



Bruselas, 22 de febrero de 2021
(OR. en)

6279/21

COHOM 29
CFSP/PESC 136
COPS 58
COASI 21
COEST 42
COAFR 49
COLAC 17
MAMA 20
MOG 14

RESULTADO DE LOS TRABAJOS

De: Secretaría General del Consejo

Fecha: 22 de febrero de 2021

A: Delegaciones

Asunto: Directrices revisadas de la UE sobre el diálogo en materia de derechos humanos con los terceros países/socios

Adjunto se remite a las delegaciones las Directrices revisadas de la UE sobre el diálogo en materia de derechos humanos con los terceros países/socios, aprobadas por el Consejo en su sesión n.º 3785 celebrada el 22 de febrero de 2021.

DIRECTRICES REVISADAS DE LA UE SOBRE EL DIÁLOGO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS CON LOS TERCEROS PAÍSES/SOCIOS

1. Introducción

Los derechos humanos no solo son uno de los valores fundamentales de la Unión Europea, sino que también se encuentran entre los principales objetivos de su acción exterior. Los diálogos en materia de derechos humanos constituyen uno de los principales medios de ejecución de la política exterior de la UE en el ámbito de los derechos humanos en consonancia con el nuevo Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia (2020-24). Con el fin de situar los derechos humanos en el centro de su acción, la Unión ha desarrollado una amplia gama de instrumentos jurídicos y de actuación, incluidas unas Directrices sobre el diálogo en materia de derechos humanos.

Las Directrices de la UE sobre el diálogo en materia de derechos humanos con los terceros países se adoptaron en diciembre de 2001 (fueron revisadas por última vez en enero de 2009).

En un momento en que se atenta contra los derechos humanos a escala mundial, es más importante que nunca proseguir los diálogos al respecto y, al mismo tiempo, volver a impulsar estos diálogos para maximizar su impacto.

Ha llegado el momento de renovar estas Directrices para convertir los diálogos en materia de derechos humanos en un instrumento de actuación más eficaz, reforzando así su **pertinencia política**. Se trata de una prioridad compartida con los Estados miembros, incluido el representante especial de la Unión Europea para los derechos humanos, que ha presidido una serie de diálogos con los principales socios y ha explorado la posibilidad de una nueva intervención a través del diálogo.

2. Situación actual

A lo largo de los años, la UE ha entablado diálogos sobre derechos humanos con un **número creciente de países**. En nombre del Alto Representante, el SEAE dirige los diálogos y consultas sobre derechos humanos de la PESC, así como los subcomités basados en acuerdos. El SEAE ha mejorado y armonizado las modalidades y el funcionamiento de los diálogos. La participación de las Delegaciones de la UE y de los servicios de la Comisión en los diálogos ha sido esencial. Del mismo modo, es fundamental que los Estados miembros sigan siendo responsables.

Existen actualmente unos sesenta diálogos y consultas sobre derechos humanos con países socios y agrupaciones regionales. Recientemente se han establecido o están en preparación nuevos diálogos. Algunos de ellos (por ejemplo, Rusia e Israel) están actualmente congelados.

Existen diferentes tipos de diálogos. Hay diálogos basados en tratados y acuerdos regionales o bilaterales, así como diálogos formales e informales (es decir, diálogos con mandatos acordados). De algunos diálogos se encargan a nivel local las Delegaciones de la UE, por ejemplo con Chile y Argentina. Además, existen subcomités o grupos específicos encargados de derechos humanos, entre ellos Marruecos, Túnez, Líbano, Jordania, Egipto e Irak, en el contexto de diversos acuerdos de cooperación o asociación con países socios. Asimismo, los diálogos políticos con los países ACP, que abarcan en particular cuestiones de derechos humanos, tienen modalidades específicas, como se establece en el artículo 8 del Acuerdo de Cotonú y en el artículo correspondiente del nuevo Acuerdo de Asociación que sucederá al Acuerdo de Cotonú. También se celebran consultas con países afines o en el contexto de una relación especial como con los Estados Unidos, Canadá, Japón y los países candidatos. Existen muchas similitudes entre estos distintos tipos de diálogos. Sin embargo, esto no implica acuerdos iguales para todos. Por ejemplo, las consultas con países afines siguen un patrón diferente, ya que se centran principalmente en cuestiones de interés mutuo y cooperación en los foros multilaterales.

