



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

# **La acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos**

Estudiante: Marta Sánchez Cruz

Director: Victor Carlos Pascual Planchuelo

Madrid, abril 2026

**Resumen:**

Este Trabajo Fin de Grado aborda la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos como una de las expresiones más significativas de su identidad internacional. El estudio parte de la idea de que la Unión no proyecta únicamente intereses políticos, económicos o estratégicos, sino también un discurso normativo vinculado a la dignidad humana, la democracia, el Estado de derecho y la protección de los derechos fundamentales. A partir de este planteamiento, el trabajo analiza cómo se ha configurado jurídica e institucionalmente esa dimensión exterior y qué lugar ocupan los derechos humanos dentro de la proyección internacional de la Unión. Para ello, se examina, en primer lugar, la evolución de la protección de los derechos fundamentales en Europa y su progresiva incorporación al ordenamiento de la Unión Europea, prestando especial atención a la Carta de los Derechos Fundamentales, al papel del Tribunal de Justicia y a la relación entre la Unión y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. En segundo lugar, se estudian los fundamentos de la acción exterior europea y los principales instrumentos mediante los que la Unión promueve los derechos humanos en sus relaciones con terceros Estados, como las cláusulas convencionales, la condicionalidad, los diálogos políticos, las sanciones o la cooperación al desarrollo. Por último, el trabajo atiende a los límites y desafíos que acompañan esta política, especialmente en lo relativo a la coherencia entre discurso y práctica, a la tensión entre valores e intereses estratégicos y a la aplicación desigual de los instrumentos disponibles.

**Palabras clave:**

Unión Europea; acción exterior; derechos humanos; política exterior; condicionalidad; cooperación al desarrollo.

**Abstract:**

This Bachelor's Thesis examines the European Union's external action in the field of human rights as one of the most significant expressions of its international identity. The study is based on the idea that the European Union does not project only political, economic or strategic interests, but also a normative discourse linked to human dignity, democracy, the rule of law and the protection of fundamental rights. From this perspective, the thesis analyses how this external dimension has been shaped from a legal and institutional point of view and what place human rights occupy within the Union's international projection. To do so, it first examines the development of fundamental rights protection in Europe and their gradual incorporation into the legal order of the European Union, with particular attention to the Charter of Fundamental Rights, the role of the Court of Justice, and the relationship between the EU and the European Convention on Human Rights. Secondly, it studies the foundations of EU external action and the main instruments through which the Union promotes human rights in its relations with third States, such as human rights clauses, conditionality, political dialogues, sanctions and development cooperation. Finally, the thesis considers the main limits and challenges affecting this policy, especially those related to coherence between discourse and practice, the tension between values and strategic interests, and the uneven application of the available instruments.

**Key words:**

European Union; external action; human rights; foreign policy; conditionality; development cooperation.

## Tabla de contenido

<i>1. INTRODUCCIÓN</i> .....	1
<i>2. FINALIDAD, JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TEMA</i> .....	3
<i>3. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO</i> .....	5
<i>4. OBJETIVOS, PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA</i> .....	8
<i>5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EUROPA</i> .....	10
5.1. El Consejo de Europa y el Convenio Europeo de Derechos Humanos como marco de referencia .....	10
5.2. La incorporación progresiva de los derechos fundamentales al ordenamiento de la Unión Europea.....	11
5.3. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.....	12
5.4. El papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la protección de los derechos fundamentales .....	13
5.5. La relación entre la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos: no adhesión y límites jurídicos .....	14
<i>6. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONALES DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN DERECHOS HUMANOS</i> .....	15
6.1. Del origen de la cooperación política europea a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) .....	17
6.2. La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la institucionalización de la acción exterior .....	19
6.3. La base jurídica de la promoción de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea.....	21
6.4. Los derechos humanos como principio rector de la acción exterior de la Unión Europea .....	26
<i>7. INSTRUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS</i> .....	28
7.1. Cláusulas de derechos humanos en los acuerdos internacionales .....	28
7.2. La condicionalidad política y económica .....	31

7.3. Diálogos políticos y diplomacia en derechos humanos.....	33
7.4. Sanciones y medidas restrictivas .....	35
<i>8. LÍMITES Y DESAFÍOS DE LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA.....</i>	<i>43</i>
8.1. La tensión entre valores e intereses estratégicos .....	43
8.2. Problemas de coherencia y aplicación desigual .....	44
8.3. Límites jurídicos, políticos e institucionales .....	45
8.4. Credibilidad y eficacia internacional de la Unión Europea .....	46
<i>9. CONSIDERACIONES FINALES.....</i>	<i>47</i>
<i>10. CONCLUSIONES.....</i>	<i>48</i>
<i>11. BIBLIOGRAFÍA: .....</i>	<i>51</i>

## 1. INTRODUCCIÓN

En un mundo cada vez más interconectado, donde los conflictos internacionales, las crisis humanitarias, la erosión del multilateralismo y las tensiones geopolíticas cuestionan de forma constante la vigencia efectiva de los valores universales, la Unión Europea se proyecta hacia el exterior como una voz especialmente vinculada a la defensa de los derechos humanos. A diferencia de otros actores internacionales cuya legitimidad externa se asocia de forma más evidente a su poder militar, económico o estratégico, la Unión ha buscado presentarse también como una entidad cuya presencia en el mundo se apoya en la promoción de principios, normas y valores. Entre ellos, los derechos humanos ocupan un lugar especialmente destacado, no solo por su peso jurídico y político, sino porque forman parte de la imagen que la propia Unión construye de sí misma y de la manera en que aspira a diferenciar su proyección exterior.

Esta asociación entre la Unión Europea y los derechos humanos no debe entenderse como un simple recurso retórico ni como una fórmula diplomática vacía. Con el paso del tiempo, la referencia a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y los derechos fundamentales ha adquirido una presencia cada vez más visible en el lenguaje político e institucional europeo. Esa presencia no se limita al plano interno, sino que se extiende también a la forma en que la Unión define sus relaciones con terceros países y articula su acción exterior. En este sentido, los derechos humanos han dejado de ser un elemento periférico para convertirse en una de las expresiones más reconocibles de la identidad normativa con la que la Unión pretende situarse en el escenario internacional.

Ahora bien, esta proyección exterior no surgió de manera plena desde el inicio del proceso de integración europea. Durante las primeras décadas de construcción comunitaria, el centro de gravedad del proyecto europeo estuvo situado principalmente en la integración económica, en la cooperación funcional y en la estabilización política del continente tras la Segunda Guerra Mundial. La dimensión exterior existía, pero no presentaba aún el grado de desarrollo político e institucional que alcanzaría más tarde. Fue a partir de la progresiva consolidación de mecanismos de concertación entre los Estados miembros, y especialmente desde la experiencia de la Cooperación Política Europea, cuando comenzó

a tomar forma una presencia exterior más articulada. En ese proceso, la defensa de ciertos valores comunes fue ganando peso, hasta convertirse en uno de los elementos que permiten comprender la singularidad de la proyección internacional europea.

La evolución posterior del proceso de integración reforzó esa tendencia. La formalización de la Política Exterior y de Seguridad Común, el desarrollo progresivo de instrumentos propios de actuación exterior, así como la posterior institucionalización de la acción exterior europea hicieron posible que la Unión contara con un marco más definido para proyectar su posición en el plano internacional. Paralelamente, la cuestión de los derechos fundamentales fue adquiriendo mayor relevancia en la propia evolución jurídica y política de Europa, tanto por el desarrollo interno del proceso de integración como por la influencia del entorno europeo más amplio de protección de derechos. De este modo, la presencia de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión no puede entenderse como un añadido coyuntural, sino como el resultado de una evolución histórica en la que fueron convergiendo la consolidación institucional de la acción exterior y la creciente centralidad de los derechos fundamentales en la autocomprensión del proyecto europeo.

Precisamente por eso, la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos constituye un terreno especialmente ilustrativo para observar las ambiciones y las contradicciones del propio proyecto europeo. En este ámbito se hace visible la voluntad de la Unión de presentarse como un actor distinto, asociado no solo a intereses o capacidades, sino también a la defensa de principios. Al mismo tiempo, es también aquí donde aparecen con mayor claridad las dificultades que acompañan a esa pretensión. Cuanto más visible se ha hecho el lenguaje normativo de la Unión, más evidente ha resultado también que su actuación exterior está condicionada por límites institucionales, diferencias entre Estados miembros, equilibrios diplomáticos e intereses estratégicos que en ocasiones reducen el alcance efectivo de esa proyección.

Esa tensión entre principios y práctica es, precisamente, una de las razones por las que este tema resulta especialmente interesante. La acción exterior europea en materia de derechos humanos no puede analizarse solo desde un plano ideal o declarativo, pero tampoco puede reducirse sin más a un ejercicio de puro realismo político. Se sitúa en un espacio intermedio en el que conviven aspiraciones normativas elevadas, instrumentos jurídicos e institucionales relativamente sofisticados y dificultades muy concretas a la

hora de traducir esos principios en una actuación exterior coherente. Por eso, estudiar esta cuestión permite observar no solo cómo actúa la Unión, sino también cómo se justifica, cómo se representa a sí misma y qué tipo de papel pretende desempeñar en el orden internacional.

A ello se añade otra dimensión especialmente relevante: la defensa exterior de los derechos humanos no se apoya en un único mecanismo ni responde a una sola lógica. La proyección internacional de esta agenda se articula a través de una pluralidad de instrumentos, instituciones y marcos normativos que revelan la complejidad de la acción exterior europea. Esa complejidad no es un elemento secundario, sino una de las claves del tema. La Unión no actúa en el exterior como un Estado unitario, ni dispone de una política exterior completamente homogénea. Tampoco puede separarse del marco jurídico e institucional en el que se inserta. Todo ello hace que el estudio de esta materia obligue a combinar una mirada política, jurídica e institucional, capaz de atender tanto al discurso como a las estructuras que lo sostienen y a los límites que lo condicionan.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo se sitúa en la intersección entre el análisis de la acción exterior europea y el estudio de la Unión como actor internacional. En lugar de adoptar una visión exclusivamente positiva o completamente crítica de su actuación, se propone un enfoque equilibrado que tenga en cuenta tanto la ambición normativa de la Unión como las limitaciones que surgen en su aplicación. Esta perspectiva permite comprender con mayor precisión por qué la defensa de los derechos humanos ha adquirido una posición tan destacada en la acción exterior de la Unión y por qué, al mismo tiempo, continúa siendo uno de los espacios en los que más claramente se manifiestan las tensiones internas del proyecto europeo

## **2. FINALIDAD, JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TEMA**

La finalidad principal de este trabajo es analizar cómo se configura la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos y cuál es su alcance real dentro de la proyección internacional de la Unión. El interés del estudio no se limita a comprobar que la Unión incorpora los derechos humanos a su discurso oficial, sino a examinar de qué manera esa referencia se traduce en estructuras jurídicas, instituciones e instrumentos

concretos de actuación. En este sentido, el trabajo parte de una cuestión central: hasta qué punto la defensa de los derechos humanos constituye un elemento efectivo y coherente de la acción exterior de la UE.

La elección del tema se justifica, en primer lugar, por su relevancia académica dentro del ámbito de las Relaciones Internacionales. La Unión Europea representa un caso singular de actor internacional, cuya presencia exterior no puede explicarse únicamente desde categorías clásicas de política exterior estatal. Su acción internacional se apoya en una combinación de normas, instituciones, procedimientos y valores que hacen especialmente interesante el análisis de su dimensión exterior en materia de derechos humanos. Además, el tema permite abordar cuestiones centrales de la disciplina, como la relación entre normas e intereses, la legitimidad internacional y el papel del Derecho en la acción exterior.

Junto a ello, el tema presenta una evidente relevancia política y jurídica. La promoción de los derechos humanos ocupa un lugar cada vez más visible en la acción exterior de la Unión, pero esa centralidad no impide que existan tensiones entre los principios proclamados y la práctica real. La importancia del tema reside precisamente en esa tensión, ya que obliga a analizar hasta qué punto la Unión consigue sostener en el exterior la imagen normativa con la que con frecuencia se identifica. Al mismo tiempo, la cuestión remite a debates jurídicos de fondo relacionados con la evolución de los derechos fundamentales en el marco europeo, la relación entre la Unión y el sistema europeo de protección de derechos y los límites derivados de la compleja articulación entre ambos niveles normativos.

En cuanto a la delimitación del tema, conviene precisar que este trabajo no pretende estudiar toda la política exterior de la Unión Europea ni ofrecer una exposición general de todos los sistemas europeos de protección de derechos humanos. El estudio se centra específicamente en la acción exterior de la UE en materia de derechos humanos, entendida como el conjunto de fundamentos, mecanismos e instrumentos a través de los cuales la Unión proyecta esta agenda en el ámbito internacional.

Esta delimitación implica también varias exclusiones. En primer lugar, el trabajo no analizará de manera individualizada cada categoría de derechos humanos, sino que se

centrará en los derechos humanos como eje general de legitimación y actuación exterior. En segundo lugar, las referencias al sistema europeo de protección de derechos tendrán una función contextual, necesaria para comprender la posición jurídica de la Unión, pero no constituirán el objeto autónomo del estudio. En tercer lugar, el análisis de la acción exterior se concentrará en los instrumentos más relevantes para la promoción de los derechos humanos, sin abarcar todos los ámbitos posibles de la política exterior europea.

