

LA EXIGENCIA DEL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Mecanismos de prevención de la observancia de los valores comunes de la Unión Europea y de sanción en caso de incumplimiento de los mismos en un Estado miembro

Por el Académico Electo

Excmo. Sr. D. Juan Antonio Carrillo Salcedo *

INTRODUCCIÓN

Respecto de la cuestión que voy a abordar en esta ponencia, las disposiciones relevantes del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, son las del Título IX, Primera Parte del Tratado, concretamente los artículos I-58 (que regula los requisitos de pertenencia y procedimiento de adhesión), y I-59 (que regula la suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión).

Examinaré ante todo el respeto de los valores comunes como condición para el ingreso de un Estado en la Unión Europea, y analizaré en segundo lugar cómo se supervisa el cumplimiento en los Estados miembros de la obligación de respetar los valores comunes.

* Sesión del día 23 de noviembre de 2004.

Dada la extensión y la complejidad del artículo I-59 del Tratado, me he tomado la libertad de distribuir a los Señores académicos fotocopia del mismo con el propósito de facilitar tanto mi exposición como el diálogo que espero suscite su análisis.

1. El artículo I-1, 2 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa dispone lo siguiente: «la Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común»; por su parte, al precisar los valores que los Estados miembros tienen el deber de respetar y promover, el artículo I-2 dispone 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. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

2. La enunciación de los valores en los que la Unión se fundamenta (esto es, los principios de «libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, comunes a los Estados miembros»), fue una novedad introducida por el Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997, que reformó el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 y en su artículo 6-1 cubrió una injustificable laguna en los Tratados anteriores, aunque paliada por la Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 5 de abril de 1977, y la Declaración sobre la Democracia como principio de legitimidad de la Comunidad, adoptada por el Consejo Europeo de Copenhague en abril de 1978.

3. Pero ¿cómo podrá reaccionar la Unión Europea si un Estado miembro incumple la obligación de respetar los valores comunes?

El Tratado de Ámsterdam introdujo en su artículo 7 un sistema sancionador respecto de los casos en los que el Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad, constatare la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los principios contemplados en el artículo 6-1 antes citado, esto es, los principios de «libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, comunes a los Estados miembros».

A comienzos del año 2000, catorce Estados miembros de la Unión Europea quisieron impedir el acceso al Gobierno de Austria de un partido político ultraderechista. El mecanismo sancionador introducido por el artículo 7 del Tratado de Ámsterdam no era aplicable porque estaba previsto para casos de violación grave y persistente; por ello, catorce Estados miembros impusieron sanciones unilaterales concertadas y una congelación de las relaciones diplomáticas con Austria.

Todo ello suscitó una profunda crisis política, por lo que los catorce encargaron a un Comité compuesto por tres personalidades la elaboración de un informe (Informe de Martii Athisaari, Jochen A. Frowein y Marcelino Oreja Aguirre sobre Austria, aprobado en París el 8 de septiembre de 2000. Publicado en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 4, 2000, pág. 765).

4. El Informe tuvo el mérito de tratar ante todo el problema de la determinación de los valores europeos comunes. Para ello, consideró el marco jurídico internacional, los estándares europeos relativos a los derechos humanos y las libertades fundamentales, los relativos a los derechos de las minorías nacionales, los que conciernen a los derechos de los refugiados, y por último los estándares relativos a los inmigrantes.

Respecto del marco jurídico internacional para determinar los valores europeos comunes, el Informe hizo una importante contribución a las fuentes de las que derivan obligaciones para los Estados en materia de derechos humanos, pues se refirió a:

1) Tratados (el Tratado de la Unión Europea; el Convenio Europeo de Derechos Humanos, expresamente mencionado en el artículo 6.2 del TUE; el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales, adoptado por el Consejo de Europa en 1995; y la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y su Protocolo adicional, de 1967);

2) Instrumentos jurídicos no vinculantes, pero generalmente reconocidos en el marco de la Unión Europea (tales como la Declaración contra el racismo y la xenofobia, de 11 de junio de 1986, adoptada conjuntamente por el Parlamento Europeo, el Consejo, los Representantes de los Estados miembros reunidos en Consejo, y la Comisión);

3) La jurisprudencia de los órganos de control instituidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Respecto de los estándares relativos a los derechos humanos y las libertades fundamentales el Informe se refirió al artículo 14 Convenio Europeo de Derechos Humanos, del que son parte todos los miembros de la Unión Europea, que prohíbe la discriminación en el goce de los derechos reconocidos en el Convenio, y recordó que la discriminación racial puede llegar a ser considerada como trato inhumano o degradante, violando así el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El principio de no discriminación es pues un principio fundamental del Derecho de la Unión Europea y ha sido recogido en el artículo 13 del Tratado CE, modificado por el Tratado de Ámsterdam y la Carta de Derechos Fundamentales (art. 21).

