluso en las instituciones públicas– y de recuperar sus bienes o derechos de tenencia.

Aunque la vigilancia del respeto de los derechos de las minorías forma parte del proceso de adhesión a la UE, esta vigilancia deja de existir después de esa adhesión, lo que significa que algunos problemas quedan sin resolver. El grado de vigilancia de la UE con respecto a los derechos de las minorías es reducido, pero a menudo ocurre lo mismo en el ámbito de los Estados miembros. La UE debe basarse en los convenios del Consejo de Europa vigentes –y también en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea– para formular políticas comunes destinadas a garantizar la protección igualitaria de los derechos de las minorías en toda la UE, incluido el reconocimiento oficial de su condición de minoría y el pleno disfrute de sus derechos culturales.

Se reconoce que hay personas que acaban en la marginación a causa de actuaciones discriminatorias. Pero cuando esta actuación discriminatoria responde a la actuación arbitraria de un Estado constituye una violación de derechos humanos. Y cuando el tribunal supremo nacional y organismos

internacionales de derechos humanos condenan expresamente esta actuación al considerarla ilegal y una violación de derechos humanos, la UE, como unión de valores, debe asumir su responsabilidad.

Los “borrados” de Eslovenia continúan sufriendo las consecuencias de la violación del principio de no discriminación, del derecho al trabajo y a la seguridad social, del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y del derecho a la educación. Tanto dentro como fuera de Eslovenia, miles de personas “borradas” siguen viviendo en una situación que no está regulada legalmente, e incluso las que posteriormente consiguieron regularla (al obtener la ciudadanía eslovena o un permiso de residencia permanente) continúan sufriendo las consecuencias negativas de su eliminación del registro de residentes permanentes y aún no han recibido una reparación plena. Las autoridades eslovenas anunciaron recientemente una serie de medidas previstas para restablecer la condición jurídica de las personas “borradas”. Amnistía Internacional considera que estas medidas constituirían un avance positivo, pero recuerda que la reparación y el resarcimiento plenos son elementos fundamentales para abordar adecuadamente las violaciones de derechos humanos. La persistencia de esta violación de derechos humanos pone en peligro la esencia de la UE como un “espacio de libertad, seguridad y justicia”.

El marco jurídico de la UE contra la discriminación y más allá

La nueva propuesta presentada por la Comisión en julio de 2008 para ampliar el marco comunitario de lucha contra la discriminación se basaba precisamente en que la discriminación continúa siendo generalizada en la UE, especialmente en áreas de las que aún no se ocupa la legislación comunitaria, como la discriminación en el acceso a bienes y servicios – incluidos los servicios sociales, la atención a la salud y la vivienda– por razón de edad, orientación sexual, discapacidad, religión o creencia.

Al excluir sectores clave en los que hay personas que sufren discriminación, la legislación contra esta práctica sólo puede tener un efecto limitado a la hora de combatir la situación estructural de discriminación y podrá dejar a las personas expuestas a la exclusión social. Limitar el alcance de la discriminación supone dificultar aún más los intentos de abordar el fenómeno de la discriminación múltiple que suele afectar a los grupos sociales más vulnerables, como, por ejemplo, las mujeres inmigrantes o las personas ancianas más pobres, que están atrapadas en un grave ciclo de exclusión y privación.

Al excluir sectores clave en los que hay personas que sufren discriminación, la legislación contra esta práctica sólo puede tener un efecto limitado a la hora de combatir la situación estructural de discriminación.

Por lo tanto, es fundamental que se adopte con rapidez nueva legislación comunitaria que elimine la actual brecha en la protección existente en el ámbito de la UE, conforme a lo previsto en el artículo 13 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y en las directivas vigentes. Para ello es necesario que todos los Estados miembros de la UE apoyen unánimemente y sin dilación la propuesta de nueva directiva. Ninguna cuestión “técnica” o relativa a la política nacional puede servir de pretexto para bloquear este proceso. El firme apoyo que ya ha expresado el Parlamento Europeo debe ejercer presión sobre los Estados miembros para que respalden a la presidencia sueca a la hora de abordar el texto durante su mandato.