En definitiva, este trabajo busca ofrecer un análisis ordenado y crítico de la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos, seleccionando un objeto de estudio concreto y abordable. La justificación del tema reside tanto en su interés académico como en su actualidad política y en su complejidad jurídica. La delimitación adoptada pretende precisamente hacer posible un estudio coherente y asumible, evitando que el trabajo se disperse y permitiendo concentrar el análisis en una cuestión bien definida.

### **3. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO**

La acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos ha dado lugar a una literatura amplia y diversa, situada en la intersección entre los estudios sobre política exterior europea, el análisis de la Unión como actor normativo y la reflexión jurídica sobre los fundamentos e instrumentos de su proyección internacional. En este sentido, la revisión doctrinal no se limita a ofrecer un estado de la cuestión descriptivo, sino que sirve para delimitar el enfoque teórico desde el cual se estudiará el objeto principal del trabajo.

En un plano general, las obras de Keukeleire y Delreux (2022) y de Wessel (2016) constituyen referencias básicas para comprender la complejidad de la acción exterior de la Unión. En *The Foreign Policy of the European Union*, Keukeleire y Delreux (2022) muestran que la proyección exterior de la UE no puede interpretarse a partir de los esquemas clásicos de la política exterior estatal, sino como un entramado de competencias, instituciones, procedimientos e instrumentos de naturaleza diversa. En una línea complementaria, Wessel (2016), en *Lex imperfecta: Law and integration in European foreign and security policy*, subraya que la política exterior y de seguridad de la Unión sigue presentando rasgos propios, pero forma parte del marco jurídico general de la Unión, lo que obliga a prestar atención a los problemas de articulación y coherencia.

Estas aportaciones resultan útiles para este trabajo porque permiten situar la promoción de los derechos humanos dentro de una concepción amplia de la acción exterior europea.

A partir de esa base, una parte muy relevante de la doctrina ha interpretado a la Unión Europea como un actor normativo. La autora más importante en esta línea es Karen E. Smith, cuyas obras *Human rights in European foreign policy: Success or failure for post-modern diplomacy?* (1998), *The EU, human rights and relations with third countries: "Foreign policy" with an ethical dimension?* (2001) y *European Union foreign policy in a changing world* (2013) permiten entender por qué los derechos humanos han ocupado un lugar tan destacado en la identidad exterior de la Unión. Desde este enfoque, la UE ha sido presentada como un actor cuya legitimidad internacional no descansa solo en capacidades materiales, sino también en la proyección de valores y principios, entre ellos la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos. Esta idea resulta central para el presente trabajo, porque ayuda a explicar la relevancia que los derechos humanos han adquirido en el discurso y en la autodefinición internacional de la Unión.

Ahora bien, esta visión no puede asumirse sin crítica. Una parte de la literatura ha puesto de relieve que la imagen de la Unión como actor normativo convive con tensiones políticas, límites institucionales y prácticas selectivas. En este sentido, Hillion (2023), en *The EU external action as mandate to uphold the rule of law outside and inside the Union*, insiste en que la acción exterior de la Unión incorpora una clara vocación normativa, pero también se encuentra atravesada por fricciones derivadas de su propia estructura y de sus prioridades políticas. De forma semejante, Mokra y Jankova (2018), en *EU as a human rights actor?*, cuestionan hasta que punto la Unión puede ser considerada verdaderamente un actor de derechos humanos, mientras que Salazar (2011), en *El papel de los derechos humanos en la política exterior de y en la Unión Europea: Un modelo de análisis*, propone un enfoque atento no solo a las declaraciones institucionales, sino también a los límites de su aplicación práctica. Estas aportaciones permiten adoptar una mirada crítica sobre la distancia existente entre el discurso normativo de la Unión y su actuación exterior real.

Junto a ello, existe un bloque doctrinal centrado específicamente en los derechos humanos dentro de la acción exterior europea. En esta línea, Brandtner y Rosas (1998), en *Human rights and the external relations of the European Community: An analysis of doctrine and*

*practice*, constituyen una referencia temprana para entender cómo los derechos humanos comenzaron a incorporarse a las relaciones exteriores de la entonces Comunidad Europea. Posteriormente, Díaz Barrado (2006), en *Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea*; Marín Aís (2013), en *La Unión Europea y el Derecho internacional de los derechos humanos*; y Manero Salvador et al. (2014), en *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos*, han contribuido a consolidar este ámbito como un campo de estudio propio, atendiendo a sus fundamentos jurídicos, a su evolución institucional y a sus principales problemas de articulación. En la literatura más reciente, Wouters y Ovádek (2021), en *The European Union and human rights: Analysis, cases, and materials*, ofrecen una visión especialmente completa de la relación entre la Unión y los derechos humanos, incluyendo su dimensión externa, sus bases normativas y sus instrumentos de actuación.

Otro grupo de trabajos se ha centrado en los instrumentos concretos mediante los cuales la Unión proyecta los derechos humanos en el exterior. Bartels (2005), en *Human rights conditionality in the EU's international agreements*, es la referencia principal para comprender cómo los derechos humanos se incorporan a los acuerdos internacionales de la UE a través de cláusulas de condicionalidad. En una línea cercana, Úbeda de Torres (2009), en *La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea*, examina el desarrollo de la condicionalidad política en la acción exterior europea, mientras que Wouters y Hermez (2016), en *EU guidelines on human rights as a foreign policy instrument: An assessment*, analizan las directrices de derechos humanos como herramientas operativas de política exterior. También, Portela (2010), en *European Union sanctions and foreign policy: When and why do they work?*, y Portela (2021), en *The EU human rights sanctions regime: Unfinished business*, así como Tilahun (2021) y Ruys (2021), han prestado especial atención a las sanciones como instrumento de reacción exterior frente a violaciones graves de derechos humanos.

Desde una perspectiva jurídica, el estudio de esta materia exige prestar atención al Derecho originario de la Unión. En este punto, el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea ocupa una posición central, ya que establece que la acción exterior de la Unión debe guiarse por los principios que inspiraron su creación, desarrollo y ampliación, entre ellos la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y el respeto de la dignidad humana. El mismo precepto dispone

además que la Unión promoverá soluciones multilaterales para los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

En cambio, la relación entre la Unión Europea y el sistema del Consejo de Europa debe ocupar aquí un lugar más limitado. Las obras de Callewaert (2014), Lock (2015), Halberstam (2015), Peers (2015) y Douglas-Scott (2014) resultan relevantes para comprender las implicaciones del Dictamen 2/13 y las dificultades de la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, pero en este trabajo esa cuestión tendrá una función únicamente contextual. El objeto principal no es el estudio general del sistema europeo de protección de derechos, sino el análisis de la acción exterior de la UE en materia de derechos humanos y de los instrumentos mediante los cuales la Unión proyecta esa agenda en el ámbito internacional.

En conjunto, la doctrina pone de manifiesto que la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos no puede entenderse adecuadamente desde una única perspectiva. Por el contrario, exige combinar el análisis de la Unión como actor normativo, el estudio de los instrumentos mediante los cuales intenta proyectar sus valores y una lectura crítica de las tensiones existentes entre principios, intereses y práctica.

A partir de esta revisión, el marco teórico del presente trabajo se apoya en tres ideas principales. La primera es la concepción de la Unión Europea como actor normativo, útil para explicar la centralidad de los derechos humanos en su identidad internacional. La segunda es la noción de coherencia, que permitirá valorar la relación entre discurso, instrumentos y práctica exterior. La tercera es una aproximación crítica a la acción exterior europea, necesaria para examinar hasta qué punto la Unión logra sostener en la práctica la imagen normativa con la que con frecuencia se identifica. Sobre estos tres ejes se construirá el análisis del trabajo.

#### **4. OBJETIVOS, PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA**

El objetivo principal de este trabajo es analizar cómo se articula la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos y cuál es el alcance real de esta dimensión dentro de su proyección internacional. A partir de ese objetivo general, el

estudio pretende examinar no solo los fundamentos que sostienen esta política, sino también los instrumentos a través de los cuales la Unión proyecta esta agenda en el exterior y los límites que aparecen cuando se contrasta el discurso institucional con la práctica efectiva. De este objetivo general se derivan tres objetivos específicos:

- Examinar los fundamentos jurídicos e institucionales que enmarcan la actuación exterior de la Unión en materia de derechos humanos.
- Identificar los principales instrumentos a través de los cuales la Unión incorpora esta agenda a sus relaciones exteriores.
- Analizar los límites que presenta esta política cuando se contrasta el plano normativo con la práctica exterior de la Unión.

La pregunta principal de investigación es la siguiente: ¿de qué manera se configura y se proyecta la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos?

A partir de esta cuestión central, el trabajo se articula en torno a tres preguntas complementarias:

- ¿Qué lugar ocupan los derechos humanos dentro de la proyección internacional de la Unión Europea?
- ¿Qué instrumentos permiten trasladar esa agenda al ámbito de las relaciones exteriores?
- ¿Qué revela el contraste entre el compromiso normativo de la Unión y su actuación práctica frente a terceros Estados?

La metodología empleada combina revisión bibliográfica, análisis jurídico y examen documental de fuentes institucionales. En primer lugar, el trabajo se apoya en doctrina académica especializada para construir el estado de la cuestión y delimitar el marco teórico. En segundo lugar, incorpora el análisis de normas, disposiciones y documentos relevantes para comprender la acción exterior de la Unión en materia de derechos humanos. En tercer lugar, recurre a fuentes institucionales de la propia UE para contrastar las formulaciones doctrinales con la manera en que esta política es presentada, desarrollada y aplicada por las instituciones europeas.

Se trata, por tanto, de una investigación de carácter teórico-analítico y jurídico-documental. No busca una aproximación empírica basada en trabajo de campo, sino un estudio sistemático de bibliografía especializada, fuentes normativas y documentación

institucional, con el fin de ofrecer una visión ordenada de los fundamentos, instrumentos y límites de la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos.

## **5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EUROPA**

Para analizar la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos, es necesario partir de los fundamentos jurídicos sobre los que se asienta la protección de esos derechos en el espacio europeo. La proyección exterior de la Unión no puede entenderse de forma aislada, ya que depende en buena medida de la evolución interna de su propio sistema de derechos fundamentales, de su relación con el marco europeo más amplio y de la forma en que el Derecho de la Unión ha ido incorporando progresivamente esta dimensión. En este sentido, la consolidación interna de los derechos fundamentales constituye una premisa necesaria para comprender la posterior proyección exterior de la Unión en esta materia.

Aunque la tutela europea de los derechos humanos no surgió originariamente en el marco de la Unión Europea, el interés de este capítulo no reside en reconstruir de manera exhaustiva el sistema del Consejo de Europa, sino en explicar cómo ese contexto previo influyó en la evolución del ordenamiento de la Unión. Por ello, el análisis se centrará principalmente en la construcción jurídica de la propia Unión Europea, dejando al Consejo de Europa y al Convenio Europeo de Derechos Humanos una función de antecedente y de referencia general.

### **5.1. El Consejo de Europa y el Convenio Europeo de Derechos Humanos como marco de referencia**

La protección de los derechos humanos en Europa comenzó a articularse institucionalmente en el seno del Consejo de Europa, organización creada en 1949 en la Europa de posguerra con la finalidad de reforzar la democracia, el Estado de derecho y las libertades fundamentales. En ese contexto se adoptó el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, que se convirtió en el núcleo del sistema regional europeo de protección de derechos humanos (Callewaert, 2014).

La importancia del Convenio no reside solo en el reconocimiento de un catálogo de derechos, sino en haber configurado un tratado internacional vinculante acompañado de un mecanismo institucional de garantía. Esa combinación entre proclamación normativa y control jurisdiccional convirtió al sistema europeo de derechos humanos en una referencia singular dentro del constitucionalismo europeo (Douglas-Scott, 2011).

Ahora bien, para el objeto de este trabajo conviene evitar una identificación entre Europa, Consejo de Europa y Unión Europea. El Consejo de Europa y la Unión son organizaciones distintas, con fundamentos institucionales y jurídicos diferentes, y el sistema del Convenio no forma parte del ordenamiento de la Unión (Lirola Delgado, 2004). Por ello, el Convenio interesa aquí sobre todo como marco previo que influyó en la evolución posterior del Derecho de la Unión en materia de derechos fundamentales.

## **5.2. La incorporación progresiva de los derechos fundamentales al ordenamiento de la Unión Europea**

La protección de los derechos fundamentales no fue un elemento originario del proceso de integración europea. En sus primeras etapas, las Comunidades Europeas respondían principalmente a objetivos económicos, funcionales y de estabilización política, de modo que los tratados constitutivos apenas contenían referencias expresas a los derechos humanos (Douglas-Scott, 2011).

Sin embargo, esa ausencia inicial no impidió que la cuestión fuera ganando espacio dentro del proceso de integración. A medida que el Derecho comunitario ampliaba su alcance y su incidencia sobre la situación jurídica de los particulares, resultaba cada vez más difícil sostener un ordenamiento autónomo sin reconocer garantías suficientes en materia de derechos fundamentales (Lirola Delgado, 2004).

En este proceso desempeñó un papel decisivo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Ante el silencio de los tratados originarios, el Tribunal comenzó a reconocer los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, apoyándose en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, especialmente el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Douglas-Scott, 2011). De este modo, la protección de los

derechos fundamentales se construyó inicialmente por vía jurisprudencial antes de recibir una formulación normativa más explícita.