5. En sus conclusiones generales, el Informe se refirió:

1) al compromiso del Gobierno austríaco con los valores comunes europeos, en particular en lo referente a los derechos de las minorías, los refugiados y los inmigrantes, y estimó que la situación jurídica en las tres áreas mencionadas era equiparable a los estándares aplicados en otros Estados miembros de la Unión Europea, y que el Gobierno austríaco había adoptado medidas concretas para mejorar el cumplimiento de los estándares y valores comunes;

2) a la evolución de la naturaleza política del FPÖ, y estimó que por lo general los ministros miembros del FPÖ habían realizado sus tareas en el Gobierno en línea con el compromiso del Gobierno austríaco con los valores europeos comunes. Señaló, además, que no se excluye que pudieran surgir nuevas corrientes dentro del partido, aunque solo el futuro dirá si esto llega a producirse;

3) a las medidas adoptadas por los catorce, cuya naturaleza jurídica no entraba en el mandato del Comité, y respecto de las que el Informe señala que habían aumentado la sensibilidad sobre la importancia de los valores comunes, no sólo en Austria sino también en otros Estados miembros. En Austria, las medidas adoptadas por los catorce habían contribuido a que el Gobierno austríaco intensificara sus esfuerzos y habían servido también para que la sociedad civil defendiera tales valores con mayor vigor, pero estimó que sería contraproducente mantener tales medidas que habían generado en Austria sentimientos nacionalistas al ser vistas como sanciones dirigidas contra los ciudadanos austríacos, por lo que se les debería poner término.

Sobre estas bases, los Sres. Ahtisaari, Frowein y Oreja formularon las siguientes recomendaciones:

i. El desarrollo de un mecanismo dentro de la Unión Europea para controlar y evaluar el compromiso y la acción concreta de los Estados miembros en relación con los valores europeos comunes, por lo que se mostraron partidarios de introducir en el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea procedimientos de prevención y de supervisión de manera que se pudiera hacer frente desde el primer momento a una situación similar a la que les había ocupado (parágrafo 117 del Informe).

ii. Por medio de este procedimiento de control, el Consejo estaría en situación de supervisar, evaluar y adoptar acciones concretas en relación con la evolución de una situación específica en un país de la Unión. En otras palabras, junto al procedimiento de sanción, debería crearse un sistema de prevención dirigido a reaccionar a través de medidas de información y de educación contra todas las formas de discriminación directa o indirecta, o de xenofobia (parágrafo 118 del Informe).

iii. Por último, el Informe señaló la importancia de establecer dentro de las instituciones comunitarias mecanismos institucionales adecuados para llevar a cabo estos objetivos. Estos mecanismos institucionales podrían incluir:

— la creación de una Oficina de Derechos Humanos en el Consejo que informara al Consejo Europeo;

— el nombramiento dentro de la Comisión de un Comisario responsable de todas las cuestiones relativas a derechos humanos;

— ampliar las actividades, el presupuesto y el estatus del Observatorio de la Unión Europea sobre Racismo y Xenofobia, de manera que pueda llegar a conformarse plenamente como una Agencia de Derechos Humanos de la UE (párrafo 119 del Informe).

6. El Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, acogió esta recomendación e introdujo un nuevo apartado en el artículo 7, por el que se establece un sistema de prevención en los siguientes términos:

«A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 y dirigirle recomendaciones adecuadas. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y, con arreglo al mismo procedimiento, podrá solicitar a personalidades independientes que presenten en un plazo razonable un Informe sobre la situación en dicho Estado miembro.

El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos».

Este sistema, cuyo mérito es innegable ya que la introducción de procedimientos preventivos que permiten hacer frente desde el primer momento a una situación de riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6, es criticable sin embargo porque al dar entrada a personalidades independientes parece desconfiar de las instituciones de la Unión Europea y en particular del Parlamento Europeo.

En el caso de Austria, el recurso a un Informe de personalidades independientes había sin duda dado buenos resultados; pero se trata de un mecanismo ad hoc que prescinde o deja de lado a las instituciones de la Unión.

7. Junto a este procedimiento de prevención, el Tratado de Niza mantiene en su artículo 7 el procedimiento sancionador que había introducido el Tratado de Amsterdam (artículo 7.2 y 3). De este modo, las reformas introducidas por los Tratados de Amsterdam y Niza establecieron un sistema de control del cumplimiento de la obligación de los Estados miembros de la Unión de respetar los valores de la Unión Europea.

Se trata de un sistema diferente del de protección de los derechos humanos en el ámbito del Derecho de la Unión Europea: éste se refiere a la acción de los Estados en los ámbitos de competencia abarcados por el Derecho de la Unión; el artículo 7, por el contrario, contempla la acción de los Estados miembros en todos los ámbitos a fin de prevenir y controlar la observancia de los valores comunes y el cumplimiento de las obligaciones que en esta materia incumben a todo Estado miembro de la Unión Europea, y organizar una reacción europea, institucionalizada, en caso de grave riesgo o de violación grave y persistente de dichos valores comunes.