La nueva legislación no es suficiente en sí misma. Las directivas comunitarias vigentes continúan sin aplicarse correcta o plenamente en toda la UE, mientras que la nueva legislación seguiría sin abordar algunas formas de discriminación. La nueva legislación propuesta debe constituir una oportunidad para que la UE evalúe sus responsabilidades en la lucha contra la discriminación, identifique nuevas prioridades para la acción y, en general, se vuelva a comprometer con un planteamiento de la igualdad basado en los principios y no negociable, no sólo para las personas que viven en su territorio sino también en el resto de Europa y en el contexto de la adhesión.

La discriminación motivada por el origen étnico continúa siendo generalizada en el ámbito de la vivienda, el empleo y el acceso a servicios, especialmente en el sector privado. El racismo en las políticas de aplicación de la ley se manifiesta en la protección y el servicio insuficientes que se ofrecen a las víctimas de delitos pertenecientes a minorías étnicas y en los abusos y malos tratos cometidos por motivos racistas. Los ataques racistas de agentes no estatales continúan siendo un problema. La discriminación que sufren las personas migrantes y solicitantes de asilo, la utilización de criterios étnicos y la discriminación en los sistemas de justicia penal constituyen un área de creciente preocupación. Garantizar que las políticas comunitarias sobre migración y lucha contra el terrorismo no persiguen a grupos enteros de la sociedad o no los afectan de modo desproporcionado debe formar parte de la agenda de la UE para combatir el racismo y la discriminación.

A partir de sus competencias, políticas e instrumentos –incluido el trabajo de la nueva Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de los instrumentos del “tercer pilar”– la actuación de la UE debe orientarse a elaborar una perspectiva sobre derechos humanos más amplia en su trabajo sobre racismo y discriminación, que tenga en cuenta todas sus manifestaciones en la sociedad y cómo esto va en detrimento de todos los derechos fundamentales de las personas en las que se basa la UE. El trabajo de investigación y recopilación de información previsto por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea puede

La actuación de la UE debe orientarse a elaborar una perspectiva sobre derechos humanos más amplia en su trabajo sobre racismo y discriminación.

resultar especialmente útil para cuestionar algunas percepciones y abrir el debate sobre cómo mejorar las políticas, las leyes y otros instrumentos para combatir el racismo y la discriminación. Esta información puede ofrecer formas de comprender cuestiones transversales como, por ejemplo, cómo la condición jurídica de las personas migrantes o el acceso al empleo pueden afectar al acceso a la atención a la salud en Europa. Esto contribuirá a desarrollar políticas que garanticen una mayor protección de todos los derechos humanos, incluidos los económicos y sociales.

CONCLUSIÓN: LA UE COMO MARCO DE ACCIÓN EN FAVOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

El análisis de la política de derechos humanos desde la perspectiva del “impacto en las personas” no es el planteamiento más habitual, pero es el que, en definitiva, debe tenerse en cuenta. Esta perspectiva hace hincapié en cuál es el posible impacto que podrían tener las políticas de la UE en los derechos humanos de una persona, algo que el planteamiento actual de la UE no tiene en cuenta. El impacto en los titulares de los derechos no sólo depende de las políticas específicas en materia de derechos humanos, sino también de si la respuesta institucional permite el cambio o, al menos, no lo evita.

La UE se ha desarrollado y ha crecido continuamente desde sus comienzos, y en consecuencia ha tenido que aumentar gradualmente el número de sus instrumentos, estructuras y políticas, incluidos los relativos a los derechos humanos. Esto ha dejado lagunas en la estructura general, y en ocasiones se han utilizado las brechas de forma innovadora para hacer que avancen determinadas agendas. Sin embargo, es inevitable que finalmente haya que revisar políticas distintas para mejorar la coherencia y crear un marco general de derechos humanos en la UE.