Esta evolución respondió también a una necesidad de legitimación del propio proyecto europeo. La integración dejó de presentarse exclusivamente como un espacio de mercado para afirmarse también como una comunidad jurídica asentada sobre valores comunes (Lirola Delgado, 2004). Esa transformación fue relevante no solo en el plano interno, sino también para la forma en que la Unión comenzó a definirse internacionalmente.

Por ello, la incorporación de los derechos fundamentales al Derecho de la Unión no debe entenderse como un añadido secundario. Se trata de una evolución estructural del propio proceso de integración, imprescindible para reforzar la legitimidad jurídica del sistema europeo y para preparar el terreno de su posterior proyección exterior en materia de derechos humanos (Douglas-Scott, 2011).

### **5.3. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea representa un momento decisivo en la consolidación de los derechos fundamentales dentro del ordenamiento de la Unión. Aunque estos derechos ya habían sido reconocidos previamente por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia como principios generales del Derecho de la Unión, la Carta supuso la formulación expresa y sistematizada de un catálogo propio de derechos, aportando mayor visibilidad, claridad y coherencia a una materia que hasta entonces se había desarrollado de forma más dispersa (Lirola Delgado, 2004).

La Carta fue proclamada por primera vez en Niza el 7 de diciembre de 2000, adaptada y proclamada nuevamente en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2007, y adquirió valor jurídico vinculante con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009. Su texto puede consultarse en la versión consolidada publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, C 83, de 30 de marzo de 2010, publicado en España a través del BOE

La importancia de la Carta no se limita a haber reunido en un solo texto derechos ya reconocidos a través de distintas fuentes. Su aprobación contribuyó a reforzar la

dimensión constitucional del proceso de integración y a ofrecer un parámetro normativo más visible para la actuación de las instituciones europeas y de los Estados miembros cuando aplican Derecho de la Unión (Douglas-Scott, 2011).

La propia estructura de la Carta refleja esa voluntad sistematizadora, al organizar su contenido en torno a grandes bloques como dignidad, libertades, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia. Con ello, la Unión proyecta una concepción amplia de los derechos fundamentales dentro de su propio sistema jurídico.

No obstante, la Carta también presenta límites que deben tenerse en cuenta. Su ámbito de aplicación no es general, ya que vincula a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como a los Estados miembros únicamente cuando aplican Derecho de la Unión. Por ello, no puede entenderse como un sustituto pleno de los sistemas nacionales de protección ni del Convenio Europeo de Derechos Humanos, sino como una pieza específica dentro de una arquitectura plural de garantía de derechos (Douglas-Scott, 2011).

Para el objeto de este trabajo, la Carta es especialmente relevante porque refuerza la base interna sobre la que la Unión construye su identidad como comunidad de valores. Esa consolidación interna ayuda a explicar por qué la defensa de los derechos humanos ocupa después un lugar cada vez más visible en su proyección internacional y en su acción exterior.

#### **5.4. El papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la protección de los derechos fundamentales**

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desempeñado un papel esencial en la configuración del sistema de protección de los derechos fundamentales dentro del ordenamiento de la Unión. Antes de la existencia de un catálogo jurídicamente vinculante como la Carta, fue la jurisprudencia del Tribunal la que permitió reconocer esos derechos como principios generales del Derecho de la Unión (Douglas-Scott, 2011).

La relevancia del Tribunal no reside únicamente en haber introducido los derechos fundamentales en el sistema, sino también en haber contribuido a delimitar su contenido

y su relación con otros principios estructurales del Derecho de la Unión. Esta construcción jurisprudencial reforzó la legitimidad jurídica del proceso de integración y ayudó a consolidar una imagen de la Unión vinculada al respeto de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y el Estado de derecho (Lirola Delgado, 2004).

Desde la perspectiva de este TFG, la importancia del Tribunal radica también en que la acción exterior de la Unión en materia de derechos humanos se apoya en buena medida en la credibilidad de sus propios fundamentos internos. Resultaría difícil sostener una proyección exterior basada en la defensa de los derechos humanos sin la consolidación previa de un estándar interno de protección (Douglas-Scott, 2011).

### **5.5. La relación entre la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos: no adhesión y límites jurídicos**

La relación entre la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos ha estado marcada por una combinación de cercanía material y separación institucional. Aunque la Unión ha incorporado progresivamente la protección de los derechos fundamentales a su propio ordenamiento y ha reconocido la relevancia del Convenio como referencia interpretativa, no forma parte formalmente del sistema convencional en las mismas condiciones que sus Estados miembros (Douglas-Scott, 2011).

El Tratado de Lisboa introdujo un cambio importante al prever expresamente en el artículo 6, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea que la Unión se adherirá al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Ese precepto precisa además que dicha adhesión no modificará las competencias de la Unión definidas en los tratados.

Durante un tiempo, esa previsión fue interpretada como un paso lógico en la evolución del sistema europeo de protección de derechos. La adhesión parecía reforzar la coherencia entre el sistema de la Unión y el sistema del Convenio, al permitir someter también a la propia Unión a un control externo en esta materia (Callewaert, 2014).

Sin embargo, este proceso quedó profundamente condicionado por el Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, emitido el 18 de diciembre de 2014. El Tribunal declaró incompatible con el Derecho de la Unión el proyecto de acuerdo de adhesión por

considerar que no garantizaba suficientemente la autonomía del ordenamiento jurídico de la Unión ni preservaba adecuadamente su estructura institucional y competencial (Halberstam, 2015).

A partir de ese momento, la adhesión dejó de aparecer como una evolución lineal y pasó a convertirse en una cuestión jurídicamente mucho más compleja. El problema ya no se plantea solo en términos de conveniencia política, sino también en relación con la defensa de la autonomía del ordenamiento de la Unión (Lock, 2015).

Para este trabajo, la relevancia de esta cuestión no reside tanto en el detalle técnico del debate sobre la adhesión como en sus consecuencias para la coherencia y credibilidad de la Unión. La UE promueve activamente los derechos humanos en su acción exterior y presenta esa defensa como uno de los rasgos definitorios de su identidad internacional, pero lo hace desde una posición singular, al no estar sometida, en cuanto tal, al principal sistema regional europeo de control jurisdiccional en materia de derechos humanos (Callewaert, 2014). Esa circunstancia introduce una tensión evidente entre el discurso normativo de la Unión y los límites jurídicos de su propia configuración institucional (Lock, 2015). Por ello, la no adhesión de la Unión al Convenio constituye un elemento importante para comprender los límites de su posición exterior en materia de derechos humanos.

## **6. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONALES DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN DERECHOS HUMANOS**

La acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos no constituye una dimensión secundaria de su proyección internacional, sino una parte progresivamente integrada en su desarrollo jurídico y político (Smith, 2013). Su configuración actual es el resultado de una evolución prolongada en la que la Unión ha ido ampliando sus objetivos, reforzando su presencia exterior y vinculando cada vez más su identidad internacional a la defensa de valores como la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos (Manero Salvador et al., 2014).

Esta evolución resulta especialmente significativa porque la Unión Europea no surgió originariamente como un actor dotado de una política exterior plenamente unificada, sino como un proceso de integración centrado, en sus primeras fases, en objetivos principalmente económicos y funcionales. Solo de manera gradual fue incorporando una dimensión exterior más estructurada y, dentro de ella, una referencia cada vez más explícita a los derechos humanos como elemento definidor de su actuación internacional (Salazar, 2011). En este sentido, la promoción exterior de los derechos humanos no debe entenderse como un añadido tardío completamente desligado de la evolución general de la Unión, sino como una manifestación de su progresiva transformación en una comunidad política y jurídica fundada también en valores.

La singularidad de esta acción exterior reside en que la Unión no actúa como un Estado dotado de un único centro de decisión, sino a través de un entramado institucional complejo en el que confluyen instituciones supranacionales, órganos intergubernamentales y bases jurídicas diferenciadas según el ámbito material de actuación (Keukeleire & Delreux, 2022). Esta complejidad resulta especialmente visible en materia de derechos humanos, donde la proyección exterior de la Unión depende tanto de sus fundamentos normativos como de su capacidad para coordinar actores, instrumentos y objetivos diversos (Wessel, 2016). Precisamente por ello, el análisis de esta materia exige atender no solo al contenido de los principios proclamados por la Unión, sino también a la estructura institucional y jurídica a través de la cual esos principios se traducen en acción exterior.

La dimensión exterior europea en derechos humanos tampoco surgió de manera acabada desde los orígenes del proceso de integración. Su consolidación fue gradual y estuvo estrechamente ligada, por un lado, a la evolución de la cooperación política entre los Estados miembros y, por otro, a la progresiva afirmación de la Unión como comunidad fundada en valores comunes (Salazar, 2011). A medida que la Unión fue adquiriendo mayor presencia internacional, también fue reforzándose la idea de que su actuación exterior debía proyectar hacia fuera los principios que afirmaba como constitutivos de su propia identidad interna.

Desde esa perspectiva, la promoción de los derechos humanos en el exterior no puede verse únicamente como una política sectorial, sino como parte de un proceso más amplio

de definición del papel internacional de la Unión. La progresiva incorporación de los derechos humanos al lenguaje de los tratados y a los objetivos de la acción exterior muestra que esta materia ha pasado a formar parte de la autocomprensión de la Unión como actor internacional (art. 21 TUE). Asimismo, el propio Tratado de la Unión Europea conecta la proyección exterior de la Unión con la afirmación y promoción de sus valores en las relaciones con el resto del mundo (art. 3.5 TUE).

Por ello, antes de examinar los instrumentos concretos de promoción de los derechos humanos, resulta necesario analizar el proceso de formación de la acción exterior europea y la construcción de su base jurídica e institucional (Keukeleire & Delreux, 2022). Solo a partir de ese marco puede comprenderse adecuadamente por qué la Unión presenta la defensa de los derechos humanos como uno de los principios rectores de su actuación internacional y cuáles son, al mismo tiempo, los límites estructurales que condicionan la eficacia y coherencia de esa proyección exterior.

Así, este capítulo se centrará en cuatro cuestiones fundamentales. En primer lugar, en la evolución desde la cooperación política europea hasta la configuración de la Política Exterior y de Seguridad Común. En segundo término, en la institucionalización de la acción exterior mediante la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior. En tercer lugar, en la base jurídica que proporcionan los tratados, especialmente el Tratado de la Unión Europea. Finalmente, en la consideración de los derechos humanos como principio rector de la acción exterior de la Unión, presupuesto indispensable para entender después los instrumentos concretos a través de los cuales esta política se desarrolla.

### **6.1. Del origen de la cooperación política europea a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)**

Los orígenes de la acción exterior común europea se sitúan en la Cooperación Política Europea, desarrollada a partir de la década de 1970 como un mecanismo de coordinación entre los Estados miembros en materia de política exterior (Nuttall, 2000). A diferencia del método comunitario clásico, este sistema no se articulaba sobre una lógica supranacional, sino sobre fórmulas de cooperación intergubernamental orientadas a favorecer la consulta, la concertación y la adopción de posiciones comunes entre los Estados (Smith, 2013).

Aunque su alcance inicial fue limitado, la Cooperación Política Europea representó un antecedente relevante en la progresiva construcción de una presencia internacional más coordinada por parte de Europa (Nuttall, 2000). A través de este mecanismo, los Estados miembros comenzaron a desarrollar prácticas estables de diálogo y consulta en asuntos exteriores, lo que permitió generar dinámicas de concertación política que anticiparon formas de actuación conjunta posteriormente institucionalizadas en el marco de la Unión Europea (Keukeleire & Delreux, 2022).

La evolución de esta cooperación estuvo vinculada a una percepción cada vez más extendida de que el peso económico de Europa no se correspondía con su capacidad de influencia política en el escenario internacional (Smith, 2013). Esa distancia entre poder económico y debilidad exterior favoreció la búsqueda de mecanismos más estables de coordinación, especialmente en un contexto internacional cada vez más exigente desde el punto de vista diplomático y estratégico (Nuttall, 2000).

El punto de inflexión se produjo con el Tratado de Maastricht, firmado en 1992 y en vigor desde 1993, que creó la Unión Europea e incorporó la Política Exterior y de Seguridad Común como uno de sus pilares (Keukeleire & Delreux, 2022). Con la PESC, la acción exterior dejó de ser únicamente una práctica de concertación política para convertirse en un ámbito formalmente integrado en la estructura de la Unión, aunque manteniendo una lógica claramente intergubernamental (Wessel, 2016).

La creación de la PESC supuso, por tanto, un avance cualitativo en la articulación de la acción exterior europea. Desde ese momento, la proyección internacional de la Unión comenzó a definirse con mayor claridad a través de objetivos, procedimientos y orientaciones políticas propias, dentro de las cuales los derechos humanos fueron adquiriendo una presencia progresivamente más visible (Salazar, 2011). Esta evolución permitió vincular cada vez más la actuación exterior de la Unión con la defensa de valores compartidos, y no solo con la protección de intereses económicos o estratégicos (Smith, 2013).

