

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO EUROPEO ACTUAL

Elena F. PÉREZ CARRILLO*

RESUMEN: La protección de los derechos fundamentales no recibió atención específica en el Tratado de Roma. Sólo a través de la actuación institucional, y fundamentalmente del Tribunal de Justicia, estos derechos fueron “colándose” en el ordenamiento comunitario. El Tratado de la UE cuenta con una cláusula general de reconocimiento, así como con diversos preceptos de protección de los derechos fundamentales, que por otra parte forman parte constitutiva de la idiosincrasia europea. El incierto estatus de la Carta Europea de Derechos Fundamentales proclamada en Niza en 2000 deja en manos de las instituciones europeas, de su activismo y “voluntarismo interpretativo” las principales actuaciones de protección.

ABSTRACT: The Treaty of Rome did not focus its specific attention on Human Rights protection. It was through the daily work of European Institutions, namely of the European Community Court that these Rights “got through” into the European Community legal System. The EU Treaty nowadays does contain a general provision for the protection of Human Rights that, on the other hand, are an essential part of European identity. The unclear status of the European Charter of Human Rights as proclaimed at Nice in 2000 leaves on the hands of European Institutions on their activism and “voluntarism in interpretation” the main activities towards protection of Human Rights.

RÉSUMÉ: La protection de Droits fondamentaux n’a pas reçu d’attention spécifique dans le Traité de Rome. Ces droits ont été seulement introduits dans les normes juridiques communautaires grâce au fonctionnement institutionnel et fondamentalement du Tribunal de Justice. Le traité de l’Union européenne a une clause générale de reconnaissance ainsi que diverses règles de protection des Droits fondamentaux, qui forment par ailleurs une partie constitutive de l’idiosyncrasie européenne. Le statut incertain de la Charte Européenne des Droits Fondamentaux proclamée à Nice en 2000 laisse dans les mains des institutions européennes, son activisme et de sa «liberté interprétative» des principales conduites de protection.

* Doctora en derecho, Centro de Documentación Europea, Universidad de Santiago de Compostela.

*Anuario Mexicano de Derecho
Internacional*, vol. VII, 2007,
pp. 583-622

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *Derechos humanos y nueva identidad europea en el siglo XXI*. III. *Derechos humanos y relaciones internacionales de la Unión Europea*. IV. *Gestión y control de derechos fundamentales*. V. *Perspectivas*. VI. *Bibliografía*.

I. PLANTEAMIENTO

La democracia y la protección de los derechos humanos son principios universales valiosos por sí mismos. Son esenciales para la eficacia en la lucha contra la pobreza, la prevención y la solución de conflictos, y lucha contra graves manifestaciones de violencia y destrucción como es el terrorismo. Son además conceptos que deben interpretarse en su contexto histórico y geográfico.¹ En este trabajo nos vamos a centrar en el fundamento y en las medidas de protección de estos derechos por parte de las instituciones comunitarias, una vez proclamada la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y después de haberse paralizado el proceso de ratificación del Tratado de Constitución Europea a raíz de los referendos de Francia y de Holanda en 2005.

En la Europa de los últimos años asistimos a un incremento de las expectativas y compromisos sobre la protección de la democracia y de los derechos humanos. Al mismo tiempo, la preocupación por la seguridad se introduce con fuerza en la agenda europea, con lo que es cada vez más importante comprender las causas profundas de la violencia y hacer compatible la garantía de seguridad con el respeto de los derechos humanos.

El estudio de las disposiciones preceptivas de los tratados europeos (derecho primario) permite afirmar que se reconocen los “derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros”, es decir que existe un reconocimiento expreso general (en el artículo 6, Tratado

¹ Escobar, G., *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*, Alcalá, 2004.

de la Unión Europea, TUE).² Además, en el mismo rango jerárquico, se reconocen expresamente algunos derechos económicos y sociales como el derecho a un nivel de vida equitativo (artículos 2; 33.1 b; 136 y 146, Tratado de la Comunidad Europea, TCE) que debe incluir como mínimo el derecho a alimentación, vivienda y vestido adecuados; el fomento del empleo (artículos 3 i;³ 146,⁴ TCE), encomendándose a la comisión y al Fondo Social Europeo promover y mejorar el empleo (artículos 125-130, TCE); la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad (artículo 12, TCE)⁵ y por motivos de sexo, raza o etnia, religión o convicciones, edad u orientación sexual (artículo 13, TCE);⁶ la protección de los datos personales sometidos a tratamiento automatizado (artículo 286, TCE); la seguridad e higiene en el trabajo, la información y consulta, sindicación, negociación colectiva, seguridad social (artículos 136-145, TCE); la promoción de la educación de calidad, formación profesional y la movilidad de los jóvenes, que no obstante son competencias de los Estados (artículos 149-150, TCE); el fomento de la cultura y respeto de la diversidad nacional y regional (artículo 151, TCE); el derecho a la protección de la salud (artículo 152, TCE); la protección especial al secreto profesional y empresarial (artículo 287, TCE); el acceso a los documentos (artículo 255, TCE);⁷ el derecho de propiedad (artículo 295, TCE);

2 Artículo 6 del TUE (redacción de Ámsterdam): La unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.

3 Artículo 3.1 i), TCE, habla de: “el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo”.

4 El artículo 146, TCE, versa sobre la creación de un fondo social para mejorar las posibilidades de empleo.

5 Artículo 12, TCE: “Se prohibirá toda discriminación por razón de nacionalidad... el consejo con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 podrá establecer la regulación necesaria para prohibir dichas discriminaciones”. El artículo en cuestión hace referencia al procedimiento de codecisión y a la mayoría cualificada en el consejo.

6 Frente a lo que ocurre en relación con las discriminaciones por razón de nacionalidad del artículo 12, las acciones para evitar la discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual exigen la unanimidad en el consejo, excepto si se trata de medidas de estímulo (nunca medidas de exclusión).