Además de los diálogos a escala de la Unión Europea, una serie de Estados miembros mantienen también diálogos con distintos terceros países a escala nacional.

3. **Objetivos del diálogo sobre derechos humanos**

Los diálogos sobre derechos humanos **se integran en la relación política general** con los países. Si bien cada país o región es diferente y las cuestiones serán específicas de cada país o región, el diálogo es un vector esencial para la aplicación del Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia, por lo que debe reflejar sus prioridades y su enfoque. Por lo tanto, los diálogos deben vincularse a las estrategias por país en materia de derechos humanos y democracia.

Los diálogos no deben constituir un «marco» autónomo en el que confinar los debates bilaterales sobre derechos humanos. Tampoco deben ser una plataforma exclusiva para abordar los derechos humanos, excluyendo otras formas de intervención bilateral de la UE en materia de derechos humanos. El diálogo debe considerarse un elemento clave de la actuación constante de la UE en el ámbito de los derechos humanos y ha de intentar potenciar la labor que se está llevando a cabo sobre el terreno, así como en los foros multilaterales, o conferirle un valor añadido. Los diálogos en materia de derechos humanos forman parte de la actuación global respecto del país de que se trate en materia de derechos humanos.

Al mismo tiempo, los diálogos en materia de derechos humanos deben **utilizarse eficazmente en conjunción y sinergia con otros instrumentos** (diálogos políticos, diplomacia pública, gestiones diplomáticas, programas y proyectos de cooperación, apoyo a la sociedad civil y observación electoral) para promover las prioridades y objetivos de la UE en materia de derechos humanos. El efecto multiplicador de apoyo mutuo entre los diálogos sobre derechos humanos y otros objetivos de actuación ha quedado patente en el caso del sistema SPG+, ya que los objetivos actúan como catalizador del renovado interés del país socio por mantener debates significativos y estructurados sobre derechos humanos con la UE y los diálogos ofrecen una plataforma consolidada para debatir los objetivos relacionados con el SPG+.

La actuación de la UE en materia de derechos humanos tiene por objeto lograr una **cooperación y unos resultados concretos**. Por lo tanto, es vital que estos diálogos se orienten a los resultados y se mantengan «vivos» entre sesiones. Los objetivos pueden variar de un diálogo a otro. En casos difíciles, un primer objetivo importante es dejar constancia de las preocupaciones de la UE sobre la situación de los derechos humanos en una compleja relación bilateral. Sin embargo, cuando la UE interviene en materia de derechos humanos tiene por objeto reforzar la cooperación y perseguir los objetivos estratégicos establecidos en el nuevo Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia, y no solo mantener un intercambio de puntos de vista diferentes.

Por consiguiente, se requiere una **plataforma mínima** para el compromiso mutuo. La voluntad de un tercer país de mejorar la situación de sus derechos humanos y trabajar con apertura y transparencia con la UE sobre un amplio espectro de cuestiones de derechos humanos sigue siendo un criterio clave. El intercambio en materia de derechos humanos debe continuar siempre que sea posible, a pesar del deterioro de la situación de los derechos humanos en un país socio.

Un objetivo clave es **maximizar los vínculos entre la actuación bilateral, regional y multilateral de la UE**. En un contexto cada vez más difícil, la UE ha defendido la cooperación interregional en foros multilaterales de derechos humanos. Por lo tanto, el refuerzo del vínculo entre los diálogos sobre derechos humanos y la acción multilateral de la UE sigue siendo una prioridad. En concreto, esto significa, por ejemplo, mejorar los vínculos entre las aportaciones de los procesos sobre derechos humanos de las Naciones Unidas y los diálogos. En algunos casos, los diálogos en materia de derechos humanos ayudan a determinar las necesidades específicas del país y la mejor manera en que la UE puede ayudar y apoyar el progreso.