Sin embargo, la PESC nació también condicionada por límites importantes. Su carácter intergubernamental, el protagonismo central de los Estados miembros y la especificidad

de sus reglas de decisión dificultaron desde el inicio la coherencia global de la acción exterior de la Unión (Wessel, 2016). Estas tensiones son especialmente relevantes para el estudio de la promoción de los derechos humanos, ya que ayudan a explicar por qué la Unión combina una marcada ambición normativa con una estructura institucional compleja y, en ocasiones, fragmentada (Manero Salvador et al., 2014).

## **6.2. La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la institucionalización de la acción exterior**

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior supuso un avance decisivo en el proceso de institucionalización de la acción exterior de la Unión Europea. Su establecimiento respondió a la necesidad de dotar a la Unión de una estructura más estable, visible y coordinada para su proyección internacional, con el objetivo de corregir, al menos parcialmente, la fragmentación que había caracterizado tradicionalmente este ámbito (Bátora, 2013). En este sentido, el SEAE no debe entenderse únicamente como la creación de un nuevo órgano administrativo, sino como la expresión de un esfuerzo más amplio por reforzar la coherencia, continuidad y capacidad operativa de la presencia exterior de la Unión.

La puesta en marcha del SEAE estuvo estrechamente vinculada al Tratado de Lisboa, que introdujo reformas orientadas a fortalecer la capacidad de actuación exterior de la Unión y a mejorar la articulación entre sus distintas dimensiones institucionales. Entre esas reformas destacó, de manera especial, el reforzamiento de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, así como la previsión de un servicio diplomático propio de la Unión (Wessel, 2016). De este modo, la institucionalización de la acción exterior se presentó como una respuesta a una debilidad estructural del proceso de integración: la dificultad de traducir el peso normativo, económico y político de la Unión en una presencia internacional suficientemente coherente.

El SEAE nació, por tanto, como una estructura singular dentro del sistema institucional europeo. No puede calificarse ni como una administración plenamente supranacional ni como un simple mecanismo intergubernamental, ya que integra elementos procedentes de la Comisión, del Consejo y de las diplomacias nacionales de los Estados miembros

(Bátora, 2013). Esta naturaleza híbrida constituye uno de sus rasgos más característicos y ayuda a explicar tanto su potencial innovador como algunas de las tensiones que han acompañado su funcionamiento desde su creación.

Desde una perspectiva funcional, el SEAE ha contribuido a dotar de mayor continuidad y coordinación a la acción exterior de la Unión. Su papel resulta especialmente relevante en aquellos ámbitos en los que la actuación europea exige presencia diplomática sostenida, interlocución estable con terceros Estados y capacidad para articular múltiples instrumentos jurídicos y políticos (Keukeleire & Delreux, 2022). En materia de derechos humanos, esta función adquiere una importancia particular, ya que la promoción exterior de estos valores depende en gran medida de la capacidad institucional de la Unión para proyectar mensajes coherentes, mantener una presencia constante y coordinar políticas diversas en contextos internacionales complejos.

No obstante, la creación del SEAE no eliminó las tensiones estructurales de la acción exterior europea. La coexistencia de lógicas supranacionales e intergubernamentales, la pluralidad de actores con competencias en el ámbito exterior y la persistencia de diferencias políticas entre los Estados miembros siguen condicionando la eficacia y la coherencia de esta arquitectura institucional (Wessel, 2016). Por ello, aunque el SEAE ha reforzado la visibilidad y la profesionalización de la acción exterior de la Unión, no ha alterado por completo la complejidad inherente a este ámbito.

La relevancia del SEAE para el objeto de este trabajo radica precisamente en esa función de articulación. La promoción de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión no depende solo de la existencia de principios jurídicos o de instrumentos normativos, sino también de la capacidad institucional para integrarlos en una práctica diplomática y política coherente (Bátora, 2013). En este sentido, la creación del SEAE constituye un elemento central en la consolidación institucional de la dimensión exterior de la Unión y en la progresiva incorporación de los derechos humanos como componente visible y estable de su proyección internacional.

### **6.3. La base jurídica de la promoción de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea**

La promoción de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea no responde únicamente a una orientación política contingente, sino que encuentra respaldo en una base jurídica progresivamente consolidada dentro del propio proceso de integración. La evolución de los tratados ha permitido que los derechos humanos pasen de ocupar una posición relativamente periférica en la construcción europea a convertirse en uno de los principios que informan expresamente la actuación exterior de la Unión (Díaz Barrado, 2006). Esta transformación resulta esencial para comprender que la proyección exterior europea en esta materia no se presenta solo como una opción política, sino como una dimensión jurídicamente vinculada a la identidad normativa de la propia Unión.

La consolidación de esa base jurídica se aprecia con claridad en el propio Tratado de la Unión Europea. El artículo 2 TUE sitúa los derechos humanos en el núcleo axiológico del proyecto europeo al establecer que:

*“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”.*

Este precepto resulta especialmente relevante porque muestra que la referencia a los derechos humanos no aparece en la Unión como una adición secundaria, sino como uno de los elementos constitutivos de su propia identidad jurídica (art. 2 TUE).

La dimensión exterior de esos valores se formula de manera expresa en el artículo 3, apartado 5, del mismo tratado. En él se dispone que:

*“En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la*

*pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional”.*

La importancia de este precepto para el objeto del trabajo es clara, ya que conecta directamente la proyección exterior de la Unión con la promoción de los valores sobre los que esta se fundamenta y menciona expresamente la protección de los derechos humanos como parte de esa actuación internacional (art. 3.5 TUE).

No obstante, el precepto central para el estudio de la acción exterior de la Unión en materia de derechos humanos es el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea, que constituye la base jurídica más directa y significativa en esta materia. Su apartado primero establece que:

*“La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”.*

Esta formulación reviste una importancia capital porque no se limita a mencionar los derechos humanos como un objetivo genérico, sino que los sitúa entre los principios rectores que deben orientar toda la acción exterior de la Unión (art. 21.1 TUE).

El mismo artículo añade además que la Unión

*“procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios mencionados en el párrafo primero” y que “propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas”.*

Estas previsiones son también relevantes, porque permiten apreciar que la defensa de los derechos humanos se integra en una visión más amplia de la acción exterior europea, caracterizada por la promoción de asociaciones basadas en valores y por una clara preferencia por el multilateralismo como marco de actuación internacional (art. 21.1 TUE).

La importancia del artículo 21 TUE se refuerza todavía más en su apartado segundo, donde se dispone que la Unión

*“definirá y ejecutará políticas comunes y acciones, y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales” con el fin, entre otros, de “consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional”.*

Desde el punto de vista jurídico, esta formulación es especialmente significativa porque convierte la promoción de los derechos humanos no solo en un principio inspirador, sino también en uno de los fines concretos que deben orientar las políticas y acciones exteriores de la Unión (art. 21.2.b TUE).

La lectura de los artículos 2, 3.5 y 21 TUE permite apreciar que la promoción de los derechos humanos en el exterior no constituye un ámbito separado del sistema jurídico de la Unión, sino una prolongación externa de sus compromisos normativos fundamentales. Dicho de otro modo, los derechos humanos no aparecen en la acción exterior europea como una preferencia coyuntural o como un recurso meramente discursivo, sino como un elemento que conecta directamente la identidad interna de la Unión con su actuación internacional. En este sentido, la base jurídica de la acción exterior en derechos humanos descansa, ante todo, en el Derecho originario de la propia Unión.

A esta base debe añadirse el artículo 6 TUE, que desempeña una función importante dentro del marco general de protección de derechos en la Unión y, de forma indirecta, también en la legitimación de su acción exterior. Este precepto establece, en su apartado primero, que:

*“La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”.*

El mismo artículo añade, en su apartado tercero, que

*“los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales” (art. 6 TUE).*

La relevancia del artículo 6 TUE en este contexto reside en que refuerza el vínculo entre la acción exterior de la Unión y la consolidación previa de un sistema interno de derechos fundamentales. La Unión promueve en el exterior valores y derechos cuya relevancia jurídica reconoce expresamente en su propio ordenamiento. Por ello, la proyección exterior de los derechos humanos no puede entenderse al margen del proceso de constitucionalización interna que se ha producido dentro de la propia Unión. Esta conexión entre dimensión interna y dimensión externa es decisiva para la coherencia del sistema y para la credibilidad de la Unión como actor internacional comprometido con los derechos humanos.

La importancia de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea dentro de este marco no debe subestimarse. Aunque su función principal se proyecta sobre el ordenamiento interno de la Unión, su reconocimiento en el artículo 6 TUE contribuye a reforzar la base axiológica y jurídica sobre la que descansa la acción exterior europea en materia de derechos humanos. La Carta dota a la Unión de un catálogo propio de derechos fundamentales y consolida la idea de que su actuación exterior debe guardar coherencia con los principios que afirma internamente.

Ahora bien, la base jurídica de la promoción exterior de los derechos humanos presenta una singularidad importante: no se articula a través de un único título competencial ni mediante una sola lógica institucional. La defensa de los derechos humanos en el exterior se despliega a través de distintos ámbitos materiales de actuación, entre ellos la Política

Exterior y de Seguridad Común, la política comercial común, la cooperación al desarrollo y las relaciones convencionales con terceros Estados (Delgado Casteleiro, 2016). Esta pluralidad de bases jurídicas explica que la acción exterior de la Unión en esta materia combine una fuerte ambición normativa con una arquitectura jurídica plural y, en ocasiones, fragmentada.

En este punto, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea también resulta relevante. El artículo 205 TFUE dispone que:

*“La acción de la Unión en la escena internacional, en virtud de la presente parte, se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo 1 del título V del Tratado de la Unión Europea”.*

Este precepto es especialmente importante porque actúa como una cláusula de conexión entre el TFUE y el artículo 21 TUE, extendiendo los principios y objetivos de la acción exterior también a los ámbitos regulados en la quinta parte del Tratado de Funcionamiento. En consecuencia, la base axiológica fijada por el artículo 21 TUE no queda confinada a la PESC, sino que proyecta sus efectos sobre otros ámbitos materiales de la acción exterior de la Unión.

Esa articulación permite comprender por qué la promoción de los derechos humanos aparece vinculada no solo a la política exterior y de seguridad común, sino también a políticas exteriores de naturaleza distinta. La política comercial común, por ejemplo, encuentra su base en el TFUE, al igual que la cooperación al desarrollo o determinadas dimensiones de la acción con terceros países. Sin embargo, todas esas políticas deben desenvolverse, en lo que respecta a la acción exterior, de conformidad con los principios y objetivos del artículo 21 TUE, tal como recuerda el artículo 205 TFUE. Esta coordinación normativa es clave para entender la transversalidad de los derechos humanos en la acción exterior europea.

Por ello, la pluralidad de bases jurídicas no significa ausencia de orientación común. Al contrario, uno de los rasgos más característicos de la evolución de la Unión ha sido precisamente la progresiva afirmación de los derechos humanos como criterio transversal

de su acción exterior (Salazar, 2011). Esa transversalidad permite que los derechos humanos aparezcan conectados con instrumentos y políticas muy distintas, pero también obliga a afrontar problemas de coherencia, coordinación y delimitación entre diferentes procedimientos e instituciones.

La importancia de esta base jurídica para el objeto del trabajo radica en que proporciona el marco desde el cual la Unión justifica y legitima su actuación exterior en materia de derechos humanos. La posibilidad de incorporar cláusulas en acuerdos internacionales, condicionar determinadas relaciones con terceros Estados, desarrollar directrices específicas, sostener posiciones diplomáticas o adoptar medidas restrictivas depende, en última instancia, de la existencia de un soporte jurídico suficiente en el Derecho originario y derivado de la Unión. Por ello, antes de analizar los instrumentos concretos de promoción, resulta imprescindible identificar la densidad jurídica que sostiene esa proyección exterior.

Esta base normativa tiene también una dimensión política evidente. La afirmación de los derechos humanos como principio jurídico de la acción exterior no solo amplía el campo de actuación de la Unión, sino que contribuye a configurar su perfil internacional como un actor que aspira a proyectar valores y no únicamente intereses (Hillion, 2023). Esa pretensión, sin embargo, comporta al mismo tiempo una exigencia reforzada de coherencia entre discurso normativo y práctica efectiva, cuestión que se hará especialmente visible al examinar los instrumentos de promoción y los límites que acompañan su aplicación.

#### **6.4. Los derechos humanos como principio rector de la acción exterior de la Unión Europea**

La acción exterior de la Unión Europea se caracteriza por una fuerte orientación hacia la promoción de valores y principios que la propia Unión considera constitutivos de su identidad. Entre ellos, los derechos humanos ocupan una posición particularmente destacada, no solo como objetivo político de su proyección internacional, sino también como criterio rector de su actuación en las relaciones con terceros Estados, organizaciones internacionales y demás actores externos (Hillion, 2023). Esta centralidad ha convertido

a los derechos humanos en uno de los elementos más visibles del perfil internacional de la Unión.

La consideración de los derechos humanos como principio rector implica que su presencia no se limita a ámbitos específicos o aislados de la acción exterior, sino que aspira a proyectarse de forma transversal sobre el conjunto de las políticas externas de la Unión. Esa lógica se manifiesta en la voluntad de incorporar consideraciones relativas a los derechos humanos en la política comercial, en la cooperación al desarrollo, en el diálogo político, en la diplomacia multilateral y en la adopción de medidas restrictivas frente a terceros Estados o individuos (Manero Salvador et al., 2014). De este modo, la Unión trata de configurar una acción exterior en la que los derechos humanos no aparezcan como un elemento meramente declarativo, sino como una referencia estructural.

