



LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNION EUROPEA A FAVOR DE LA DEMOCRACIA EN LA NUEVA REALIDAD GEOPOLÍTICA

Reseña de políticas

Enero de 2023

El presente resumen de políticas recoge las principales conclusiones y recomendaciones sobre la política exterior de la Unión Europea (UE) en materia de democracia en la nueva realidad geopolítica. Se trata de una contribución colectiva, fruto de las consultas que el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) mantuvo con la sociedad civil en varias regiones del mundo, así como con un amplio abanico de funcionarios institucionales y de los Estados miembros de la UE. El objetivo del resumen es inspirar la futura política de la UE en materia de democracia, de modo que permita defender dicho modelo de gobernanza tanto dentro como fuera de la UE, de conformidad con la voluntad manifiesta de esta última de convertirse en un actor geopolítico más fuerte. Esta reorientación no solo está justificada, sino que es de vital importancia, dado el aumento de las crisis geopolíticas, las tendencias al autoritarismo y los recientes ataques a los cimientos de la democracia; además, constituye una manera de responder positivamente al impulso político que se ha generado. El presente resumen de políticas ofrece una síntesis del informe completo de las recomendaciones, titulado: *The EU's External Democracy Policy in a New Geopolitical Reality: Recommendations Report* [La política exterior de la UE en materia de democracia, en una nueva realidad geopolítica].

AJUSTAR LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE A FAVOR DE LA DEMOCRACIA A LA NUEVA REALIDAD GEOPOLÍTICA

Históricamente, la UE ha sido uno de los defensores más acérrimos de la democracia. Cuenta con una trayectoria positiva y un acervo democrático externo considerable (Brasseur, Pachta y Grigolo, 2023). Las consultas realizadas han demostrado que se trata de un agente bien valorado en el ámbito de la democracia.

Sin embargo, el panorama democrático mundial se ha visto afectado por grandes cambios a lo largo de los últimos años, tales como la pandemia de COVID-19 y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania. Además, han surgido problemas nuevos, como la desinformación, que dificultan el desarrollo democrático. Por esta razón, es preciso que la UE sitúe la democracia en el centro de sus intereses estratégicos a medida que los vaya redefiniendo. Hacer frente a los retos que nos aguardan es ahora, y por encima de todo, una cuestión de voluntad política. La democracia, entendida como sistema político global y basado en valores, es el modelo de gobernanza que la UE debería promover en este orden mundial cada vez más expuesto a modelos de gobernanza enfrentados.

Es preciso que la UE sitúe la democracia en el centro de sus intereses estratégicos a medida que los vaya redefiniendo.

La democracia, entendida como sistema político global y basado en valores, es el modelo de gobernanza que la UE debería promover en este orden mundial cada vez más expuesto a modelos de gobernanza enfrentados.

Es preciso que la UE formule un nuevo discurso en este ámbito, que permita promoverla directamente como aspiración universal, adaptándose al mismo tiempo a las realidades locales de los países asociados.

Los cambios geopolíticos recientes exigen un mayor empeño para poder emplear la democracia como guía política de todas las políticas exteriores de la UE.

1. La UE debería formular un nuevo discurso en materia de democracia

Para impulsar la democracia como modelo de gobernanza, es preciso que la UE formule un nuevo discurso en este ámbito, que permita promoverla directamente como aspiración universal, adaptándose al mismo tiempo a las realidades locales de los países asociados. Los regímenes democráticos ya no solo se prefieren por el principio de igualdad de participación en la adopción de decisiones públicas, sino también por su capacidad para salvaguardar el estado de derecho, combatir la corrupción y atender las necesidades de la ciudadanía. Así pues, la UE debe demostrar que las democracias son capaces de actuar y conseguir resultados (V-Dem Institute, s. f.). Además, es preciso que se oponga a la falacia autocrática de que la democracia es un modelo occidental y que desactive la percepción “nosotros contra el resto” (las democracias contra el resto), que, en última instancia, comporta el riesgo de generar enemistad con otras democracias más débiles y regímenes híbridos. El nuevo discurso debe ser humilde y transparente, y debe elaborarse teniendo en cuenta que la UE puede ser acusada de doble rasero. De hecho, la UE aumentaría su credibilidad si reconociera abiertamente aquellos casos en los que sus intereses estratégicos entran en conflicto con su agenda democrática. Del mismo modo, afrontar sus problemas internos y hablar con claridad sobre sus propios mecanismos internos relacionados con la democracia y el estado de derecho, a fin de abordarlos a la hora de establecer relaciones con asociados externos, contribuiría a reforzar aún más dicha credibilidad. Por otro lado, formular un discurso nuevo también serviría para demostrar que la UE está preparada para entablar diálogos recíprocos con asociados externos, así como para

escucharlos, sin dejar de ser audaz en cuanto a sus valores.