La UE dispone de un gran número de importantes instrumentos de derechos humanos, incluidas las decisivas iniciativas encaminadas a transversalizar la perspectiva de los derechos humanos; hace firmes declaraciones y es firmante de instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, en momentos cruciales, no actúa con coherencia y pierde la perspectiva general de todos sus instrumentos. Esto puede poner en duda su credibilidad y limita innecesariamente su impacto en los derechos humanos.

En 2008, la Directiva sobre Retornos se convirtió, a pesar de las advertencias de las organizaciones de derechos humanos, en un “hito” a este respecto. La reacción internacional y de la sociedad civil a esta directiva fue negativa, y posiblemente contribuyó a que en 2008 la UE perdiera credibilidad en materia de derechos humanos, especialmente en lo relativo al hecho de que permite que personas que no han cometido ningún delito permanezcan recluidas durante periodos de hasta 18 meses. Lamentablemente, la Directiva sobre Retornos no es el único ejemplo de

actuación contraproducente de la UE con respecto a sus propios valores, instrumentos y políticas.

Tal y como se veía venir, durante los últimos 12 meses se ha conocido más información sobre el alcance de la implicación de Estados miembros de la UE en los secuestros secretos y consiguientes torturas llevados a cabo por la CIA a través de su programa de entregas extraordinarias. La actuación de Estados miembros de la UE no se ha ajustado a las normas internacionales, como el compromiso de la prohibición absoluta de la tortura, y la UE no ha sido capaz de responder de forma creíble. Debido a ello, la capacidad de la UE de abordar la tortura y el terrorismo en el ámbito mundial ha quedado considerablemente mermada. Esta pérdida de credibilidad no sólo está relacionada con la complicidad con un gobierno estadounidense que no había asumido su responsabilidad en materia de derechos humanos, sino también con una palpable falta de voluntad política y con la carencia de un marco de derechos humanos que permita abordar estas cuestiones. Al no existir un marco general de derechos humanos en el que basarse para responder –pese a algunas iniciativas ocasionales de la Comisión– la UE no ha reconocido la actuación indebida de sus propios Estados miembros, lo que mina tanto la credibilidad de los Estados miembros individuales como la de las instituciones de la UE en su conjunto. Incluso el Parlamento Europeo, que posiblemente goza de un mayor espacio político para pronunciarse, ha sucumbido a las presiones y no ha hecho un seguimiento constructivo de sus propias resoluciones.

El historial de la UE en materia de derechos humanos no es infructuoso. Las misiones civiles y militares de la UE en los Balcanes Occidentales mostraron, por ejemplo, cómo se pueden combinar distintos instrumentos con la diplomacia activa. Sin embargo, no parece que los éxitos alcanzados estén coordinados. La UE continúa dependiendo de la posibilidad de que en la situación no existan contradicciones ni desacuerdos en todas sus políticas, o en la mayor parte, con respecto a un país concreto. Los derechos humanos necesitan que se actúe con mayor diligencia, ya que estamos lejos de alcanzar el nivel mínimo garantizado para todos los seres humanos. La UE no puede continuar permitiéndose un sistema incoherente cuando podría utilizar conjuntamente todos los instrumentos que crean impacto en el nivel de los derechos humanos. La UE tiene a menudo sólo un reducido margen de actuación para lograr un cambio efectivo en la escena mundial. El hecho de que hasta ahora no haya reflexionado sobre sus propios procedimientos ni utilice sus instrumentos con coherencia hace que corra peligro de limitar aún más su influencia.

Evidentemente, los cambios necesarios dependen de una serie de mejoras. Una de estas medidas exigiría la existencia de una significativa voluntad política y transparencia de los Estados miembros para participar realmente en un sistema de pares que dificultase que quienes sabotean los derechos humanos en el ámbito internacional continúen utilizando las deficiencias en los Estados miembros de la UE para justificar sus propias acciones. Del

mismo modo, deben hallarse formas de contrarrestar la visible tendencia de los Estados miembros que se escudan en la formulación de políticas comunitarias para ocultar su propio deseo de restringir derechos fundamentales, o que aprueban, por ejemplo, la tónica de criminalización de los migrantes, a la vez que achacan el deterioro de los derechos humanos a la necesidad de llegar a un acuerdo común de la UE.