7 Pérez Carrillo, E., “El derecho de acceso a los documentos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en Ruiz Miguel, C, *Estudios sobre la*

etcétera. Por fin, los tratados también establecen que la violación grave de los derechos fundamentales puede implicar graves sanciones para los Estados miembros de la Unión Europea (UE), incluso la suspensión de su derecho al ejercicio del voto en el consejo (artículo 7, TUE).

Junto a estos preceptos dispersos en los que se reconocen y protegen derechos fundamentales clásicos, los tratados europeos regulan ampliamente las libertades fundamentales del mercado o libertades económicas. En efecto, hay que recordar que ni el Tratado de París de 1952 ni el de Roma de 1957 aludían expresamente a la protección de derechos humanos, propiamente dichos, sino a cuatro libertades económicas que se sitúan en el engranaje central del proceso de construcción europea.

¿Cómo se ha pasado de la defensa de unas libertades económicas a la defensa de los derechos fundamentales en la UE? Pues bien, la protección de los derechos fundamentales se ha ido introduciendo en la arquitectura comunitaria de la mano de la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo;⁸ y en menor medida también a impulsos del Parlamento Europeo,⁹ y

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Santiago de Compostela, 2004, pp. 117-158.

8 Por ejemplo, entre otras, la dignidad humana (Sentencia TJ Casagrande de 1974); el principio de igualdad (asunto Klöckner-Werke AG de 1976); el principio de no-discriminación (asunto Defrenne-Sabena de 1976); la libertad de asociación (sentencias Confédération syndicale, Massa, de 1974); la libertad de religión y creencias (Prais de 1976); la protección de la vida privada (STJ de 6 de junio de 1980 —Sentencia National Panasonic de 1974—); el secreto médico (Comisión-República Federal de Alemania de 1992); el derecho a la propiedad (Sentencia Hauer de 1979); la libertad profesional (Sentencia Hauer de 1979); la libertad de comercio (Sentencia Intern. Handelsgesellschaft de 1970); la libertad económica (Usinor de 1984); la libertad de competencia (Sentencia Comisión-Francia de 1985); el respeto de la vida familiar (Sentencia Comisión-Alemania de 1989); el derecho a la tutela judicial eficaz y a un procedimiento equitativo y juez predeterminado por la ley (Sentencia Pecasting-Bélgica de 1980 y Johnston de 1985; Sentencia Hoescht AG-Comisión de 1989); la libertad de opinión y de publicación (Sentencias de 1984); el derecho de propiedad (Sentencia Nold y Otros-Comisión de 1974); la libertad religiosa (Sentencia París-Consejo de 1976).

9 El Parlamento Europeo aprobó el 4 de abril de 1973 una resolución relativa a la salvaguarda de los derechos fundamentales de los ciudadanos de los Estados miembros en la elaboración del derecho comunitario, en la que invitaba a la comisión a prevenir, durante la elaboración de los reglamentos, las directivas y las decisiones, los conflictos que pueden surgir con el derecho constitucional nacional y a examinar sobre todo cómo deben ser garantizados los derechos fundamentales de los ciudadanos de los Estados miembros. En 1984 aprobó el “Proyecto Spinelli”, y en 1994, el “Proyecto Hermann”.

de la Comisión Europea.¹⁰ El reconocimiento en los tratados fundacionales sólo se introdujo formalmente a mediados de la década de los años ochenta en el preámbulo del Acta Única Europea, la primera gran reforma del Tratado de Roma, y por fin con el artículo 6, TUE, insertado a raíz de la reforma de Maastricht, precepto cuyo contenido garantista fue reforzado en Ámsterdam.¹¹

El artículo 6, TUE, sintetiza la posición que ocupan los derechos fundamentales en Europa. Realiza reenvíos al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a las tradiciones constitucionales comunes (de los Estados miembros que, a su vez, son miembros del Consejo de Europa) y establece una conexión entre tres sistemas jurídicos: el comunitario, los estatales, y el del Convenio Europeo de Derechos Humanos. De esta forma se configura un complejo sistema compuesto por la conexión entre tres niveles de ordenamientos jurídicos coexistentes en Europa; y se atribuye a los derechos en él comprendidos una protección especial bajo la técnica de los principios generales del derecho comunitario.¹²

El enfoque de la UE en relación con los derechos humanos viene siendo necesariamente *multidisciplinar*, dado que afecta y despliega sus efectos sobre diferentes políticas. Como ya hemos mencionado en los párrafos precedentes, diversas disposiciones del primer pilar, o pilar comunitario (TCE), o del tercer pilar, o justicia y asuntos de interior (JAI), versan sobre aspectos con influencia directa o indirecta sobre los ciudadanos de países terceros, como por ejemplo la lucha contra la trata de se-

10 La Comisión de las Comunidades Económicas Europeas, en un informe de 4 de febrero de 1976, interpretando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se pronuncia a favor del principio según el cual el contenido material de los derechos fundamentales reconocidos en el derecho comunitario debe ser definido con referencia a la norma nacional más protectora de la persona, Boletín suplemento 5/76. La comisión considera que no es necesaria la adhesión de la CEE al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

11 Ruiz Miguel, C., "Los derechos fundamentales en la relación entre el derecho comunitario y el ordenamiento nacional, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 120, 1995, pp. 37-59. Freixes, T., "Las principales construcciones jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El estándar mínimo exigible a los sistemas de derechos en Europa", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 11-12, 1995.

12 Ruiz Miguel, C., "El largo y tortuoso camino hacia la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea", en *id.*, *Estudios sobre la...*, *cit.*, nota 7, pp. 13-52. Véase también *id.*, *La ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, 1997.

res humanos, contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo, la política de asilo y la política de inmigración, cuestiones, todas ellas, muy íntimamente vinculadas con la defensa de los derechos fundamentales. También el segundo pilar, o política exterior y de seguridad común (PESC), refleja esta tendencia de protección de derechos fundamentales, de lo cual se puede tomar como ejemplo la posición común de 20 de julio de 2000 relativa al respaldo a las fuerzas democráticas de la República Federativa de Yugoslavia.