Por otra parte, mientras que la protección de los derechos humanos en el ámbito del Derecho de la Unión Europea organiza un mecanismo de defensa individual de los derechos, el del artículo 7 es un mecanismo político-jurídico de alcance general del que está excluida expresamente la jurisdicción del Tribunal de Justicia salvo las disposiciones estrictamente procedimentales del artículo 46.e) del TUE.

Comisión y Parlamento han elaborado importantes documentos respecto del alcance del artículo 7, pero mientras que la Comisión prefiere una acción tendente a la evitación de los riesgos, eludiendo entrar en el sistema sancionador (a través de un control periódico independiente; la concertación de las instituciones y los Estados miembros; la coordinación con el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa; el diálogo permanente con la sociedad civil; y el esfuerzo de información y educación ciudadana), el Parlamento insiste más en el procedimiento sancionador y reclama la aplicación más estricta de lo dispuesto en el artículo 7 y de su propio papel en estos procedimientos.

CONCLUSIONES

Estas son las bases, y los precedentes, del complejo artículo I-59 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que, en mi opinión, tiene el mérito de mantener el doble sistema de prevención y de sanción (que en consecuencia permite hacer frente tanto a las situaciones de violaciones graves y persistentes como a las de riesgo claro de violaciones graves), y la ventaja de dar entrada en la puesta en marcha de dichos procedimientos de prevención y sanción a los Estados y a las instituciones de la Unión.

Los valores sobre los que la Unión se fundamenta (el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho, y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías), son valores comunes a los Estados miembros en una sociedad

caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

Su relevancia es tan fundamental en el proceso de integración europea que además de ser criterios para la adhesión de un Estado a la Unión, han de ser respetados efectivamente por los Estados miembros, y de ahí que los Tratados hayan instituido procedimientos de prevención y de sanción que permiten organizar una reacción institucionalizada mediante la adopción de medidas europeas respecto de aquellas situaciones en las que exista un claro riesgo de violación grave o respecto de las que el Consejo constate, por mayoría de las cuatro quintas partes de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, la existencia de una violación grave y persistente en un Estado miembro de los valores comunes sobre los que la Unión se basa.

Al adoptar medidas sancionadoras (que el Consejo puede decidir por mayoría cualificada y que pueden consistir en la suspensión de determinados derechos derivados de la aplicación del Tratado, incluido el derecho de voto), el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de tal suspensión para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

En cualquier caso, por último, el Estado objeto de medidas de sanción seguirá vinculado por las obligaciones que le incumben.

ANEXO

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

Art. I-59. *Suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión*

1. El Consejo, por iniciativa motivada de un tercio de los Estados miembros, por iniciativa motivada del Parlamento Europeo o a propuesta de la Comisión, podrá adoptar una decisión europea en la que haga constar que existe un riesgo claro de violación grave de los valores enunciados en el artículo I-2 por parte de un Estado miembro. El Consejo se pronunciará por mayoría de las cuatro quintas partes de sus miembros, previa aprobación del Parlamento Europeo.

Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oír al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.

El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han dado lugar a dicha constatación siguen siendo válidos.

2. El Consejo Europeo, por iniciativa de un tercio de los Estados miembros o a propuesta de la Comisión, podrá adoptar una decisión europea en la que haga constar que existe una violación grave y persistente de los valores enunciados en el artículo I-2 por parte de un Estado miembro, tras invitar a dicho Estado miembro a que presente sus observaciones al respecto. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada, una decisión europea que suspenda determinados derechos derivados de la aplicación de la Constitución al Estado miembro de que se trate, incluido el derecho a voto del miembro del Consejo que represente a dicho Estado. El Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de tal suspensión para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

En cualquier caso, este Estado seguirá vinculado por las obligaciones que le incumben en virtud de la Constitución.

4. El Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada, una decisión europea que modifique o derogue las medidas adoptadas en virtud del apartado 3, como respuesta a cambios en la situación que motivó la imposición de las mismas.

5. A efectos del presente artículo, el miembro del Consejo Europeo o del Consejo que represente al Estado miembro de que se trate no participará en la votación y el Estado miembro de que se trate no será tenido en cuenta en el cálculo de la tercera parte o de las cuatro quintas partes de los Estados miembros contemplado en los apartados 1 y 2. La abstención de los miembros presentes o representados no obstará a la adopción de las decisiones europeas contempladas en el apartado 2.

Para la adopción de las decisiones europeas contempladas en los apartados 3 y 4, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 por 100 de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 por 100 de la población de dichos Estados.

Cuando, a raíz de una decisión de suspensión del derecho a voto adoptada de conformidad con el apartado 3, el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada con arreglo a una de las disposiciones de la Constitución, esta mayoría cualificada se definirá de la misma manera que en el segundo párrafo o, si el Consejo actúa a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, como un mínimo del 55 por 100 de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 por 100 de la población de dichos Estados. En este último caso, una minoría de bloqueo deberá sumar por lo menos el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35 por 100 de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

6. A efectos del presente artículo, el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen la mayoría de los miembros que lo componen.