Aparte de la voluntad política y de que aumenten las escasas ocasiones de liderazgo político constructivo en materia de derechos humanos, para abordar los problemas esbozados pueden emprenderse algunas acciones mensurables. La UE puede avanzar por sí misma hacia una mayor responsabilidad como agente internacional hasta acordar finalmente una política adecuada sobre derechos humanos y reformar su respuesta institucional. De no ser así, las importantes mejoras en los instrumentos y las serias iniciativas emprendidas –desde la inserción transversal de la perspectiva de los derechos humanos hasta la elaboración de directrices, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos o las cláusulas sobre derechos humanos en los acuerdos con terceros países– continuarán siendo poco sistemáticas. Lo que se necesita es un marco que convierta las numerosas acciones inconexas de la UE en un conjunto de instrumentos que puedan regularse, que en conjunto puedan ampliar, en vez de restringir, el impacto de la UE, y que creen normas que la obligue a rendir cuentas. Los Estados miembros y la UE como institución tienen que participar en este proceso. Este marco debe formular una política integral de la UE en materia de derechos humanos que englobe las dimensiones internas y externas de las políticas de la UE. Es preciso que su objetivo sea reforzar el marco jurídico de la UE en materia de derechos humanos, y debe crear mecanismos de revisión de pares en el sistema institucional de la UE, además de integrar la perspectiva del impacto en los derechos humanos en las actividades de los órganos de la UE. Este marco establecería puntos de referencia y crearía sistemas de vigilancia a fin de garantizar que la UE rinde cuentas por el impacto de su actuación en los derechos humanos.

Los cuatro elementos siguientes deben constituir la base mínima de la revisión de la política de derechos humanos de la UE:

1. La UE debe formular una política integral de derechos humanos que reúna los medios (principios e instrumentos), el método de aplicación sistémico y los mecanismos que va a utilizar. Otras áreas políticas deben basarse en un planteamiento de derechos humanos y, como mínimo, no deben afectar negativamente a estos derechos. Esta política integral de derechos humanos también debe incluir un planteamiento sobre cómo ocuparse de los agentes procedentes del territorio de la UE, como las grandes empresas y su responsabilidad de rendir cuentas por el impacto de sus actividades en los derechos humanos.

2. Al margen de los avances relacionados con el Tratado de Lisboa, determinados aspectos del tratado son fundamentales para el establecimiento de coherencia institucional sobre derechos humanos. Uno de ellos es la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos; otro paso clave consistiría en convertir la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en legalmente vinculante. La Carta crea una nueva fuente independiente de derechos en la UE para regular todas las actuaciones de sus instituciones. Abre nuevos caminos para la protección de los derechos humanos en Europa incluyendo una lista única de “derechos fundamentales” que van más allá de los derechos civiles y políticos tradicionales, que durante tanto tiempo se han descrito equivocadamente como el elemento básico de las normas de derechos humanos. La UE debe demostrar su seriedad con respecto a la creación de normas siguiendo las establecidas por la ONU sobre los derechos económicos, sociales y culturales.
3. El desastre de las entregas extraordinarias de la CIA y el silencio de la UE en este sentido demuestran que la UE no exige a sus Estados miembros que cumplan uno de los principios más fundamentales: la prohibición absoluta de la tortura. La UE debe crear un mecanismo interno de derechos humanos; en caso contrario, correrá el peligro de no ser capaz de mantener sus responsabilidades jurídicas con respecto a su propio conjunto de valores, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Declaración Universal de Derechos Humanos, y consecuentemente no encontrará formas adecuadas de continuar con su, en principio, buen trabajo de coordinación y creación de alianzas transregionales en la ONU. En comparación, el Consejo, a través del Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos, y el Parlamento Europeo, mediante la Subcomisión de Derechos Humanos, pueden potencialmente revisar todas las actuaciones exteriores de la UE. Sin embargo, en el Consejo no existe una dirección que reciba oficialmente los informes de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y les dé respuesta; y no hay ninguna persona responsable de evaluar el impacto que un instrumento interno tiene externamente en los derechos humanos.
4. Una política revisada de la UE sobre derechos humanos debe tener en cuenta la función y el potencial de los órganos de la UE, ya que algunos de ellos pueden afectar significativamente a los derechos humanos. La UE debe garantizar que las actividades de una agencia como la FRONTEX, responsable de gestionar la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE –aunque sin ningún mandato concreto– respete los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo y no ejerce un impacto negativo sobre ellos. La UE también debe permanecer alerta para que las actividades del Banco Europeo de Inversiones, un organismo independiente en cuyo mandato no se hace mención expresa de los