Adicionalmente, y a partir de diciembre de 2000, la protección jurídica de los derechos fundamentales en la UE se relaciona íntimamente con la Carta de Derechos Fundamentales, que si bien no tiene un carácter vinculante como derecho primario, fue proclamada a finales de 2000 por el Consejo de Ministros de la UE, los presidentes de la comisión y del Parlamento y por los jefes de Estado y de gobierno. Por la vía de los hechos, este texto se ha situado en un lugar jurídicamente preeminente tanto de “cara” al funcionamiento interior, como al exterior. Ha contribuido a aumentar la visibilidad de los derechos fundamentales en la UE, fomentando al mismo tiempo la coherencia entre las acciones internas y externas de la UE.

En las próximas páginas veremos como, pese a que la UE deriva en último término de una formulación prioritariamente económica de la integración europea, la cultura subyacente en sus Estados miembros y en sus ciudadanos ha hecho evidente que no es posible profundizar en el proceso de creación e integración, sin una referencia constante a los derechos humanos y sin un posicionamiento a favor de su defensa.

II. DERECHOS HUMANOS Y NUEVA IDENTIDAD EUROPEA EN EL SIGLO XXI

El proceso de integración europea de la “Europa de los seis” hasta la “Europa de los 27” se basa en el llamado “funcionalismo” de Robert Schuman. Según esta tendencia filosófico-política, la creación de una solidaridad de hecho, es decir, la configuración de intereses comunes en sectores económicos concretos, sería la base del proceso de creación de una Europa en paz y prosperidad. Sin embargo, el funcionalismo que predominó en los primeros tratados no hizo olvidar por completo el objetivo de una unión política que había estado presente en las doctrinas de algunos de los grandes pensadores europeos de la primera mitad del siglo XX.

En un primerísimo momento, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) se mostró reacio a interpretar cuestiones relativas a derechos fundamentales.¹³ Con el tiempo, las cuatro libertades básicas (libertades de circulación de mercancías, capitales, servicios y trabajadores) fueron objeto de interpretaciones amplias que sirvieron para hacer evolucionar el sistema. En efecto, a partir de los años setenta, la aplicación jurisprudencial de las cuatro libertades económicas sirvió primero para desarrollar y definir los principios generales del ordenamiento y, poco a poco, fue dando lugar a un nuevo sistema jurídico en el que sí se reconocen derechos fundamentales. La interpretación de unas libertades derivadas de los tratados, que hubieran podido considerarse como únicamente económicas, sirvieron también para que la Comisión Europea desarrollase trabajos donde se superaba el ámbito meramente de mercado, y se adentrara en la esfera personal de los europeos. Tanto el TJCE como la comisión adoptaron posturas de trabajo muy favorables a la mayor integración posible dentro de las opciones permitidas por los tratados, de forma que progresivamente se hizo evidente que la labor comunitaria ejercía una enorme influencia sobre los derechos personales de los individuos, ciertamente superior a lo que acontecía en el seno de otras organizaciones internacionales. Progresivamente fue reconociéndose que la labor institucional comunitaria afectaba, y mucho, a los derechos y libertades fundamentales de las personas, y no sólo a aquellas más directamente relacionadas con su esfera económica.

Décadas después de la firma del Tratado de Roma en 1957, el Consejo de la Unión Europea comienza a publicar su informe anual de derechos humanos,¹⁴ y todas las instituciones y órganos comunitarios son objeto de escrutinio.

13 Esta etapa es objeto de fuertes críticas de la doctrina, entre otros: Chueca Sancho, A., "La evolución de los derechos fundamentales en los Tratados Comunitarios", en Matilla Portilla, F. J. (dir.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Valladolid, 2002, pp. 21-49 (en particular, 40 y 41).

14 Entre los más recientes está el adoptado por el consejo del 3 de octubre de 2005, que abarca el periodo del 1.º de julio de 2004 al 30 de junio de 2005, donde se reafirma que la UE se basa en los principios de democracia, libertad y respeto de los derechos fundamentales (Consejo: Doc. 12416/05).

1. *Valor de la Carta Europea de Derechos Humanos tras la crisis del tratado constitucional*

La carta tal y como fue proclamada en Niza en 2000 tiene algunos antecedentes, en particular la Resolución del Parlamento Europeo sobre Derechos Fundamentales de 1997 y las conclusiones del Consejo Europeo de 1999¹⁵ que recomendaban su elaboración. Fue redactada por una convención u organismo creado *ad hoc* en el que participaron delegados de los jefes de Estado y de gobierno, así como el presidente de la Comisión Europea, miembros del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales, además de otros observadores procedentes del Tribunal de Justicia, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, de grupos sociales y expertos. La convención presentó al Consejo Europeo de diciembre de 2000 un proyecto que nació con vocación jurídica pero quedó reducido a una mera declaración de principios, que puede considerarse llanamente política, y que sin embargo está permeando en los trabajos institucionales hasta unos límites poco frecuentes en otras declaraciones del mismo rango jurídico.

Consta de un preámbulo, siete capítulos y de cincuenta y cuatro artículos, de los cuales, cincuenta hacen referencia expresa a derechos.¹⁶

15 Conclusiones de los Consejos Europeos de Colonia (3 y 4 de junio de 1999) y de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999).