2. La UE debería utilizar la democracia como guía en todas sus políticas exteriores

La UE debería defender su agenda democrática con mayor firmeza y recurrir a la condicionalidad política de forma más sistemática cuando los principios democráticos que defiende se vean atacados. Para cumplir dicha agenda también es necesario aplicarla de forma coherente. Los cambios geopolíticos recientes exigen un mayor empeño para poder emplear la democracia como guía política de todas las políticas exteriores de la UE. Los responsables de la adopción de decisiones y los profesionales de la UE no solo deberían adquirir conciencia democrática, sino que también deberían promover la democracia de forma activa. Por citar un par de ejemplos, la UE podría valorar la posibilidad de integrar la democracia de forma más preponderante dentro del enfoque basado en los derechos que adoptó de cara a la cooperación al desarrollo, en 2014, y convertirlo en un enfoque plenamente basado en la democracia. La política comercial y las negociaciones de la UE también podrían adquirir una mayor sensibilidad con respecto a la democracia. La UE podría utilizar el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG+) como punto de partida, para promover reformas democráticas en los países asociados. A tal efecto, cabe la posibilidad de que sus acuerdos comerciales incluyan una cláusula específica sobre democracia, basada en una evaluación exhaustiva de la situación del país. También podría añadirse el estado de la democracia en países concretos como punto independiente, dentro de la agenda de los Diálogos sobre Derechos Humanos de la UE con los países asociados.

3. La UE debería adoptar un enfoque integrado de apoyo a la democracia en el marco de las relaciones exteriores

Hasta la fecha, la UE nunca ha explicitado claramente qué entiende por apoyar la democracia en el extranjero. Así pues, habría de definir cuáles son los objetivos de su acción exterior a favor de la democracia y de qué manera se conjugan sus distintas iniciativas encaminadas a respaldarla (p. ej., estableciendo conexiones entre su defensa de los derechos humanos, el estado de derecho y la lucha contra la corrupción). A tal efecto, la UE debería adoptar un enfoque integrado de apoyo a la democracia en el marco de las relaciones exteriores. Un enfoque integrado de este tipo podría centrarse, por ejemplo, en promover y vincular los requisitos previos esenciales de la democracia de una manera no prescriptiva y adaptada al contexto. Esto daría lugar a la adopción de objetivos democráticos acordes a la situación local. Al aplicar el enfoque integrado, la UE podría desarrollar más mecanismos de alerta temprana, para evaluar no solo los riesgos relacionados con conflictos, sino también las amenazas a la democracia. Esto podría lograrse a través de las redes informales de agentes locales de la democracia y mediante el uso de datos abiertos, como la Democracy Tracker, una herramienta desarrollada por IDEA Internacional en 2022 (IDEA Internacional, s. f.). Además, la acción de la UE se beneficiaría de un marco integral de evaluación de la democracia para conocer las tendencias democráticas y facilitar el diseño de respuestas bien calibradas en los países asociados. Por último, la UE podría aprobar una serie de directrices sobre la democracia, de modo que sirvan como herramienta práctica para impulsar su agenda exterior a favor de la democracia y para proporcionar instrucciones sobre

la aplicación diaria de sus documentos de políticas en materia de democracia.

4. La UE debería garantizar que el diseño y la aplicación de su política exterior en materia de democracia sean más inclusivos y tengan más en cuenta las cuestiones de género y juventud

La UE podría valorar la posibilidad de colaborar más estrechamente con las partes interesadas del ámbito de la democracia, en lo que respecta a diseñar y aplicar su política exterior, de una manera más estructurada, inclusiva y sensible a las cuestiones de género y juventud, con el objetivo de afinar su concepción y su enfoque relativos a la democracia, y de demostrar la necesidad de actuar colectivamente en este contexto mundial en constante cambio. El grupo o los grupos de trabajo sobre la democracia podrían convertirse en un foro de debate político de gran valor, ya desde las primeras fases del desarrollo de las políticas sobre democracia. Esto permitiría reunir a la sociedad civil y a las instituciones y Estados miembros de la UE, para coordinar la formulación del nuevo discurso de la UE en materia de democracia, realizar aportaciones a dicho discurso y tender puentes entre las partes interesadas. Dada la importancia de la función que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como agentes de la democracia, la opinión de la sociedad civil habría de tenerse más en cuenta. La UE ha de velar por la inclusión estructural de la sociedad civil en la formulación y aplicación de las políticas de la UE en materia de democracia, involucrando de manera más sistemática a las OSC en los diálogos políticos y normativos pertinentes relativos a la democracia. Podría también modificar las modalidades de apoyo a la sociedad civil a fin de potenciar las funciones de democratización de las OSC con