Esta configuración responde también a la manera en que la Unión se ha definido a sí misma en el ámbito internacional. Una parte importante de la doctrina ha subrayado que la Unión aspira a proyectarse como un actor normativo, capaz de influir en el escenario internacional no solo mediante recursos económicos o políticos, sino también a través de la difusión de principios jurídicos y valores universales (Salazar, 2011). En este contexto, los derechos humanos desempeñan una función doble: por un lado, legitiman externamente la actuación de la Unión; por otro, contribuyen a diferenciar su presencia internacional de modelos de política exterior más estrechamente vinculados a la lógica del interés estatal.

Ahora bien, la formulación de los derechos humanos como principio rector no elimina las dificultades que plantea su aplicación práctica. La aspiración a integrar esta dimensión en el conjunto de la acción exterior europea se enfrenta con frecuencia a límites derivados de la diversidad de instrumentos empleados, de la pluralidad de actores implicados y de la coexistencia de prioridades estratégicas, económicas y geopolíticas que no siempre resultan plenamente compatibles con esa orientación normativa (Mokrá & Janková, 2018). Por ello, la centralidad declarada de los derechos humanos no se traduce automáticamente en una actuación uniforme ni plenamente coherente en todos los contextos internacionales.

Pese a ello, la afirmación de los derechos humanos como principio rector conserva una relevancia jurídica y política indiscutible. Permite interpretar la acción exterior de la Unión no como una mera suma de políticas sectoriales, sino como una proyección internacional de los valores sobre los que se asienta el propio proceso de integración (Díaz Barrado, 2006). Esta conexión entre identidad interna y actuación exterior resulta especialmente significativa en el caso europeo, ya que la legitimidad del discurso de la Unión en materia de derechos humanos depende en buena medida de su vinculación con su propia estructura normativa y con los principios que afirma defender.

La relevancia de este principio se aprecia con claridad en los instrumentos concretos a través de los cuales la Unión intenta promover los derechos humanos fuera de sus fronteras. Cláusulas convencionales, mecanismos de condicionalidad, diálogos políticos, sanciones y programas de cooperación responden, en distinta medida, a esa pretensión de convertir los derechos humanos en un criterio operativo de la acción exterior (Wouters & Ovádek, 2021). Precisamente por ello, el estudio de estos instrumentos exige partir de la consideración previa de los derechos humanos como uno de los principios ordenadores del comportamiento internacional de la Unión.

## **7. INSTRUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

### **7.1. Cláusulas de derechos humanos en los acuerdos internacionales**

Uno de los instrumentos más característicos de la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos es la incorporación de cláusulas específicas en los acuerdos internacionales celebrados con terceros Estados. Estas cláusulas reflejan la idea de que las relaciones exteriores de la Unión no deben construirse únicamente sobre intereses comerciales, estratégicos o de cooperación, sino también sobre el respeto de principios fundamentales como los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho (Bartels, 2005).

Desde esta perspectiva, la política convencional de la Unión se ha convertido en un mecanismo especialmente relevante para proyectar hacia el exterior los valores que la propia Unión afirma como constitutivos de su identidad. La inclusión de cláusulas de

derechos humanos permite introducir en el texto de los acuerdos una referencia expresa al respeto de determinados estándares fundamentales, de modo que la relación con el tercer Estado no queda definida solo por obligaciones económicas o institucionales, sino también por compromisos de naturaleza política y jurídica (Brandtner & Rosas, 1998).

La lógica de estas cláusulas consiste, en términos generales, en vincular el mantenimiento y desarrollo de la relación convencional al respeto de esos principios básicos. Habitualmente, su formulación presenta el respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos como un “elemento esencial” del acuerdo, lo que otorga a esta exigencia una relevancia jurídica particular dentro de la estructura convencional (Bartels, 2005). De este modo, los derechos humanos dejan de aparecer únicamente como una referencia política general y pasan a insertarse en el núcleo normativo de la relación entre la Unión y el Estado tercero.

La expansión de estas cláusulas debe entenderse en el contexto más amplio de la evolución de la acción exterior europea. A medida que la Unión fue consolidando una proyección internacional más vinculada a valores, los acuerdos internacionales comenzaron a utilizarse no solo como instrumentos de regulación de intercambios o cooperación, sino también como cauces para exteriorizar compromisos normativos. En este sentido, las cláusulas de derechos humanos muestran la voluntad de la Unión de conectar formalmente sus relaciones internacionales con el respeto de principios fundamentales y de trasladar esa exigencia al plano jurídico de sus vínculos exteriores (Brandtner & Rosas, 1998).

Su utilización ha sido especialmente visible en acuerdos de asociación, cooperación y comercio celebrados con terceros países. A través de esta práctica, la Unión ha tratado de afirmar que el desarrollo de relaciones privilegiadas con ella exige un mínimo compromiso con los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho (Bartels, 2005). Esto ha contribuido a consolidar la imagen de la Unión como un actor que pretende integrar consideraciones normativas en su acción exterior y no limitar su política convencional a una lógica estrictamente utilitaria.

Ahora bien, la relevancia de estas cláusulas no depende únicamente de su presencia formal en el texto de los acuerdos, sino también de su interpretación y de su aplicación

práctica. Desde un punto de vista jurídico, estas disposiciones pueden servir de fundamento para que la Unión adopte respuestas frente a vulneraciones graves de derechos humanos por parte del Estado socio, incluida en determinados supuestos la suspensión total o parcial del acuerdo o la adopción de medidas apropiadas (Bartels, 2005). Por ello, no se trata solo de cláusulas declarativas, sino de mecanismos que pueden llegar a producir consecuencias jurídicas y políticas dentro de la relación convencional.

Sin embargo, la eficacia real de este instrumento ha sido discutida por una parte de la doctrina. Una de las críticas más frecuentes consiste en señalar que la mera existencia de una cláusula de derechos humanos no garantiza por sí sola una aplicación constante ni una reacción automática frente a las vulneraciones. En la práctica, la respuesta de la Unión suele depender también de consideraciones políticas, diplomáticas y estratégicas que condicionan la activación efectiva de los mecanismos previstos en el acuerdo (Smith, 2001). En consecuencia, la dimensión jurídica de estas cláusulas convive con una lógica política que puede reforzar o limitar su efectividad.

También se ha destacado el carácter ambivalente de este instrumento. Por un lado, las cláusulas refuerzan la presencia de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión y permiten situarlos dentro del núcleo mismo de las relaciones con terceros Estados. Por otro, su aplicación desigual puede generar acusaciones de selectividad, de doble rasero o incluso de paternalismo, especialmente cuando la Unión actúa con firmeza en algunos contextos y con mucha mayor prudencia en otros (Smith, 1998). Esta ambivalencia resulta especialmente relevante para valorar hasta qué punto la política convencional de la Unión responde de manera coherente a sus principios declarados.

Desde un punto de vista funcional, las cláusulas de derechos humanos cumplen varias funciones simultáneamente. En primer lugar, establecen una base mínima de valores compartidos dentro de la relación internacional. En segundo lugar, ofrecen a la Unión una posible base jurídica para reaccionar frente a vulneraciones graves. En tercer lugar, proyectan externamente la imagen de la Unión como actor comprometido con la promoción de los derechos humanos en el plano internacional (Brandtner & Rosas, 1998).

Un ejemplo ilustrativo de este instrumento puede encontrarse en los acuerdos de asociación celebrados por la Unión Europea con países de África, Caribe y Pacífico, en

los que el respeto de los derechos humanos se configura como elemento esencial del acuerdo. Precisamente por esa combinación de funciones jurídicas, políticas y simbólicas, estas cláusulas ocupan un lugar central dentro del conjunto de instrumentos que la Unión utiliza para promover los derechos humanos en su acción exterior.

## **7.2. La condicionalidad política y económica**

La condicionalidad política y económica constituye uno de los instrumentos más relevantes a través de los cuales la Unión Europea trata de promover los derechos humanos en sus relaciones con terceros Estados. Su lógica básica consiste en vincular la concesión, profundización o mantenimiento de determinados beneficios, ya sean políticos, comerciales, financieros o vinculados a la cooperación, al respeto de estándares fundamentales en materias como los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho (Úbeda de Torres, 2009). De este modo, la Unión intenta transformar su capacidad de influencia exterior en un mecanismo de incentivo o de presión orientado a fomentar conductas compatibles con los valores que afirma defender.

La utilización de la condicionalidad se ha desarrollado de forma progresiva dentro de la acción exterior europea. A medida que la Unión fue ampliando su red de relaciones con terceros países y consolidando su papel como actor internacional, comenzó a incorporar con mayor claridad exigencias normativas en el marco de sus políticas de cooperación, asociación y ampliación (Bartels, 2005). Esta evolución refleja una transformación relevante en la forma de concebir las relaciones exteriores, que dejan de entenderse exclusivamente en términos de beneficio recíproco para quedar también vinculadas a un marco de exigencias políticas y jurídicas.

La condicionalidad puede operar tanto en sentido positivo como en sentido negativo. En su vertiente positiva, funciona como una técnica de estímulo mediante la cual la Unión ofrece ventajas, apoyo o un mayor grado de integración a aquellos Estados que avanzan en la protección de los derechos humanos y en la consolidación de instituciones democráticas (Úbeda de Torres, 2009). En su vertiente negativa, en cambio, permite revisar, restringir o suspender beneficios cuando se producen violaciones graves de esos estándares o cuando se aprecia un deterioro significativo de la situación interna del país socio (Bartels, 2005).

Desde una perspectiva más general, este instrumento se apoya en la idea de que la Unión dispone de una capacidad singular de influencia sobre terceros Estados a través del acceso a mercados, recursos financieros, cooperación y reconocimiento político. Esa capacidad le permite utilizar la relación con la Unión como un incentivo para favorecer determinadas transformaciones institucionales y normativas en el exterior (Salazar, 2011). En este sentido, la condicionalidad expresa de forma especialmente clara la pretensión de la Unión de actuar como un actor normativo, proyectando sus valores no solo mediante declaraciones o posicionamientos diplomáticos, sino también a través de mecanismos concretos de recompensa y presión.

Sin embargo, la eficacia de la condicionalidad ha sido objeto de un debate constante. Uno de los principales problemas radica en que sus resultados dependen en gran medida del contexto político del Estado destinatario, de la importancia real que dicho Estado atribuya a su relación con la Unión y de la disposición europea a aplicar de manera efectiva las consecuencias derivadas del incumplimiento (Bartels, 2005). Por ello, la condicionalidad no actúa como una técnica automática ni produce efectos uniformes en todos los casos, sino que su impacto varía en función de factores jurídicos, políticos y estratégicos que pueden alterar significativamente su alcance.

A ello se añade el problema de la selectividad. La práctica de la Unión muestra que la aplicación de la condicionalidad no siempre responde a criterios completamente homogéneos, sino que puede verse modulada por intereses económicos, prioridades geopolíticas o consideraciones relacionadas con la estabilidad regional (Úbeda de Torres, 2009). Esta circunstancia ha alimentado críticas relativas al doble rasero y ha suscitado dudas sobre la coherencia con la que la Unión proyecta su compromiso con los derechos humanos en el ámbito internacional. Esta selectividad ha sido especialmente visible en la diferente intensidad con la que la Unión reacciona ante violaciones de derechos humanos según el contexto geopolítico, como muestran las diferencias entre su política hacia Rusia y su actitud más prudente en otros escenarios estratégicamente sensibles.

Pese a estas limitaciones, la condicionalidad sigue ocupando una posición central dentro del repertorio de instrumentos exteriores de la Unión. Su importancia radica en que permite conectar de forma especialmente visible los valores proclamados por la Unión

con consecuencias prácticas en sus relaciones con terceros Estados (Bartels, 2005). Además, pone de manifiesto una de las tensiones más características de la acción exterior europea en materia de derechos humanos: la existente entre la ambición normativa del discurso de la Unión y las dificultades de aplicarlo de manera constante y coherente en un entorno internacional atravesado por intereses múltiples y, con frecuencia, contrapuestos. La aplicación de este instrumento puede observarse, por ejemplo, en las relaciones de la Unión con Turquía, donde el deterioro del Estado de derecho ha afectado negativamente al proceso de adhesión y a la profundización de las relaciones con la Unión.

### **7.3. Diálogos políticos y diplomacia en derechos humanos**

Los diálogos políticos y la diplomacia en derechos humanos constituyen uno de los instrumentos más característicos de la acción exterior de la Unión Europea. Su importancia radica en que permiten proyectar la defensa de los derechos humanos en las relaciones exteriores de la Unión sin recurrir necesariamente a mecanismos coercitivos o sancionadores. A través de esta vía, la Unión trata de incorporar la cuestión de los derechos humanos al contacto político ordinario con terceros Estados, organizaciones internacionales y foros multilaterales, convirtiéndola en una dimensión estable de su acción exterior (Smith, 2013).

La lógica de este instrumento se basa en la idea de que la influencia exterior de la Unión no se ejerce únicamente mediante incentivos materiales o restricciones, sino también a través de la interlocución política, la persuasión normativa y la socialización de determinados estándares internacionales. En este sentido, el diálogo sirve a la Unión para plantear preocupaciones sobre situaciones concretas, promover reformas, intercambiar posiciones y recordar a sus interlocutores externos los compromisos asumidos en materia de derechos humanos (Wouters & Hermez, 2016). Se trata, por tanto, de un mecanismo más flexible que otros instrumentos de acción exterior, pero no por ello menos relevante dentro de la estrategia global de promoción de los derechos humanos.