16 La Carta de los Derechos Fundamentales contiene derechos individuales, políticos y sociales, algunos clásicos, otros derivados de los avances de las nuevas tecnologías. Tras un preámbulo con los principios inspiradores de la carta, se organizan los derechos en siete capítulos, seis con los derechos proclamados y el último con las cláusulas generales o transversales: El primer capítulo, con los derechos vinculados a la dignidad, proclama la inviolabilidad de la dignidad humana, reconoce el derecho a la integridad física y moral, comprendiendo el espacio de la biología y la medicina, y prohíbe la tortura y los malos tratos, así como la esclavitud y los trabajos forzados. El segundo comprende las libertades clásicas, como el derecho a la libertad y la seguridad, el respeto de la vida privada y familiar, la libertad de pensamiento o de conciencia y religión, la libertad de expresión y de información o artística y científica, de reunión y asociación, la libertad de empresa y el derecho de propiedad, así como otros derechos como a la educación y al trabajo y a la libertad profesional, la protección de los datos de carácter personal, el derecho de asilo y a una cierta protección frente al alejamiento, expulsión y extradición de extranjeros. En el tercer capítulo, bajo el rótulo genérico de la igualdad, se proclaman la igualdad ante la ley, la prohibición de discriminación, la diversidad cultural, religiosa y lingüística, la igualdad entre las mujeres y los hombres, los derechos de los niños, los derechos de la tercera edad y la integración de las personas con discapa-

Contiene cláusulas transversales que someten a la actuación de las instituciones comunitarias, y a los Estados miembros, cuando apliquen el derecho de la UE (artículo 51), al respeto de los derechos en ella contenidos. Prescribe la necesidad de habilitación legal para regular sobre estos derechos así como de respetar su contenido esencial y el principio de proporcionalidad en las limitaciones legales que se les impongan (artículo 52). Prohíbe la utilización de las disposiciones de la carta para reducir el ámbito de los derechos en ella reconocidos o para someterlos a limitaciones más amplias que aquéllas que la propia carta permite (artículo 54).¹⁷

El Proyecto de Tratado de Constitución Europea firmado en Roma en 2004 hubiera dado respuesta a muchos interrogantes suscitados en relación con su naturaleza, fuerza jurídica y fuerza vinculante, ya que incluía de forma casi literal el texto de la carta en su capítulo II, de forma que de mantenerse ese texto, los derechos en ella contenidos serían jurídicamente vinculantes no sólo para la UE, sus instituciones, agencias y órganos, sino también para los Estados miembros cuando aplicasen el derecho de la UE. Sin embargo, con el fracaso de los referendos de primavera de 2005 en Holanda y Francia, la inclusión en el plano del derecho primario propiamente dicho aún no ha tenido lugar. El Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2006 ha fijado la conveniencia de reflexionar so-

ciudades. El cuarto capítulo comprende los derechos de solidaridad, como el derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa, la negociación y acción colectiva, el acceso a los servicios de empleo, la protección frente a los despidos injustificados, el derecho a unas condiciones del trabajo dignas y equitativas, la prohibición del trabajo infantil y la protección de los jóvenes en el trabajo, la protección de la familia y la conciliación entre la vida profesional y familiar, la seguridad y la ayuda social, la protección de la salud, el acceso a los servicios de interés económico general, la protección del medio ambiente y la protección de los consumidores. Los derechos de ciudadanía se reconocen en el capítulo quinto: derecho de voto y de elegibilidad en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales en el estado de residencia, derecho a una buena administración, derecho de acceso a los documentos de los órganos de la UE, derecho de petición, libertad de circulación y de residencia, derecho a la protección diplomática y consular, y derecho de acceso al defensor del pueblo europeo. En el capítulo sexto se inscriben la justicia, el derecho a un recurso efectivo y a acceder a un tribunal imparcial, la presunción de inocencia y los derechos de la defensa los principios de legalidad y proporcionalidad de los delitos y las penas, y el derecho a no ser juzgado o castigado penalmente dos veces por una misma infracción.

17 Freixes Sanjuán, T. y Remoti Carbonell, J. C., “Los derechos fundamentales como parámetros de legitimidad en la Unión Europea”, Marzal, A. (ed.), *Los derechos humanos en la Unión Europea*, Barcelona, 2002.

bre la posibilidad de reabrir el proceso de ratificaciones,¹⁸ es decir, de proseguir con la aprobación del Proyecto de Tratado de Constitución Europea, pero por el momento el futuro es incierto.

El Tratado de Constitución hubiera servido para incrementar la protección y el fomento de los derechos humanos tanto dentro de la UE, como en las relaciones exteriores: por una parte, este texto (artículo I-2) añadiría nuevos valores en los que se fundamenta la UE, como la dignidad humana, la igualdad o los derechos de las personas pertenecientes a las minorías. Por otra parte, pretendía ordenar las debatidas relaciones entre el ordenamiento comunitario y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ya que su artículo I-9, apartado 2, disponía la adhesión de la UE a dicho convenio, añadiendo expresamente (artículo I-9, apartado 3) que los derechos fundamentales que garantiza dicho convenio, así como los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del derecho de la UE en tanto que principios generales. Por último, la Constitución por el momento fallida, incluía algún derecho nuevo que no estaba explícitamente contemplado en los textos comunitarios de derecho primario, como la protección de los derechos del niño.

Al margen del destino del Proyecto de Constitución Europea, los derechos contenidos en la carta son objeto de atención y respeto por parte de las instituciones. De manera casi inmediata a la proclamación de la Carta de Derechos Humanos, y sin esperar a que se decidiera su eventual estatus, las instituciones comunitarias comenzaron a servirse de sus contenidos en el trabajo (particularmente prelegislativo), haciendo referencia expresa a los mismos.¹⁹ En este contexto, el 13 de marzo de 2001, la comisión hizo público que toda propuesta de acto legislativo y todo acto reglamentario que adoptase el Colegio de Comisarios serían objeto, en el momento de su elaboración, de un *control previo de compatibilidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*.

18 Consejo Europeo, documento 10633/06; Conclusiones de la Presidencia, 16 de junio de 2006.

19 Rodríguez, A., *Integración europea y derechos fundamentales*, Madrid, 2001. A nuestro juicio, la carta constituye un patente ejemplo de *Soft Law*, y es que pese a carecer de valor jurídico positivo propiamente dicho, está impregnando los trabajos comunitarios sobre la base de su prestigio. Véase sobre el valor del *Soft Law*, Ruiz Miguel, C., "Crítica de la llamada inconstitucionalidad por omisión", *Revista Iberoamericana de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2004, pp. 159-177.