La UE podría valorar la posibilidad de colaborar más estrechamente con las partes interesadas del ámbito de la democracia, en lo que respecta a diseñar y aplicar su política exterior, de una manera más estructurada, inclusiva y sensible a las cuestiones de género y juventud

El próximo Plan de Acción de la UE ha de ser un documento ambicioso desde el punto de vista político, que establezca un discurso actualizado tanto en materia de democracia como en lo que respecta a la acción de la UE en este contexto global cambiante.

La UE también podría valorar la posibilidad de actualizar su Marco Estratégico sobre Derechos Humanos y Democracia de 2012, con el fin de señalar que los tiempos que corren no son los de siempre y que el nivel de amenaza contra la democracia exige adoptar una visión estratégica clara que respalde el plan operativo.

base en la experiencia adquirida por la Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación en la región de la Asociación Oriental (p. ej., ampliando la prestación de apoyo básico o ideando nuevas vías de financiación para brindar apoyo a las pequeñas OSC comunitarias).

PLASMAR EL NUEVO ENFOQUE EN LOS PLANES DE ACCIÓN DE LA UE PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

1. Utilizar la revisión intermedia del Plan de Acción 2020-2024 de la UE

La revisión intermedia la lleva a cabo el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y está previsto que concluya en junio de 2023. Dado el poco tiempo de ejecución restante del Plan de Acción, la revisión intermedia debería seleccionar un número limitado de cuestiones prioritarias (p. ej., la desinformación, la lucha contra el retroceso de la democracia y el cierre del espacio cívico, la protección de la democracia y los derechos humanos en el ámbito digital, y la lucha contra la corrupción) y fijar un calendario bien definido para atenderlas. Debería integrar más a la juventud, aprovechando el reciente impulso político que ha acompañado a la adopción del Plan de Acción para la Juventud (Comisión Europea, 2022). La introducción de los controles juveniles (*youth checks*) permitiría evaluar la repercusión de todas las políticas exteriores de la UE sobre la juventud, así como aumentar su representación y participación en los procesos democráticos. Las Conclusiones del Consejo en virtud de las cuales se apruebe la revisión intermedia deberían contener un mensaje de carácter político. Esta

sería una manera de hacer frente a las carencias del discurso en materia de democracia señaladas en el presente resumen de políticas. La revisión intermedia debería describir a grandes rasgos el proceso de preparación para el próximo Plan de Acción, lo cual incluye el establecimiento de grupos de trabajo sobre la democracia.

2. Utilizar el diseño y el calendario del próximo Plan de Acción de la UE

Lo más probable es que la redacción del próximo Plan de Acción de la UE comience pocos meses después de la revisión intermedia de esta tercera edición. Dada la magnitud de los futuros retos para la democracia, el próximo Plan de Acción de la UE ha de ser un documento ambicioso desde el punto de vista político, que establezca un discurso actualizado tanto en materia de democracia como en lo que respecta a la acción de la UE en este contexto global cambiante, y que refleje las recomendaciones clave formuladas en este resumen de políticas. Además de adoptar un cuarto Plan de Acción, la UE también podría valorar la posibilidad de actualizar su Marco Estratégico sobre Derechos Humanos y Democracia de 2012, con el fin de señalar que los tiempos que corren no son los de siempre y que el nivel de amenaza contra la democracia exige adoptar una visión estratégica clara que respalde el plan operativo. Desde el punto de vista estructural, la democracia como modelo de gobernanza debería ser el eje central que conecte todos los componentes del cuarto Plan de Acción. También se debería indicar de qué manera se crearán sinergias entre el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia y el Plan de Acción para la Democracia Europea (interno). Algunos de los mecanismos internos que ha ideado la UE, como los relativos a la democracia participativa