Una de las principales ventajas de este instrumento reside en su capacidad de adaptación a contextos muy distintos. Mientras que la suspensión de acuerdos o la adopción de sanciones suelen reservarse para supuestos de mayor gravedad o deterioro, el diálogo

político puede desplegarse de manera continuada y en escenarios mucho más variados, incluidos aquellos en los que la Unión mantiene relaciones especialmente complejas con sus interlocutores. Esto permite incorporar la cuestión de los derechos humanos a relaciones con países socios, potencias estratégicas, Estados candidatos o actores regionales con los que la Unión combina intereses normativos, económicos y geopolíticos no siempre coincidentes (Smith, 2001).

Además, la práctica de los diálogos políticos permite a la Unión proyectar una determinada imagen internacional. Al introducir de forma sistemática los derechos humanos en sus contactos bilaterales y multilaterales, la Unión refuerza su perfil como actor que pretende integrar valores en su política exterior y presentarse como un interlocutor comprometido con estándares universales de protección (Salazar, 2011). En este sentido, la diplomacia en derechos humanos no cumple solo una función material de influencia, sino también una función simbólica y de legitimación de la propia actuación exterior europea.

No obstante, este instrumento también presenta limitaciones importantes. Una de las más señaladas es la dificultad de medir con precisión su eficacia, ya que los resultados del diálogo diplomático suelen ser indirectos, graduales y poco visibles a corto plazo (Wouters & Hermez, 2016). A diferencia de otros instrumentos más formalizados, el diálogo no siempre produce consecuencias jurídicas inmediatas ni permite identificar con claridad cuándo una mejora en la situación de derechos humanos puede atribuirse realmente a la actuación de la Unión.

A ello se suma el riesgo de que el diálogo se convierta en un sustituto débil de otras respuestas más exigentes. Cuando la Unión opta de forma reiterada por mantener la interlocución diplomática sin acompañarla de presión efectiva o de consecuencias tangibles, puede generarse la impresión de que estos diálogos funcionan más como ejercicios ritualizados de posicionamiento político que como verdaderos instrumentos de transformación (Smith, 1998). En esos casos, la diplomacia en derechos humanos corre el riesgo de reforzar el discurso normativo europeo sin traducirse necesariamente en cambios sustanciales en la conducta de los Estados concernidos.

Otro problema relevante es la tensión entre universalismo y selectividad. Aunque la Unión afirma promover los derechos humanos como valores universales, la intensidad, frecuencia y tono de sus diálogos no siempre son homogéneos respecto de todos sus interlocutores. Factores como el peso geopolítico del tercer Estado, la dependencia económica, la relevancia estratégica o el contexto regional influyen en la forma en que la Unión desarrolla estos contactos diplomáticos (Mokrá & Janková, 2018). Esta circunstancia puede debilitar la credibilidad del discurso europeo, en la medida en que sugiere que la defensa de los derechos humanos no se aplica siempre con el mismo grado de exigencia. Pese a estas limitaciones, los diálogos políticos y la diplomacia en derechos humanos siguen ocupando un lugar central dentro de la acción exterior de la Unión. Su importancia reside en que permiten mantener abierta una vía permanente de interlocución, incorporar la cuestión de los derechos humanos a relaciones exteriores complejas y combinar presión política con márgenes de cooperación y persuasión (Wouters & Hermez, 2016). En muchos casos, además, estas herramientas funcionan como una fase previa o complementaria respecto de otros instrumentos más intensos, contribuyendo a estructurar una respuesta exterior gradual y escalonada. Este tipo de diálogo puede observarse en las relaciones de la Unión con China, donde existen canales específicos de diálogo en materia de derechos humanos, aunque con resultados limitados en términos de cambios estructurales.

#### **7.4. Sanciones y medidas restrictivas**

Las sanciones, o medidas restrictivas, constituyen uno de los instrumentos más intensos de la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos, ya que permiten traducir el compromiso normativo de la Unión en consecuencias concretas frente a vulneraciones graves cometidas por Estados, personas físicas, entidades u organizaciones (Portela, 2010). A diferencia de otros mecanismos, como el diálogo político o la condicionalidad positiva, las sanciones introducen una dimensión más claramente coercitiva en la respuesta exterior de la Unión. Su análisis exige, no obstante, distinguir entre diferentes bases jurídicas y diferentes marcos institucionales de adopción (Wessel, 2016).

En este sentido, conviene diferenciar entre dos grandes vías de reacción. Por una parte, se encuentran las consecuencias derivadas del incumplimiento de cláusulas de derechos



*“La buena gestión de los asuntos públicos, que fundamenta la asociación ACP-UE, inspirará las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento fundamental del presente Acuerdo”*

Además, el apartado 4 añade que:

*“Los principios sobre los que reposan los elementos esenciales y fundamentales definidos en el presente artículo se aplicarán igualmente a los Estados ACP, por una parte, y a la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra”*

(Acuerdo de Cotonú, art. 9).

La reacción frente al incumplimiento de esos elementos esenciales se articula de forma más precisa a través del artículo 96 del mismo acuerdo, que prevé la apertura de consultas y la posible adopción de medidas apropiadas cuando una de las partes considere que la otra ha incumplido una obligación vinculada a los elementos esenciales. Además, el artículo 8 sitúa el diálogo político como un mecanismo orientado también a prevenir aquellas situaciones en las que pueda resultar necesario activar los procedimientos previstos en los artículos 96 y 97, lo que demuestra que, dentro de esta lógica convencional, la respuesta frente a violaciones graves se concibe como una secuencia gradual que puede ir del diálogo a la consulta y, posteriormente, a la adopción de medidas (Acuerdo de Cotonú, arts. 8, 9 y 96).

Por ello, cuando se habla de sanciones derivadas del incumplimiento de cláusulas de derechos humanos en acuerdos internacionales, conviene precisar que se trata de una lógica distinta de la sanción típica de la PESC. Aquí la base jurídica se encuentra en el propio acuerdo internacional, y la reacción se fundamenta en la vulneración de una obligación convencional considerada esencial para el mantenimiento de la relación. En consecuencia, la medida puede consistir en la suspensión de ventajas, en la revisión de la cooperación o en otras respuestas previstas en el marco pactado, más que en la imposición de un régimen autónomo y general de medidas restrictivas (Bartels, 2005).

b) Las medidas restrictivas adoptadas en el marco de la PESC

Distinta es la lógica de las medidas restrictivas adoptadas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común. En este ámbito, la Unión actúa de forma autónoma frente

a situaciones internacionales que considera contrarias a sus objetivos exteriores, incluidos los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Estas medidas pueden dirigirse tanto contra Estados como contra personas físicas, entidades u organizaciones responsables de vulneraciones graves, y no dependen necesariamente de la existencia previa de una relación convencional bilateral específica (Wessel, 2016). La base general de esta actuación se encuentra en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea ya citado anteriormente.

Sobre esa base, la PESC ha permitido desarrollar regímenes sancionadores de naturaleza diversa, tanto geográficos como temáticos abarcando programas ligados a países concretos, así como regímenes horizontales de carácter temático. Esta diversidad confirma que la política sancionadora de la Unión no responde a una sola lógica territorial, sino que combina instrumentos vinculados a contextos específicos con otros orientados a determinadas conductas o categorías de violaciones graves.

Desde un punto de vista práctico, estas medidas incluyen principalmente la inmovilización de fondos, la prohibición de poner recursos económicos a disposición de las personas o entidades incluidas en las listas y las prohibiciones de viaje aplicables a personas físicas. La documentación relativa al régimen de derechos humanos indica expresamente que las medidas restrictivas comprenden *travel bans*, congelación de fondos y prohibiciones de facilitar recursos económicos a los sujetos designados. Ello pone de relieve que la política sancionadora de la Unión ha evolucionado hacia fórmulas más individualizadas y operativas.

Un caso especialmente relevante es el régimen de sanciones adoptado por la Unión Europea contra Rusia tras la anexión de Crimea en 2014 y, posteriormente, tras la invasión de Ucrania en 2022, donde las medidas restrictivas se han justificado, entre otros motivos, en la violación del Derecho internacional y de los derechos fundamentales. Este ejemplo permite observar cómo la Unión ha desarrollado regímenes sancionadores amplios y sostenidos en el tiempo, combinando distintas medidas restrictivas y reforzando su visibilidad como actor en la defensa de valores fundamentales, aunque sin que ello garantice necesariamente una modificación sustancial del comportamiento del Estado destinatario.

c) El régimen global de sanciones en materia de derechos humanos (Sistema Magnitsky)  
El desarrollo más significativo en este ámbito ha sido la creación del Régimen Global de Sanciones de la Unión Europea en materia de Derechos Humanos, adoptado en diciembre de 2020, conocido comúnmente como el sistema Magnitsky de la Unión Europea. Su principal novedad consiste en haber introducido un régimen horizontal o temático, no vinculado a un territorio concreto, destinado a responder a violaciones y abusos graves de derechos humanos con independencia del lugar en que se produzcan (Ruys, 2021).

La importancia de este sistema radica en que rompe con una lógica exclusivamente territorial de la respuesta sancionadora. Ya no se trata únicamente de reaccionar frente a la conducta general de un Estado en el contexto de una crisis determinada, sino también de poder designar directamente a responsables individuales, organismos o entidades implicadas en violaciones graves. En ese sentido, el régimen global refuerza una respuesta más individualizada y mejor adaptada a la naturaleza contemporánea de estas violaciones (Tilahun, 2021).

Este régimen permite adoptar medidas restrictivas contra personas, entidades y organismos responsables de violaciones graves de derechos humanos en cualquier lugar del mundo, incluyendo supuestos como genocidio, crímenes contra la humanidad, tortura, esclavitud, ejecuciones extrajudiciales o desapariciones forzadas. De este modo, la Unión refuerza su capacidad de actuación y consolida un enfoque que prioriza la responsabilidad individual frente a enfoques más generales dirigidos exclusivamente contra Estados.

d) Selectividad, favoritismos y doble rasero

Precisamente en este punto emerge una de las principales críticas doctrinales y políticas a la política sancionadora de la Unión: la de la selectividad o el doble rasero. La Unión afirma promover los derechos humanos como valores universales, pero la práctica sancionadora no siempre se percibe como igualmente intensa frente a todos los interlocutores internacionales. La existencia de medidas restrictivas contra determinados responsables en contextos geopolíticamente más expuestos convive, en ocasiones, con una actitud más cautelosa respecto de socios estratégicos o actores con los que la Unión mantiene intereses especialmente sensibles (Mokrá & Janková, 2018).

No siempre resulta sencillo demostrar jurídicamente un favoritismo en sentido estricto, pero sí puede afirmarse que la práctica europea ha alimentado críticas de selectividad. Estas críticas no implican necesariamente que las sanciones carezcan de fundamento, sino que su utilización parece más consistente en unos escenarios que en otros. Desde una perspectiva académica, resulta más adecuado señalar que la aplicación de las medidas restrictivas se encuentra condicionada por factores políticos y estratégicos que pueden afectar a la uniformidad del compromiso normativo de la Unión (Smith, 2001).

Un ejemplo frecuentemente citado en el debate político y académico sobre la selectividad de la acción exterior europea es la diferencia entre la firmeza con la que la Unión ha adoptado sucesivos paquetes de sanciones contra Rusia y la mayor cautela mostrada respecto de Israel, pese a las denuncias sobre graves violaciones de derechos humanos y a la existencia de una cláusula de respeto de los derechos humanos en el marco de las relaciones bilaterales. Más que permitir afirmar sin matices la existencia de favoritismo en sentido estricto, esta diferencia de respuesta ha alimentado acusaciones de doble rasero en la aplicación de los principios que la propia Unión declara universales (Smith, 2001).

En consecuencia, el estudio de las sanciones permite observar con especial claridad una de las tensiones centrales de la acción exterior de la Unión en materia de derechos humanos: la distancia entre la ambición normativa del discurso europeo y las limitaciones derivadas de su estructura institucional y del contexto geopolítico en el que actúa. Las sanciones constituyen, sin duda, uno de los instrumentos más visibles de la promoción exterior de los derechos humanos, pero también uno de los ámbitos en los que más claramente se manifiestan los problemas de coherencia, selectividad y credibilidad de la acción exterior europea (Manero Salvador et al., 2014).

## **7.5. Cooperación al desarrollo y apoyo a la sociedad civil**

La cooperación al desarrollo y el apoyo a la sociedad civil constituyen uno de los instrumentos más estables y estructurales de la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos. A diferencia de otros mecanismos más reactivos, como las sanciones o la suspensión de beneficios, este instrumento se orienta principalmente a generar condiciones favorables para la protección de los derechos humanos a medio y largo plazo, mediante el fortalecimiento institucional, el acompañamiento de reformas y

el respaldo a actores sociales comprometidos con la defensa de esos derechos (Consejo de la Unión Europea, 2020). Su relevancia radica en que permite a la Unión actuar no solo frente a vulneraciones concretas, sino también sobre las condiciones políticas, jurídicas y sociales que hacen posible una mejora sostenida en la situación de los derechos humanos.