El fracaso en los referendos de Holanda y Francia en 2005 no puso fin a estas prácticas, sino todo lo contrario. Así, en otra comunicación de 2005²⁰ la comisión señaló la necesidad de fijar unas directrices que expliciten *las propuestas legislativas* que deberían contener un párrafo introductorio o “considerando” relativo a la relación y respeto entre la iniciativa en cuestión y la carta. En el mismo texto, la comisión se comprometió a que sus iniciativas legislativas fueran acompañadas de una *evaluación de impacto probable*²¹ *que incluyera a partir de 2005 una evaluación sobre derechos fundamentales.*

En efecto, la evaluación de impacto de las iniciativas legislativas, es un instrumento que la comisión ya venía utilizando desde 2002, para analizar tres tipos de efectos (económicos, sociales y medioambientales) que podrían tener de sus propuestas. Para ello, había elaborado tres listas de indicadores e incidencias. Originalmente, esta evaluación no incluía referencias a los derechos fundamentales. La novedad que se incorporó en 2005, no consistió en añadir una nueva categoría de indicadores, sino en introducir cuestiones adicionales en las listas de incidencias previstas hasta entonces. De esta forma, el análisis del efecto de las propuestas de reglamentos, directivas, decisiones, etcétera, sobre los derechos fundamentales, se incorporan en todas o en alguna de las tres categorías

20 Comisión Europea, Comunicación respeto de la Carta de Derechos Fundamentales en las Propuestas Legislativas de la Comisión. Metodología para un Control Sistemático y Riguroso (COM (2005) 172). Esta integración de los derechos fundamentales en los preámbulos de la legislación, incluso sin esperar a la aprobación de un tratado que así lo exija, responde, desde el punto de vista de la Comisión Europea, a un triple objetivo: que sus propios servicios efectúen una comprobación sistemática y rigurosa del respeto de todos los derechos fundamentales afectados en el momento de redactar propuestas legislativas; que se permita a todos sus miembros, especialmente al grupo de comisarios encargados de los derechos fundamentales, la lucha contra las discriminaciones y la igualdad de oportunidades, seguir los resultados de esta comprobación y promover una *cultura de los derechos fundamentales*; y hacer más visibles para las otras instituciones y para el público los resultados del control de los derechos fundamentales, lo que le permitirá también velar por su respeto en los trabajos de ambas ramas del poder legislativo.

21 La evaluación de impacto tiene por objeto proporcionar a los servicios de la comisión desde las primeras fases de la elaboración de una iniciativa, una visión completa de sus efectos sobre individuos y grupos, en función de las opciones que plantee. No consiste en un examen jurídico de estos distintos efectos, que exigiría unos conocimientos particulares y tendría que realizarse con relación a un proyecto avanzado de texto legislativo.

existentes en función de los vínculos que presente con los elementos allí enumerados.

Adicionalmente, se han puesto en práctica otros mecanismos de control previo de las iniciativas legislativas comunitarias, entre los que destaca la creación de un grupo interdepartamental que depende de varios comisarios europeos y que se conoce como Grupo de “Derechos Fundamentales, Lucha contra la Discriminación e Igualdad de Oportunidades”. Cuando las iniciativas legislativas requieran equilibrar varios derechos fundamentales cuyo contenido pueda considerarse opuesto entre sí, el Grupo de “Derechos Fundamentales, Lucha contra la Discriminación e Igualdad de Oportunidades” debe formular orientaciones políticas dentro de los márgenes de apreciación que ofrecen las disposiciones de la carta.

Junto con el control prelegislativo, se ha establecido un procedimiento de control interno del cumplimiento de la carta, y sobre cuyos efectos los miembros de la comisión, y especialmente los comisarios que forman parte del Grupo de “Derechos Fundamentales, Lucha contra la Discriminación e Igualdad de Oportunidades”, realizan un seguimiento sobre el propio funcionamiento institucional, vigilando de cerca sus operaciones y sus principales resultados, y cooperan con el servicio jurídico, para estudiar periódicamente los resultados más significativos de aplicación del control interno de los derechos fundamentales.

Pese a todo lo anteriormente expuesto, es decir, a pesar del voluntarismo institucional, el hecho de que la carta no haya adquirido pleno reconocimiento en derecho positivo restringe la efectividad de los derechos en ella consagrados, así como la garantía de los ciudadanos de que, si tales derechos resultan violados, vayan a contar con un mecanismo procedimental adecuado para su protección efectiva. Por tanto, y sobre la base de los reenvíos efectuados por el artículo 6, TUE, en estos momentos puede afirmarse que, en Europa, la *garantía supranacional directa más efectiva* de los derechos fundamentales aún recae en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos²² y en los tribunales nacionales,²³ situándose fuera del ordenamiento y sistema institucional comunitario en sentido estricto.

22 Ruiz Miguel, C., *La ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, 1997.

23 Si los derechos fundamentales, en cuanto que derechos subjetivos, implican que el individuo se dota de mecanismos para reaccionar contra los ataques que se les infringe, en su dimensión objetiva significan que los poderes públicos tienen cierta responsabi-

2. *Derechos humanos como criterio de “conformidad con el consenso europeo”*

El respeto de los derechos fundamentales, que de forma específica se propugnó desde 1949 a través de la Convención Europea de 1950, del Consejo de Europa y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y que sólo recientemente fue introducido en las reformas de los Tratados de la UE, es de hecho y de derecho una base importante (o esencial) en el proceso de integración europea posterior a la Segunda Guerra Mundial.