y la participación ciudadana, podrían compartirse como buenas prácticas con los asociados externos. Asimismo, se debería examinar el calendario del Plan de Acción nuevo para estudiar la posibilidad de sincronizarlo con el ciclo de programación de los instrumentos financieros de la UE. Esta sincronización permitiría que la democracia quedase más claramente plasmada como una prioridad clave, también en los instrumentos geográficos, y que no se pasaran por alto las prioridades temáticas relacionadas con ella. Un calendario ajustado de este tipo también abriría las puertas a la creación conjunta, pues permitiría que las divisiones de derechos humanos y de democracia del SEAE pudieran involucrarse de forma más directa en el ejercicio de programación, lo que a su vez serviría para orientar las labores encaminadas a la materialización de las aspiraciones políticas del nuevo Plan de Acción.

METODOLOGÍA

Las conclusiones presentadas en el presente resumen de políticas están basadas en un análisis de la política exterior de la UE en materia de democracia, el cual fue dirigido por IDEA Internacional durante 2022. La investigación consistió en un estudio teórico, encuestas en línea, entrevistas exhaustivas con más de 40 partes interesadas clave de la política de la UE en materia de democracia y diálogos regionales con más de 100 representantes de la sociedad civil de todo el mundo.

INFORMACIÓN SOBRE EL PROYECTO

El presente resumen de políticas forma parte de un proyecto más amplio dirigido por la Oficina Regional para Europa de IDEA Internacional, el cual analiza cuestiones relacionadas con la importancia y la coherencia de la

Figura 1. Metodología



política exterior de la UE en materia de democracia, en un entorno geopolítico que evoluciona rápidamente. Las conclusiones completas, el análisis y las recomendaciones formuladas a través del proyecto pueden consultarse en el informe final que figura en la bibliografía.

ACERCA DE IDEA INTERNACIONAL

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que tiene como objetivo promover la democracia en todo el mundo, en cuanto que aspiración humana universal y facilitador del desarrollo sostenible. Para lograr dicho objetivo, nos encargamos de respaldar la creación, el fortalecimiento y la salvaguardia de las instituciones y los procesos políticos democráticos en todas las esferas. Nuestra aspiración es lograr un mundo en el que los procesos, las instituciones y los agentes democráticos sean inclusivos, rindan cuentas y garanticen el desarrollo sostenible en beneficio de todas las personas.

BIBLIOGRAFÍA

Brasseur, C., Pachta, V. y Grigolo, C., *The EU's External Democracy Action in a New Geopolitical Reality: Recommendations Report* [La acción exterior de la UE a favor de la democracia en la nueva realidad geopolítica: informe de recomendaciones] (Estocolmo: IDEA

Internacional, 2023), <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.1>>

Comisión Europea, 'Joint Communication to the European Parliament and the Council. Youth Action Plan (YAP) in EU External Action 2022–2027—Promoting Meaningful Youth Participation and Empowerment in EU External Action for Sustainable Development, Equality and Peace' [Comunicación conjunta al Parlamento y al Consejo Europeos. Plan de Acción para la Juventud en la Acción Exterior de la UE 2022-2027. Promover la participación y el empoderamiento efectivos de la juventud en el marco de la acción exterior de la UE a favor del desarrollo sostenible, la igualdad y la paz] JOIN(2022) 53, 4 de octubre de 2022, <https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/fe1bcd30-58da-4a37-ab2a-61848789da60_en>, fecha de consulta: 17 de diciembre de 2022

IDEA Internacional, Democracy Tracker, [s. f.], <<https://www.idea.int/democracytracker>>, fecha de consulta: 23 de diciembre de 2022

—, *Global State of Democracy 2022: Forging Social Contracts in a Time of Discontent* [El estado de la democracia en el mundo 2022: forjar contratos sociales en tiempos de descontento] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2022), <<https://doi.org/10.31752/idea.2022.56>>

Varieties of Democracy (V-Dem) Institute, *Case for Democracy* [Argumentos a favor de la democracia], [s. f.], <<https://www.v-dem.net/our-work/policy-collaborations/case-for-democracy>>, fecha de consulta: 17 de diciembre de 2022

Esta publicación se ha elaborado con el apoyo financiero de Suecia. El contenido es responsabilidad exclusiva de IDEA Internacional y no refleja necesariamente la opinión del Gobierno sueco.

© 2023 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.

Con la excepción de las imágenes y fotografías de terceros, la versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>>.

Diseño: IDEA Internacional

DOI: <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.11>>

ISBN: 978-91-7671-607-6
(versión en PDF)



International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
SUECIA
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int