La lógica de este instrumento parte de una idea básica: la protección efectiva de los derechos humanos no depende únicamente de la existencia de normas formales o de compromisos internacionales, sino también de la capacidad de las instituciones públicas, de la solidez del tejido social y del margen de actuación de quienes promueven esos derechos en el plano interno. Por ello, la acción exterior de la Unión ha incorporado progresivamente programas, fondos y líneas de cooperación destinados a reforzar administraciones públicas, sistemas judiciales, mecanismos de rendición de cuentas, organizaciones no gubernamentales, defensores de derechos humanos y otros actores de la sociedad civil (Comisión Europea, s. f.). Esta orientación muestra una concepción amplia de la promoción exterior de los derechos humanos, que no se limita a la presión diplomática sobre los Estados, sino que incluye el fortalecimiento de capacidades y entornos favorables.

El apoyo a la sociedad civil ocupa en este marco un lugar especialmente importante. La Unión ha identificado de forma recurrente a las organizaciones sociales, movimientos cívicos, medios independientes, asociaciones de defensa de derechos y defensores individuales como actores esenciales para la vigilancia, denuncia y promoción de los derechos humanos en contextos nacionales diversos (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2024). En consecuencia, parte de la acción exterior europea se dirige no solo a interactuar con gobiernos, sino también a sostener espacios de participación, protección y resiliencia para actores no estatales que pueden desempeñar un papel decisivo en la transformación interna de sus sociedades.

Desde el punto de vista funcional, este instrumento presenta varias ventajas. En primer lugar, permite a la Unión desarrollar una acción más continua y menos episódica que la que ofrecen otros mecanismos de respuesta puntual. En segundo lugar, facilita la adaptación a contextos muy diferentes, ya que la cooperación puede articularse mediante programas técnicos, apoyo financiero, diálogo con actores locales, fortalecimiento

institucional o protección específica de colectivos vulnerables (Consejo de la Unión Europea, s. f.). En tercer lugar, ofrece a la Unión un medio para proyectar su compromiso con los derechos humanos de manera más constructiva, evitando que su acción exterior aparezca exclusivamente vinculada a la sanción o a la condicionalidad.

No obstante, también aquí aparecen limitaciones importantes. La eficacia de la cooperación al desarrollo en materia de derechos humanos depende en buena medida del contexto político del Estado receptor, de la capacidad real de absorción institucional, del margen de actuación permitido a la sociedad civil y de la continuidad de los programas impulsados por la Unión (Manero Salvador et al., 2014). En entornos autoritarios o altamente inestables, el apoyo europeo puede verse restringido, instrumentalizado o incluso percibido como una injerencia externa, lo que reduce su impacto efectivo y complica la sostenibilidad de los resultados.

A ello se añade un problema de coherencia que atraviesa buena parte de la acción exterior de la Unión. La promoción de los derechos humanos a través de la cooperación y del apoyo a la sociedad civil convive con prioridades estratégicas, comerciales o de seguridad que pueden llevar a la Unión a modular su actuación según el contexto o el interlocutor (Smith, 2013). Esto significa que, aunque la cooperación al desarrollo se presenta como una herramienta de promoción de valores, su aplicación concreta no está completamente al margen de consideraciones políticas más amplias, lo que puede generar diferencias significativas en intensidad, recursos y voluntad de actuación.

Pese a estas dificultades, la cooperación al desarrollo y el apoyo a la sociedad civil siguen ocupando una posición central dentro del repertorio de instrumentos exteriores de la Unión. Su importancia radica en que permiten actuar sobre dimensiones estructurales de la protección de los derechos humanos y no solo sobre sus manifestaciones más visibles o inmediatas (Consejo de la Unión Europea, 2020). Además, este instrumento refleja con especial claridad la voluntad de la Unión de presentarse como un actor comprometido con la transformación gradual de contextos políticos y sociales, más allá de la mera reacción frente a incumplimientos puntuales.

## **8. LÍMITES Y DESAFÍOS DE LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA**

La promoción de los derechos humanos constituye uno de los elementos más visibles del discurso exterior de la Unión Europea, pero su aplicación práctica se enfrenta a límites importantes. La principal dificultad radica en la distancia que a menudo existe entre la ambición normativa con la que la Unión se presenta en el plano internacional y la heterogeneidad de su actuación real en contextos políticos diversos (Mokrá & Janková, 2018). Esta tensión obliga a analizar la acción exterior europea no solo a partir de sus principios e instrumentos, sino también desde sus contradicciones, condicionantes y problemas de eficacia.

### **8.1. La tensión entre valores e intereses estratégicos**

Uno de los principales desafíos de la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos reside en la tensión entre la defensa de valores y la protección de intereses estratégicos. Esta tensión no constituye una anomalía puntual, sino un rasgo estructural de la política exterior europea, derivado de la propia naturaleza de la Unión como actor internacional inserto en un entorno geopolítico complejo y condicionado por múltiples dependencias (Smith, 2013). Aunque la Unión proclama de manera reiterada su compromiso con los derechos humanos, en la práctica sus relaciones exteriores también están atravesadas por consideraciones comerciales, energéticas, migratorias, de seguridad y de estabilidad regional.

La coexistencia de estas prioridades explica por qué la reacción europea frente a violaciones de derechos humanos no siempre es uniforme. Existen contextos en los que la Unión adopta posiciones firmes, activa instrumentos de presión y sitúa claramente los derechos humanos en el centro de su respuesta. Sin embargo, en otros supuestos, especialmente cuando están en juego interlocutores estratégicos o relaciones de alta sensibilidad política, la reacción puede ser más prudente, gradual o ambigua (Mokrá & Janková, 2018). Esta diferencia de intensidad no invalida por sí sola el compromiso europeo, pero sí revela hasta qué punto la política exterior en materia de derechos humanos está sometida a un constante proceso de ponderación entre principios y conveniencias.

El problema que se deriva de ello no es únicamente práctico, sino también normativo. Cuanto más insiste la Unión en presentarse como un actor comprometido con valores universales, mayor es la exigencia de coherencia que recae sobre su comportamiento exterior. Cuando las consideraciones estratégicas desplazan o relativizan la defensa de los derechos humanos, la Unión se expone a la crítica de actuar con dobles estándares y de aplicar de manera desigual unos principios que presenta como universales (Salazar, 2011). Por ello, la tensión entre valores e intereses no puede considerarse un elemento marginal, sino uno de los principales factores que condicionan la credibilidad internacional de la acción exterior europea.

## **8.2. Problemas de coherencia y aplicación desigual**

Otro de los límites más relevantes se encuentra en la dificultad de asegurar una actuación exterior coherente y uniforme. La promoción de los derechos humanos por parte de la Unión se despliega a través de una pluralidad de instrumentos, procedimientos e instituciones que no siempre funcionan de manera perfectamente coordinada. Acuerdos internacionales, mecanismos de condicionalidad, diplomacia política, medidas restrictivas y cooperación al desarrollo responden a lógicas diferentes y se insertan en marcos jurídicos también distintos, lo que incrementa el riesgo de fragmentación en la acción exterior (Wessel, 2016).

Esta complejidad institucional se traduce con frecuencia en una aplicación desigual de los instrumentos disponibles. La existencia de una cláusula de derechos humanos en un acuerdo, la previsión de mecanismos de presión o la disponibilidad de sanciones no garantizan por sí mismas que la Unión vaya a activar esas herramientas con la misma intensidad frente a todos sus interlocutores. En la práctica, la respuesta europea se ve modulada por factores como la posición internacional del Estado afectado, la sensibilidad política del contexto, la capacidad de consenso entre los Estados miembros o la existencia de otros intereses concurrentes (Portela, 2010). De este modo, la selectividad no aparece solo como una crítica externa, sino también como una consecuencia potencial de la propia arquitectura institucional y política de la acción exterior.

La aplicación desigual también afecta a la percepción externa de la Unión. Desde el momento en que la defensa de los derechos humanos se convierte en un rasgo distintivo de su identidad internacional, cualquier inconsistencia en la utilización de sus instrumentos puede ser interpretada como una señal de debilidad o de falta de convicción. Esto resulta especialmente problemático en un ámbito en el que la autoridad de la Unión depende en buena medida de su capacidad para proyectar una práctica exterior mínimamente coherente con el discurso normativo que la acompaña (Wouters & Ovádek, 2021). En consecuencia, la coherencia no debe entenderse solo como una exigencia técnica de coordinación institucional, sino también como una condición de legitimidad de la acción exterior europea.

### **8.3. Límites jurídicos, políticos e institucionales**

La promoción exterior de los derechos humanos se enfrenta, además, a límites derivados de la propia configuración jurídica e institucional de la Unión. La acción exterior europea no descansa sobre una estructura simple ni plenamente unificada, sino sobre una combinación de bases jurídicas sectoriales, procedimientos distintos y equilibrios variables entre instituciones supranacionales y lógicas intergubernamentales (Delgado Casteleiro, 2016). Esta pluralidad condiciona tanto la formulación de la política como la capacidad de reacción frente a vulneraciones de derechos humanos en terceros Estados.

En el plano jurídico, la Unión dispone de una base normativa amplia para promover los derechos humanos, pero esa base se proyecta sobre ámbitos materiales diversos que no siempre permiten respuestas homogéneas. En el plano político, la necesidad de articular consensos entre los Estados miembros introduce un elemento adicional de complejidad, especialmente en cuestiones sensibles de política exterior y seguridad. En el plano institucional, la coexistencia de múltiples actores —Consejo, Comisión, Alto Representante, Servicio Europeo de Acción Exterior y Estados miembros— puede dificultar la definición de prioridades estables y la articulación de respuestas rápidas y consistentes (Hillion, 2023).

Estos límites no implican que la Unión carezca de capacidad de actuación, pero sí explican por qué esa capacidad aparece a menudo condicionada. La estructura institucional europea ofrece instrumentos variados y una base jurídica relevante, pero

también genera fricciones internas, lentitud decisoria y márgenes de ambigüedad en la aplicación práctica. En materia de derechos humanos, estas limitaciones adquieren una especial importancia porque afectan directamente a la posibilidad de traducir principios generales en respuestas exteriores concretas y sostenidas (Keukeleire & Delreux, 2022).

#### **8.4. Credibilidad y eficacia internacional de la Unión Europea**

La cuestión de la credibilidad ocupa una posición central en el análisis de la acción exterior europea en materia de derechos humanos. La Unión ha construido parte de su identidad internacional sobre la defensa de principios como la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el respeto de los derechos humanos. Esa identidad le ha permitido proyectarse como un actor normativo diferenciado y dotar de sentido político a buena parte de su acción exterior (Mokrá & Janková, 2018). Sin embargo, dicha credibilidad depende de que exista una correspondencia razonable entre los valores proclamados y la práctica efectiva de la Unión en el escenario internacional.

La eficacia internacional de la Unión tampoco puede medirse exclusivamente por el número de instrumentos disponibles o por la densidad de su marco normativo. Un repertorio amplio de mecanismos no garantiza por sí solo resultados sólidos si la aplicación de esos instrumentos resulta selectiva, incoherente o insuficientemente sostenida en el tiempo (Wouters & Ovádek, 2021). En este sentido, la acción exterior europea en derechos humanos debe evaluarse no solo por sus intenciones y su diseño institucional, sino también por su capacidad real para influir sobre comportamientos estatales, apoyar transformaciones sostenidas y mantener una posición reconocible frente a contextos internacionales complejos.

La promoción de los derechos humanos por parte de la Unión Europea sigue siendo, por tanto, un ámbito de gran relevancia, pero también un terreno atravesado por ambivalencias. La Unión dispone de una base jurídica significativa, de una estructura institucional relativamente desarrollada y de un conjunto notable de instrumentos para proyectar externamente sus valores. Al mismo tiempo, esa proyección está condicionada por límites estructurales que afectan a su coherencia, a su eficacia y a su credibilidad. El verdadero alcance de la acción exterior europea en esta materia se sitúa precisamente en ese espacio intermedio entre ambición normativa y condicionamiento político, donde se

decide si la Unión actúa solo como un actor que proclama valores o como uno capaz de sostenerlos de manera consistente en su práctica internacional (Manero Salvador et al., 2014).

## **9. CONSIDERACIONES FINALES**

La acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos refleja una ambición normativa clara, pero también pone de manifiesto límites importantes que afectan a su coherencia y eficacia. Estas limitaciones no son solo puntuales, sino que forman parte de las dificultades propias de la Unión a la hora de actuar como un actor internacional coherente.

En primer lugar, la política de sanciones muestra una voluntad de reaccionar ante violaciones graves de derechos humanos, pero su aplicación no sigue siempre criterios claros ni constantes. En la práctica, la selección de los casos en los que se adoptan medidas parece depender en parte de factores geopolíticos, lo que introduce cierta arbitrariedad y puede debilitar la imagen de la Unión como actor imparcial.

En segundo lugar, los diálogos políticos son útiles para mantener el contacto con terceros Estados y para incluir los derechos humanos en la agenda diplomática. Sin embargo, su impacto real es difícil de medir y, en muchos casos, no se traduce en mejoras concretas. Existe el riesgo de que estos diálogos se conviertan en un fin en sí mismos, sin generar cambios efectivos.

Por su parte, la condicionalidad es uno de los instrumentos más fuertes de la Unión, especialmente cuando el Estado tercero depende de la relación con la UE. No obstante, su eficacia es desigual: funciona mejor en algunos contextos que en otros y, además, la propia Unión no siempre está dispuesta a aplicar consecuencias cuando están en juego intereses importantes.