A pesar de las carencias en la formulación de una carta de derechos propia, el funcionamiento de la UE responde en muchos aspectos esenciales al respeto de derechos fundamentales comunes, e invierte una parte de su presupuesto para la consolidación de ese derecho.²⁴ A continua-

lidad de fomentarlos, o al menos, de establecer procedimientos para garantizarlos, mediante el establecimiento de órganos específicos para su protección. Ruiz Miguel, C., “La naturaleza jurídica multidimensional de los derechos fundamentales”, en Aparicio, M. A. (coord.), *Derechos constitucionales y formas políticas*, Barcelona, 2001, pp. 165-179. Desde esta perspectiva, las lagunas en la protección de los derechos de la carta resultan evidentes. No obstante, desde una perspectiva menos garantista, y en tanto que texto de *Soft Law*, la influencia de la carta sobre el fomento de los derechos en ella contenidos es también clara. En relación con esta última perspectiva, véase Ruiz Miguel, C., “Crítica de la llamada...”, *cit.*, nota 19.

²⁴ Otro de los aspectos donde la actuación de la UE puede tener eficacia de cara a la protección de derechos fundamentales, es en su intervención en grandes crisis internacionales. La iniciativa, que hasta ahora era instrumental en estas situaciones, será pronto sustituida por una nueva generación de programas que se basan en su éxito. El consejo se propuso establecer para 2007-2013 el programa específico Derechos Fundamentales y Ciudadanía, en el marco del programa general Derechos Fundamentales y Justicia: “El objetivo último de este programa marco consiste en hacer surgir una verdadera cultura de los derechos fundamentales entre todos los pueblos de Europa. La comisión invita así a realizar un esfuerzo importante de difusión de la información sobre los derechos fundamentales y a intensificar las acciones, especialmente las legislativas, para la aplicación de determinados derechos. Comisión Europea, Comunicación por la que se Establece para el Periodo 2007-2013 un Programa Marco de Derechos Fundamentales y Justicia (COM (2005) 122-1 final); Comisión Europea, Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se Establece para el Periodo 2007-2013 el Programa Específico de Lucha contra la Violencia (*DAPHNE*) e Información y Prevención (COM (2005) 122-2); Comisión Europea, Propuesta de Decisión del Consejo por la que se Establece para el Periodo 2007-2013 el Programa Específico de Derechos Fundamentales y Ciudadanía en el Marco del Programa General de Derechos Fundamentales y Justicia (COM (2005) 122-3); Comisión Europea, Propuesta de Decisión del Consejo por la que se Establece para el Periodo 2007-2013 el Programa Específico de

ción exponemos algunos de los efectos de los derechos fundamentales sobre la configuración actual de la UE.

A. Criterio de exclusión

El Tratado de Ámsterdam concluido en 1997 introdujo en el ordenamiento comunitario un mecanismo para suspender a los Estados miembros del ejercicio de los derechos reconocidos a los Estados que violen gravemente los principios sobre los que se sustenta la UE, entre ellos los derechos fundamentales. Dicho procedimiento se mantiene en la actualidad, si bien, fue modificado a través del Tratado de Niza de 2000²⁵ en el que se añadió un procedimiento de verificación de las violaciones,²⁶ el cual puede incluir el recurso a autoridades o expertos independientes que dictaminen al respecto.

Resulta interesante constatar que el recurso a “expertos independientes” refleja el procedimiento de verificación seguido en 2000 a instancias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, ante los cambios que se estaban produciendo en el gobierno de la República Austriaca. En efecto, antes de la aprobación del Tratado de Niza, en diciembre de 2000, se incorporó al gobierno austriaco un partido político respecto del que existían dudas sobre su respeto de derechos fundamentales. En julio de 2000, el presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos emitió el mandato de examinar con detenimiento la situación que se estaba produciendo en Austria, el grado de compromiso del gobierno de ese país para con los “valores europeos” en particular para con las minorías, refugiados e inmigrantes, así como la evolución del partido que ha-

Justicia Penal en el Marco del Programa General de Derechos Fundamentales y Justicia (COM (2005) 122.4); Comisión Europea, Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se Establece para el Periodo 2007-2013 el Programa Específico de Justicia Civil en el Marco del Programa General de Derechos Fundamentales y Justicia (COM (2005) 122-5). En el ámbito exterior, en siguientes apartados de este trabajo se especifican otros programas europeos.

25 En la actualidad, la propuesta de exclusión debe partir de un tercio de los países miembros, y debe ser decidida por tres quintas partes del consejo con el asentimiento del Parlamento Europeo.

26 Se establece en el apartado 1 del artículo 7 que “antes de proceder a esta constatación, el consejo deberá oír 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”.

bía alcanzado el poder, el FPÖ. Sobre la base de tal mandato se constituyó un grupo de tres expertos o “sabios”,²⁷ se organizaron reuniones y visitas de inspección. Por mandato del citado tribunal definieron un “marco internacional de referencia” para definir lo que serían los “valores europeos”.

Los expertos nombrados no sólo hicieron referencia al Convenio de Roma, así como a base jurídica del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo que les había nombrado, sino también al ordenamiento comunitario propiamente dicho. En concreto recordaron que el artículo 6.1 del TUE declara expresamente que la UE se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales. Además, hicieron referencia a otros textos no vinculantes pero generalmente aceptados en el contexto de la UE, como la Declaración contra el Racismo y la Xenofobia adoptada por el Parlamento Europeo, por el consejo, y por los representantes de los Estados miembros en una reunión que tuvo lugar el 11 de junio de 1986, así como a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Por último, señalaron unos estándares mínimos que deben cumplirse en relación con determinados derechos cuyo respeto se había puesto en cuestión:

En relación con la igualdad y la no-discriminación, su trabajo giró en torno al artículo 13 del TCE introducido en Ámsterdam, y al artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos, así como en la Carta Europea de Derechos Fundamentales (que en aquel momento era un borrador). Los análisis efectuados concluyeron que Austria es el único país de la UE que había elevado la Convención Europea de Derechos Humanos a rango de derecho constitucional interno a través de una reforma constitucional. En relación con los derechos de las minorías, se fijó como indicador la Convención Marco para la Protección de los Derechos de las Minorías adoptada por el Consejo de Europa en 1995, la Convención de Ginebra sobre refugiados de 1951 y su protocolo de reforma de 1967, así como la Convención de Dublín de 1990 que confirmó estos principios