Además, también es posible que el diálogo en materia de derechos humanos permita detectar en una fase incipiente problemas que podrían llevar a una confrontación y así apoyar activamente la prevención de conflictos.

Los diálogos son auténticos **intercambios entre homólogos** destinados a la colaboración con terceros países y países socios, así como a compartir las mejores prácticas. La UE por su parte debe seguir respondiendo a las peticiones de los países socios de incluir las cuestiones internas de la UE, tendencia que se ha desarrollado con diversa intensidad en una serie de diálogos. La promoción de la **coherencia entre el ámbito interno y el externo** de la UE en materia de derechos humanos es esencial.

El diálogo debe ser un verdadero intercambio de puntos de vista entre la UE y el tercer país u organización regional, cuyo alcance y efecto multiplicador se adapten al historial del país en materia de derechos humanos. Si bien los diálogos son un instrumento externo, la situación de los derechos humanos dentro de la UE es de interés, al igual que el intercambio de buenas prácticas, y es importante comunicar la experiencia interna de la UE sobre las cuestiones de que se trate, en particular los retos y las lecciones extraídas. La participación de los servicios de la Comisión y de las agencias especializadas de la UE ha demostrado ser crucial en una serie de diálogos para explicar los retos y las políticas de la UE.

4. Establecer un diálogo sobre derechos humanos

Recientemente se han establecido o están en preparación nuevos diálogos.

El establecimiento de un nuevo diálogo comienza con una **evaluación** llevada a cabo por el SEAE. Debe demostrarse un claro valor añadido. Entre los criterios orientadores figuran: la medida en que el Gobierno está dispuesto a mejorar la situación y el nivel de compromiso mostrado por dicho Gobierno con respecto a los convenios internacionales sobre derechos humanos y su disposición a cooperar con los mecanismos de las Naciones Unidas, su actitud hacia la sociedad civil y la relación global de la UE con un país socio. La evaluación se basará, entre otros elementos, en las siguientes fuentes: informes de las Delegaciones de la UE, jefes de misión, informes de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales o regionales e informes de organizaciones no gubernamentales. Posteriormente, el SEAE presentará su evaluación al grupo geográfico pertinente del Consejo, que tiene una visión global de la relación de la UE con el tercer país implicado, en estrecha cooperación con el Grupo «Derechos Humanos». En esa ocasión, el Consejo debatirá la conveniencia de iniciar un diálogo sobre derechos humanos y adoptará una posición sobre otros aspectos, como el **alcance del diálogo, tal como se establece en el mandato detallado aprobado conjuntamente con el país socio**.

El Consejo aprueba el mandato para nuevos diálogos sobre derechos humanos.

El inicio de un diálogo sobre derechos humanos podrá ir precedido por conversaciones exploratorias con el país de que se trate. Se aprovecharán estas conversaciones para explicar los principios subyacentes a la acción de la Unión Europea, así como los objetivos que persigue la Unión al proponer un diálogo sobre derechos humanos. En numerosas ocasiones, los debates informales en materia de derechos humanos han sido un hito para crear confianza a lo largo del tiempo y, en última instancia, avanzar hacia un diálogo más formal sobre derechos humanos (es decir, con mandatos acordados). Es evidente que el carácter informal de estos debates en materia de derechos humanos se concibe como una situación temporal y que, en última instancia, está previsto pasar a diálogos sobre derechos humanos con arreglo a las normas establecidas en el mandato. Deben realizarse esfuerzos para garantizar que los diálogos informales se conviertan en diálogos formales en un plazo razonable.

El establecimiento y la existencia de un diálogo en materia de derechos humanos con un país socio no impiden que la UE aborde la situación de los derechos humanos de ese país en los foros de las Naciones Unidas sobre derechos humanos.