A ello se añade otra dificultad relevante: el impacto real de la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos no siempre resulta fácil de medir. A diferencia de otros ámbitos en los que los resultados pueden expresarse de manera más inmediata a través de indicadores cuantitativos, en este terreno los efectos suelen producirse de forma

gradual, indirecta y acumulativa. En muchos casos, la influencia de la Unión se manifiesta en cambios normativos, en procesos de adaptación institucional, en la introducción de determinados estándares en la relación con terceros Estados o en la presión diplomática sostenida, pero no siempre en transformaciones visibles y rápidas. Precisamente por ello, la dificultad para evaluar el alcance efectivo de estos instrumentos no significa necesariamente que su impacto sea inexistente, sino que obliga a adoptar una mirada más matizada y menos inmediata sobre sus resultados. En este sentido, la evaluación de la acción exterior de la Unión en 2023 pone de relieve que su actuación en materia de derechos humanos se desarrolla en un contexto internacional cada vez más deteriorado y atravesado por crisis simultáneas, lo que dificulta una valoración simple de sus efectos (Parlamento Europeo, 2025). Del mismo modo, el propio Plan de Acción de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia 2020-2024 parte de la necesidad de reforzar el impacto, la eficacia y la coherencia de la política europea, lo que revela que la cuestión no radica solo en disponer de instrumentos, sino también en la capacidad de hacerlos efectivos en la práctica (Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea, 2020)

En definitiva, el problema principal no parece situarse en la falta de capacidad de actuación, sino en la dificultad de proyectarla de manera uniforme, constante y creíble en contextos muy distintos. Precisamente por ello, la posición de la Unión como actor de derechos humanos dependerá, en última instancia, de su capacidad para actuar con mayor coherencia y con menor sometimiento a intereses estratégicos inmediatos.

## **10. CONCLUSIONES**

### **I. La centralidad de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea**

El análisis realizado permite responder a la pregunta de investigación planteada al inicio del trabajo: la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos se configura como una dimensión estructural de su proyección internacional. Lejos de constituir un elemento accesorio, los derechos humanos actúan como un principio rector que orienta tanto el discurso como la actuación exterior, en coherencia con la identidad de la Unión como comunidad jurídica basada en valores.

## II. La relevancia de la base jurídica y la consolidación interna

La proyección exterior de los derechos humanos encuentra su fundamento en la evolución interna del propio ordenamiento de la Unión Europea. La consolidación de los derechos fundamentales, especialmente a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y de la Carta de los Derechos Fundamentales, resulta esencial para dotar de legitimidad a la actuación exterior de la Unión en este ámbito.

## III. La pluralidad de instrumentos de promoción de los derechos humanos

La Unión Europea dispone de un conjunto amplio y diversificado de instrumentos para promover los derechos humanos en sus relaciones exteriores, como las cláusulas convencionales, la condicionalidad, los diálogos políticos y las sanciones. Esta diversidad refleja tanto la ambición normativa de la Unión como la complejidad institucional y jurídica de su acción exterior.

## IV. Los límites derivados de la aplicación práctica de los instrumentos

A pesar de la sofisticación de estos mecanismos, su eficacia se ve condicionada por factores políticos, estratégicos e institucionales. La aplicación desigual de los instrumentos, así como la influencia de intereses geopolíticos, ponen de manifiesto la dificultad de trasladar de forma uniforme el compromiso normativo de la Unión al plano práctico.

## V. La tensión entre valores e intereses en la acción exterior

Uno de los elementos más característicos de la acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos es la tensión constante entre la defensa de valores y la protección de intereses estratégicos. Esta tensión no invalida el carácter normativo de la Unión, pero sí obliga a adoptar una perspectiva crítica sobre su actuación internacional.

## VI. La credibilidad internacional de la Unión Europea

La credibilidad de la Unión como actor comprometido con los derechos humanos depende en gran medida de su capacidad para reducir la distancia entre sus principios declarados y su práctica exterior. La coherencia entre discurso e implementación se presenta, por tanto, como uno de los principales desafíos de la acción exterior europea. En este sentido, el futuro de la acción exterior europea en materia de derechos humanos no dependerá tanto de la creación de nuevos mecanismos como de la capacidad de la propia Unión para

aplicar con consistencia y credibilidad los que ya posee, incluso cuando ello implique asumir costes políticos y estratégicos.

## 11. BIBLIOGRAFÍA:

- Bartels, L. (2005). *Human rights conditionality in the EU's international agreements*. Oxford University Press.
- Bátora, J. (2013). The 'Mitrailleur effect': The EEAS as an interstitial organization and the dynamics of innovation in diplomacy. *Journal of Common Market Studies*, 51(4), 598-613.
- Brandtner, B., & Rosas, A. (1998). Human rights and the external relations of the European Community: An analysis of doctrine and practice. *European Journal of International Law*, 9(3), 468-490.
- Callewaert, J. (2014). *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*. Council of Europe Publishing.
- Calvet Martínez, E. (2021, 28 de enero). La "ley Magnitsky" de la UE: Un nuevo régimen de sanciones de derechos humanos. Observatorio de Derecho Público. <https://idpbarcelona.net/la-ley-magnitsky-la-ue-nuevo-regimen-sanciones-derechos-humanos/>
- Comisión Europea. (s. f.). *Derechos humanos*. [https://commission.europa.eu/topics/human-rights\\_es](https://commission.europa.eu/topics/human-rights_es)
- Consejo de Europa. (1950). *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*.
- Consejo de la Unión Europea. (2020). *EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024*.
- Consejo de la Unión Europea. (s. f.). *Protección y promoción de los derechos humanos*. <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/human-rights/>
- Delgado Casteleiro, A. (2016). *The international responsibility of the European Union: From competence to normative control*. Cambridge University Press.
- Douglas-Scott, S. (2011). The European Union and human rights after the Treaty of Lisbon. *Human Rights Law Review*, 11(4), 645-682.
- Douglas-Scott, S. (2014, December 23). Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: A Christmas bombshell from the European Court of Justice. *UK Constitutional Law Association Blog*.
- Díaz Barrado, C. M. (2006). Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea. En F. M. Mariño Menéndez & C. J. Moreira González (Coords.), *Derecho internacional y tratado constitucional europeo*. Marcial Pons.

- Escobar Hernández, C. (2003). Unión Europea, democracia y derechos humanos. En *La Unión Europea ante el siglo XXI: Los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la AEDPIRI* Madrid.
- Halberstam, D. (2015). “It’s the autonomy, stupid!” A modest defense of Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR, and the way forward. *German Law Journal*, 16(1), 105-146.
- Hillion, C. (2023). The EU external action as mandate to uphold the rule of law outside and inside the Union. *Columbia Journal of European Law*, 29, 228-272.
- Keukeleire, S., & Delreux, T. (2022). *The foreign policy of the European Union* (3rd ed.). Red Globe Press.
- Lirola Delgado, I. (2004). La protección de los derechos humanos en la Unión Europea: Reflexiones a la luz de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Agenda Internacional*, 10(20), 93-111.
- Lock, T. (2015). The future of the European Union’s accession to the European Convention on Human Rights after Opinion 2/13: Is it still possible and is it still desirable? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 22(2), 239-253.
- Manero Salvador, A. M., Asís Roig, R. de, Fernández Liesa, C. R., Díaz Barrado, C. M., Rodríguez de las Heras Ballell, L., Quispe Remón, F., & Oliva Martínez, J. D. (2014). *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos*. Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”.
- Marín Aís, J. R. (2013). *La Unión Europea y el Derecho internacional de los derechos humanos* [Tesis doctoral, Universidad de Granada].
- Mokrá, L., & Janková, K. (2018). EU as a human rights actor? *Bratislava Law Review*, 2(2), 91-105.
- Nuttall, S. J. (2000). *European foreign policy*. Oxford University Press.
- Parlamento Europeo. (s. f.). *Fact sheets on the European Union: Human rights*.
- Peers, S. (2015). The EU’s accession to the ECHR: The dream becomes a nightmare. *German Law Journal*, 16(1), 213-222.
- Parlamento Europeo. (2025). *Derechos humanos y democracia en el mundo: evaluación de la acción de la Unión en 2023*
- Portela, C. (2010). *European Union sanctions and foreign policy: When and why do they work?* Routledge.

- Portela, C. (2021). The EU human rights sanctions regime: Unfinished business.
- Ruys, T. (2021). The European Union Global Human Rights Sanctions Regime. *International Legal Materials*, 60(2), 298-318.
- Salazar, K. C. (2011). El papel de los derechos humanos en la política exterior de y en la Unión Europea: Un modelo de análisis. *Relaciones Internacionales*, (17), 13-39.
- Smith, K. E. (1998). Human rights in European foreign policy: Success or failure for post-modern diplomacy? *European Journal of International Law*, 10(2), 277-292.
- Smith, K. E. (2001). The EU, human rights and relations with third countries: 'Foreign policy' with an ethical dimension? En K. Smith & M. Light (Eds.), *Ethics and foreign policy*. Cambridge University Press.
- Smith, K. E. (2013). *European Union foreign policy in a changing world*. John Wiley & Sons.
- Servicio Europeo de Acción Exterior. (2024). *The EU extends its Action Plan on Human Rights and Democracy until 2027*.
- Tilahun, N. (2021). What is the added value of the EU Global Human Rights Sanctions Regime? *European Foreign Affairs Review*, 26(3), 477-500.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2014). *Dictamen 2/13, adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*.
- Unión Europea. (2000). *Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico y la Comunidad Europea y sus Estados miembros (Acuerdo de Cotonú)*. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 317.
- Unión Europea. (2012). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Tratado de la Unión Europea*.
- Unión Europea. (2012). *Tratado de la Unión Europea (versión consolidada)*. Diario Oficial de la Unión Europea, C 326, 13-26.
- Úbeda de Torres, A. (2009). La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 13(32), 49-88.
- Wessel, R. A. (2016). Lex imperfecta: Law and integration in European foreign and security policy. *European Papers*, 1(2), 439-468.
- Wouters, J., & Hermez, M. (2016). *EU guidelines on human rights as a foreign policy instrument: An assessment*. Leuven Centre for Global Governance Studies / CLEER Papers.

Wouters, J., & Ovádek, M. (2021). *The European Union and human rights: Analysis, cases, and materials*. Oxford University Press.

**ANEXO: Declaración de uso de herramientas de IA generativa**

<b>Nombre Grado/Máster:</b>	<b>Relaciones Internacionales + Global Communication</b>
<b>Nombre Alumno:</b>	<b>Marta Sánchez Cruz</b>
<b>Coordinador/a TFG/TFM:</b>	<b>Belén García-Noblejas Floriano</b>
<b>Nombre Director/a de TFG/TFGM:</b>	<b>Víctor Carlos Pascual Planchuelo</b>

Declaro que para la elaboración del presente Trabajo Fin de Grado / Trabajo Fin de Máster se ha utilizado inteligencia artificial generativa como herramienta de apoyo.	SÍ	NO
	x	

**1) Uso de la IA Generativo**

Si tu respuesta ha sido SÍ, contesta a las siguientes preguntas. Si has contestado NO, pasa al apartado 2.

**Uso ético**

	SÍ	NO
¿A la hora de usar la herramienta IA, en los <i>prompts</i> utilizados has incluido datos de carácter sensible o de carácter personal (fotos de personas reales, datos personales, etc.)? <i>Si tu respuesta es afirmativa especifica cuáles.</i>		x
¿Has orientado tu uso a suplantar tu trabajo personal sin hacer una revisión crítica de la extraído en la herramienta IA? <i>Si tu respuesta es afirmativa especifica cuáles.</i>		x
¿Has tenido en cuenta las recomendaciones académicas que te han hecho específicamente en el Grado/Máster sobre lo que está permitido o no con la IA?	x	

**Uso técnico realizado:**

¿Qué herramientas has utilizado (ChatGPT, Copilot, Claude, Nano Banana...)? Especifica la versión o tipo de licencia.

Perplexity estudiante / ChatGPT Free Tier

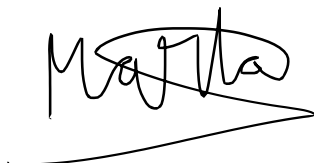
**Marcar lo que corresponda:**

- Generación de texto (*Especificar qué herramientas*) →
- Reformulación (*Especificar qué herramientas*) → Perplexity
- Traducción / corrección (*Especificar qué herramientas*) → Perplexity
- Sugerencia de estructura (*Especificar qué herramientas*) → Perplexity (índice)
- Apoyo metodológico (*Especificar qué herramientas*) →
- Buscar o citar bibliografía (*Especificar qué herramientas*) → ChatGPT (citar APA Style)
- Generar contenido audiovisual (videos, infografías, audios, imágenes, gráficos. *Especifica en concreto qué contenidos has generado con IA además de citarlo correctamente en el trabajo.*)
- Otros (*Especificar qué herramientas*) →

Confirmando que el contenido final ha sido revisado, corregido y validado íntegramente por mí como autor/a y asumo la plena responsabilidad académica del mismo.

La utilización de la IA no ha sustituido el análisis crítico, la reflexión personal ni el trabajo intelectual propio exigido en un TFG/TFM.

**Firma:**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marta', with a long horizontal line extending to the right from the end of the signature.