27 La comisión de expertos estuvo constituida por Martti Ahtisaari, ex presidente de Finlandia; Jochen Frowein, director del Max Plank de Heidelberg y ex vicepresidente de la Comisión Europea de Derechos Humanos; y por Marcelino Oreja, presidente del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo CEU, ex ministro del Reino de España y ex comisario europeo.

dentro del sistema comunitario, estableciendo los criterios que deban ser adoptados. En relación con los derechos de los inmigrantes se evaluaron a la luz del artículo 13 del Tratado de Ámsterdam y de la Declaración contra el Racismo y la Xenofobia de 1986. Los expertos analizaron el grado de compromiso del gobierno austriaco y de la jurisprudencia de ese país en todos los aspectos relativos al respeto de los derechos humanos y en particular en relación con los derechos de las minorías, concluyendo que los grandes grupos de minorías (y sus lenguas) están protegidos por la ley. En concreto, evaluaron positivamente la reforma constitucional austriaca del 2000 en la que se reconoce el alemán como lengua oficial y se respeta la diversidad lingüística de las minorías.

Los expertos que habían sido nombrados para evaluar el compromiso de Austria y su grado de cumplimiento de los derechos humanos subrayaron que el sistema austriaco los protege incluso por encima de lo que sucede en otros países europeos, particularmente en relación con minorías y refugiados, aspectos en los que Austria goza de larga tradición.²⁸ En consecuencia, señalaron que no correspondía aplicar el criterio de violación de derechos humanos para excluir a Austria del concierto europeo. Con todo, ese criterio había sido consagrado como indicador de posibles medidas de exclusión.

B. Criterio de adhesión

En el orden del derecho primario, el artículo 49, TUE, tal y como fue enunciado en el tratado de Ámsterdam impone como criterio previo a la adhesión de nuevos miembros, la justificación del respeto a los derechos enunciados en el artículo 6.1, TUE, es decir la libertad, democracia, derechos humanos, libertades fundamentales y Estado de derecho. En la práctica pueden verse varios ejemplos de cómo el respeto de los derechos

28 Después de la Segunda Guerra Mundial, Austria aceptó más de un millón de refugiados, así como lo hizo tras las crisis de Hungría en 1956, Checoslovaquia en 1968 y Polonia entre 1980 y 1981. Igualmente, como consecuencia de las guerras de Yugoslavia, admitió unos 115,000 refugiados. En conjunto, se calcula que desde 1945 se han admitido más de dos millones de refugiados, de los cuales unos 650,000 son el 9% de la población. En ese momento, la situación geográfica de Austria, cercana al exterior de la CE, hace que esté recibiendo muchas solicitudes de asilo, por encima de la media de Europa. Las conclusiones son que existe respeto y compromiso de Austria y su gobierno con el respeto de los derechos humanos en los estándares de la UE.

fundamentales constituye un criterio esencial para la adhesión a las comunidades y a la UE.

a. Acuerdos de Asociación y Acuerdos Europeos

Durante la década de los años noventa, la Comunidad Europea y sus Estados miembros celebraron diferentes acuerdos de asociación conocidos como “Acuerdos Europeos” con doce países de Europa central.²⁹ Los primeros de ellos fueron firmados con Hungría y con Polonia en diciembre de 1991, y entraron en vigor en 1994. Estos acuerdos sentaron las bases jurídicas de las futuras relaciones bilaterales y han sido completados por protocolos sectoriales para facilitar la cooperación en ámbitos concretos como el establecimiento de un marco para la participación en programas europeos, los Acuerdos Europeos sobre Evaluación de Conformidad y la Aceptación de Productos Industriales, etcétera.³⁰

Los Acuerdos Europeos se unían a otros Acuerdos de Asociación preexistentes con Turquía desde 1963 (en vigor desde diciembre de 1994), Malta desde 1970 (vigente desde abril de 1971) y Chipre desde 1972 (vigente desde 1973).

El Consejo Europeo de Copenhague de 1993 abrió definitivamente el camino de la incorporación fijando los criterios fundamentales para la adhesión: estabilidad de las instituciones garantes de la democracia, Estado de derecho, respeto de los derechos humanos y protección de las minorías, economía de mercado, capacidad de soportar la presión de las fuerzas de la competencia, y de asumir las obligaciones que requiere la calidad de Estado miembro. El Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 volvió a incidir en las condiciones de la ampliación al Este y en particular en el requisito de la adaptación de estructuras administrativas y la transposición del derecho comunitario a través de instituciones estables, esencial para afianzar la confianza en la UE. El proceso que sirvió de base para la V ampliación de la UE, que se hizo operativa el 1o. de mayo de 2004 con la adhesión de diez nuevos Estados, también se sigue

29 Estos acuerdos establecen sistemas administrativos de vigilancia de su desarrollo, entre los que destaca el Consejo de Asociación, que a su vez aprueba decisiones sobre la participación en los programas, agencias comunitarias, comités, etcétera.

30 Para un repaso sobre estos acuerdos, véase “Los acuerdos comerciales preparan la ampliación de la Unión Europea”, *Empresa Europa*, núm. 4, julio-septiembre de 2001, pp. 6 y 7.

para la ampliación de Rumania y Bulgaria que tendrá lugar el 1o. de enero de 2007.