derechos humanos, no vayan en detrimento de la inserción transversal de la perspectiva de los derechos humanos en las relaciones exteriores de la UE. Por último, debe utilizarse plenamente la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la única agencia independiente con un claro mandato de derechos humanos, como herramienta de creación de normas y formulación de una sólida política interna comunitaria sobre derechos humanos. Estos son pasos necesarios para restablecer y conservar la credibilidad de la UE en el terreno de los derechos humanos.



LA UE Y LOS DERECHOS HUMANOS

TENER EN CUENTA EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS EN LAS PERSONAS

La UE y los derechos humanos: Tener en cuenta el impacto de las políticas en las personas pone de relieve la causa de las personas cuyos derechos humanos sufren directamente las consecuencias de las políticas de la Unión Europea (UE). Se centra en seis áreas clave relativas a los derechos humanos, con especial hincapié en los titulares individuales de los derechos, y subraya la necesidad de que la UE emprenda acciones encaminadas a defender, proteger y promover los derechos humanos de las personas, tanto en su seno como en el ámbito internacional.

Este documento pretende transmitir los motivos generales de preocupación de Amnistía Internacional a una amplia variedad de agentes y personas responsables de la formulación de políticas en la UE. Además, también va dirigido a todas las personas relevantes responsables de la toma de decisiones en la UE que no se especializan necesariamente en derechos humanos pero que, sin embargo, desempeñan una labor con potencial para crear un impacto real.

La UE se ha desarrollado y ha crecido continuamente desde sus comienzos, y en consecuencia ha tenido que aumentar gradualmente el número de sus instrumentos, estructuras y políticas, incluidos los relativos a los derechos humanos. Sin embargo, es inevitable que finalmente haya que revisar políticas distintas para mejorar la coherencia y crear un marco general de derechos humanos en la UE. Ésta dispone de un gran número de importantes instrumentos de derechos humanos, incluidas las decisivas iniciativas encaminadas a transversalizar la perspectiva de los derechos humanos; hace firmes declaraciones y es firmante de instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, en momentos cruciales, la UE no actúa con coherencia y pierde la perspectiva general de todos sus instrumentos. Esto puede poner en duda su credibilidad y limita innecesariamente su impacto en los derechos humanos.

Lo que se necesita es un marco que convierta las numerosas actuaciones inconexas de la UE en un conjunto de instrumentos que aumente su impacto en vez de restringirlo. Este marco también debe crear normas que obliguen a la UE a rendir cuentas. *La UE y los derechos humanos: Tener en cuenta el impacto de las políticas en las personas* identifica las numerosas medidas que la UE puede adoptar para hacer que sus políticas sobre derechos humanos estén más orientadas a lograr un impacto positivo en esos derechos.

Amnistía Internacional
Secretariado Internacional
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DM
Reino Unido
www.amnesty.org

Oficina de Amnistía Internacional
ante la UE
rue de Trèves, 35, Bte 3
1040 Brussels
Bélgica
www.amnesty-eu.org

Amnistía Internacional 2009

AMNISTÍA
INTERNACIONAL