5. Colaboración con la sociedad civil

Las consultas con los agentes de la sociedad civil (incluidas las ONG y los defensores de los derechos humanos) son un elemento esencial de los diálogos. Los agentes de la sociedad civil pueden aportar una imagen clara de la situación nacional de los derechos humanos y de los posibles casos individuales, así como conocimientos técnicos sobre temas específicos. Estas consultas deberían celebrarse con suficiente antelación al diálogo para incorporarlas al orden del día; una sesión de información posterior debería ser una práctica habitual. También podría contemplarse una videoconferencia preparatoria que vincule a los agentes de la sociedad civil local, cuando el diálogo tenga lugar en Bruselas; esto ha demostrado ser una buena opción.

La participación de la sociedad civil también contribuye a una mejor aplicación entre diálogos.

Los **seminarios de la sociedad civil** para los que se dispone de financiación de la UE, organizados inmediatamente antes o después de los diálogos sobre derechos humanos, son una poderosa herramienta para colaborar con la sociedad civil del país socio u organización e implicarla en el proceso de debate de los derechos humanos con las autoridades del país socio u organizaciones regionales. Las recomendaciones concretas derivadas de los seminarios de la sociedad civil se debatirían con los copresidentes del diálogo y sus delegaciones en paralelo a una sesión específica de los diálogos sobre derechos humanos o durante la misma.

Después de los diálogos debería organizarse una sesión informativa para la sociedad civil.

Cuando los Gobiernos obstaculicen la participación de la sociedad civil en los diálogos, la cuestión de las represalias debe plantearse directamente al Gobierno en el contexto del diálogo.

6. Modalidades

La flexibilidad general y el pragmatismo deben seguir siendo conceptos clave en el contexto de las modalidades de los diálogos sobre derechos humanos. Las **sesiones anuales** deben seguir siendo una práctica habitual. La atención debe centrarse en invertir las energías y los recursos en actividades de seguimiento entre dos sesiones del diálogo. La **alternancia de ubicaciones** (Bruselas/tercer país) se mantiene por principio. Cuando no sea posible celebrar reuniones presenciales, los diálogos pueden celebrarse por videoconferencia. Los diálogos deben prever el tiempo suficiente para debatir todas las cuestiones.

El SEAE informará a los Estados miembros sobre la elaboración del proyecto de **orden del día** a través del grupo geográfico pertinente del Consejo y recabará su posición cuando proceda. El Grupo «Derechos Humanos» estará asociado a los trabajos de los grupos geográficos del Consejo.

Los órdenes del día de los diálogos deben definirse de común acuerdo con un país socio. Es importante que los órdenes del día sean equilibrados y reflejen las prioridades de ambas partes. En cuanto al fondo, el orden del día se centra en la evolución general de los derechos humanos en ambas partes, temas seleccionados (elegidos caso por caso con cada socio) para un debate pormenorizado y un trabajo multilateral. Las prioridades establecidas en el Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia orientarán estos debates. La ratificación y adhesión a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y derechos laborales fundamentales y la cooperación con las Naciones Unidas (es decir, el Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas, el examen periódico universal y los procedimientos especiales de las Naciones Unidas) deben seguir siendo una característica habitual de los diálogos. También pueden abordarse cuestiones relacionadas con la buena gobernanza y el estado de derecho. Cuando proceda, podrán plantearse cuestiones de derecho internacional humanitario. Los casos individuales deben plantearse durante el diálogo (por ejemplo, para ilustrar un punto del orden del día) o en paralelo al mismo (entrega de una lista).

En consonancia con el Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia, se aplicará la integración de la perspectiva de género para garantizar que los diálogos la tengan en cuenta.

De acuerdo con el Tratado de Lisboa y la función del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (artículo 27, apartado 2, del TUE), el SEAE dirige el diálogo. El SEAE estará representado al nivel adecuado. La presidencia del REUE para los derechos humanos envía un mensaje firme de compromiso e impulso políticos de la UE. Debe coincidir con un nivel similar de compromiso de la otra parte.

La participación activa de alto nivel por parte de la Delegación de la UE en el país de que se trate es un elemento esencial, incluso cuando el diálogo tiene lugar en Bruselas. Se invita a participar a los servicios de la Comisión. La colaboración de agencias especializadas de la UE y, en particular, de la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA por sus siglas en inglés) ha demostrado ser crucial en una serie de diálogos para explicar los retos y las políticas de la UE y se alienta encarecidamente.

Sobre la base de la práctica consolidada, se invita a los representantes de los Estados miembros a participar como observadores.

En general, se cuenta con que la delegación del tercer país en el diálogo sobre derechos humanos incluya, además del ministerio de Asuntos Exteriores, los ministerios competentes y las administraciones afectadas por el orden del día (normalmente, ministerios de Justicia, Interior, Trabajo y Asuntos Sociales). Además, los ministerios competentes serán responsables de la actuación consecutiva y aprovecharán mejor un intercambio de buenas prácticas. También se fomenta la presencia de la institución nacional de derechos humanos del país.

Cuando el diálogo tenga lugar en el país socio, la práctica de **visitas *in situ*** (por ejemplo, a centros de internamiento, campos de refugiados, etc.) relacionadas con los puntos del orden del día del diálogo deberían convertirse en una práctica habitual, así como de visitas a proyectos apoyados por la UE y reuniones con instituciones u organismos relacionados con los derechos humanos. Del mismo modo, cuando los diálogos tienen lugar en Bruselas, también se celebran visitas locales.

7. Resultados y seguimiento

En la medida de lo posible, se redacta un comunicado de prensa conjunto en el que se indican los ámbitos de cooperación y actuación consecutiva derivados del diálogo sobre derechos humanos. Cuando el país socio no acepte la difusión de un comunicado de prensa conjunto o resulte difícil llegar a un acuerdo sobre el texto, podrá emitirse un comunicado de prensa de la UE para informar al público.

Se requieren sesiones informativas orales *a posteriori* con las embajadas de los Estados miembros a nivel local, así como en los grupos geográficos del Consejo, según proceda. Se distribuye un informe escrito al grupo geográfico pertinente del Consejo y al Grupo «Derechos Humanos», según proceda. A lo largo del año, el Grupo «Derechos Humanos» recibirá de manera periódica y oportuna información actualizada sobre los diálogos, en particular sobre las nuevas perspectivas y los principales resultados. Además, los avances logrados por los diálogos serán evaluados según sea necesario por el grupo geográfico pertinente del Consejo en cooperación con el Grupo «Derechos Humanos». Los Estados miembros también intercambiarán periódicamente información sobre los diálogos bilaterales sobre derechos humanos, según proceda, con el fin de garantizar la coherencia entre los diálogos sobre derechos humanos de carácter bilateral y los diálogos de la UE en materia de derechos humanos.

El fomento de la confianza y la colaboración con terceros países en cuestiones de derechos humanos consideradas por ellos especialmente delicadas y sensibles constituye en sí mismo un resultado importante. No obstante, con algunos países, además de un comunicado conjunto sobre el diálogo, podría sugerirse a ese tercer país una **hoja de ruta operativa** para los trabajos consecutivos como ayuda al trabajo de la Delegación respectiva en los meses posteriores a los diálogos. Es importante que los diálogos se mantengan «vivos» entre sesiones. Por lo tanto, es importante hacer un seguimiento de los avances entre los diálogos. También debe tenerse en cuenta la posibilidad de una visita bilateral intermedia del REUE, o una consulta virtual con sus homólogos del diálogo, con el fin de mantener el centro de atención y el impulso entre los diálogos.

La cooperación resultante del diálogo sobre derechos humanos puede adoptar diversas formas, por ejemplo: asistencia técnica/intercambio de experiencias con Estados miembros, financiación de proyectos o programas sobre asuntos debatidos en el diálogo, cooperación en foros multilaterales, declaración conjunta sobre cuestiones temáticas o actos/conferencias/seminarios y nuevas consultas bilaterales como actuación consecutiva. Los diálogos no siempre producen resultados inmediatos, mensurables y visibles, lo que alimenta las críticas sobre su utilidad, en particular por parte de la sociedad civil. De ahí la necesidad de determinar con anticipación los resultados operativos y de establecer mecanismos de seguimiento.