El respeto de los derechos humanos es objeto de análisis previo a la adhesión dentro de lo que son los requisitos o criterios políticos de Copenhague, es decir que éstos tienen pleno valor como exigencia de cumplimiento previo a la adhesión a la UE.³¹

b. Turquía

Las relaciones entre la UE y Turquía tienen una larga historia. En 1959 este país presentó su primera solicitud de adhesión, en 1963 se celebró ya un Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía en el cual se hacía referencia a la perspectiva de la adhesión. En 1995 se constituyó una unión aduanera, y en diciembre de 1999 el Consejo Europeo concedió a Turquía el estatuto oficial de país candidato a la adhesión, por estimar que ya contaba con los fundamentos de un sistema democrático. Pese a ello, ese mismo consejo reconocía que Turquía aún presentaba graves lagunas en términos de derechos humanos y de protección de las minorías.³² En su comunicación de octubre de 2004, la Comisión Europea consideró que Turquía cumple suficientemente los criterios políticos de Copenhague y recomendó la apertura de las negociaciones de adhesión, si bien bajo una serie de condiciones:³³

31 Véase, por ejemplo, Comisión Europea, Comunicación de la Comisión. Informe exhaustivo sobre la Preparación para la Adhesión a la UE de Bulgaria y Rumania, COM (2005) 534, pp. 14 y 17 (respectivamente sobre Bulgaria y Rumania). Se subraya la necesidad de mejorar la situación de los presos (acabar con los malos tratos), mejorar la situación de los discapacitados, de los niños y las minorías.

32 Recordemos que Turquía mantiene 35,000 soldados en el norte de Chipre, dividido del sur greco chipriota, desde que invadió la isla en 1974 como reacción a un golpe de Estado apoyado por Grecia.

33 Comisión Europea, Recomendación de la Comisión Europea relativa a los Progresos realizados por Turquía en vistas a la Adhesión COM (2004) 656 final. En esta recomendación de 6 de octubre de 2004, la comisión considera que Turquía cumple de manera suficiente los criterios políticos de Copenhague, y en consecuencia, recomienda entablar negociaciones de adhesión condicionadas con este país. Eso sí, fija una serie de condiciones: en primer lugar, que la adhesión no podrá tener lugar antes de 2014, y que deberá ser muy elaborada para que pueda efectuarse sin sobresaltos. En segundo lugar, que la legislación y el proceso de ejecución deben consolidarse y ampliarse aún más. En particular, en lo que respecta a la lucha contra la tortura y los malos tratos, y en lo que se refiere a la aplicación de las disposiciones relativas a la libertad de expresión, la libertad

Habida cuenta de los avances globales ya alcanzados en materia de reformas y a reserva de la puesta en vigor por Turquía de la legislación pendiente, la comisión recomendó iniciar las negociaciones de adhesión y propuso que, una vez abiertas, estas negociaciones se basen en tres pilares, de los cuales el primero y el tercero se relacionan con el respeto por parte de esa República, de los derechos humanos:

- El *primer pilar* se refiere a la cooperación dirigida a reforzar y apoyar el proceso de *reforma en Turquía, en particular con la perspectiva del respeto interrumpido de los criterios políticos de Copenhague*. Se prevé que la comisión podrá recomendar la suspensión de las negociaciones en caso de violación grave y continuada de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como del Estado de derecho, en los que se asienta la UE, y que basándose en esa recomendación, el consejo podrá decidir suspender las negociaciones por mayoría cualificada.
- El *tercer pilar* prevé la intensificación del *diálogo político y cultural entre los pueblos de los Estados miembros de la UE y de Turquía*. Este diálogo se centrará en las diferencias culturales, la religión, las cuestiones vinculadas a la migración, los problemas relativos a los derechos de las minorías, el terrorismo, y la sociedad civil, cuya tarea habrá de facilitar la UE.

Turquía está realizando importantes avances en su reforma política, dentro de los que se encuentran los relativos al reconocimiento, respeto y protección de los derechos humanos. En este sentido ratificó en abril de 2002 la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En enero de 2002 retiró su reserva respecto del artículo cinco del Convenio Europeo de los Derechos Humanos (relativo al derecho a la libertad y a la seguridad en las provincias sometidas al estado de emergencia). En junio de 2003, el Parlamento turco ratificó el Pacto Internacional de las Naciones Unidas relativo a los

religiosa, los derechos de la mujer y las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como derechos de los sindicatos y de las minorías. Sobre esta base, el Consejo Europeo de diciembre de 2004 programó el inicio de las negociaciones de adhesión con Turquía para octubre de 2005.

Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de las Naciones Unidas relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y en junio de 2003 ratificó el sexto protocolo del Convenio Europeo de los Derechos Humanos sobre la Abolición de la Pena de Muerte.

Aunque ni los criterios políticos en general ni el respeto a derechos humanos en particular constituyan los únicos obstáculos que hayan ralentizado las negociaciones con Turquía, es obvio que a medida que las reformas en ese Estado se orientan a favor de la protección de los derechos fundamentales, las reticencias respecto de su adhesión disminuyen.

C. Elementos del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia

En 2005 la comisión hizo pública una comunicación sobre cómo reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia de cara a los próximos cinco años. Ésta es conocida como “Programa de la Haya”,³⁴ al que sigue un plan de acción.³⁵ Los objetivos del Programa de la Haya se dividen en diez epígrafes y todos ellos tienen importantes implicaciones en materia de derechos fundamentales:

- *Reforzar los derechos fundamentales y la ciudadanía.* Los derechos fundamentales ocupan un lugar central entre los valores de la UE, por lo que al elaborar las políticas es necesario incluir en ellas el control y el fomento del respeto de los derechos fundamentales. Las medidas iniciadas por la comisión para alcanzar los objetivos incluyen un Programa Marco de Derechos Fundamentales y Justicia, una propuesta por la que se establece la Agencia de los Derechos Fundamentales, así como informes de evaluación sobre la aplicación de las directivas sobre el derecho de circulación y residencia.
- *Lucha contra el terrorismo.* Para luchar efectivamente contra el terrorismo, es indispensable una respuesta global. El enfoque debe ser integrado y coherente, y dentro del margen de respeto de los

34 Comisión Europea, Comunicación. Programa de la Haya: Diez Prioridades para los Próximos Cinco Años. Una Asociación para la Renovación Europea en el Ámbito de la Libertad, la Seguridad y la Justicia (COM (2005) 184 final).

35 Plan de Acción del Consejo y de la Comisión por el que se Aplica el Programa de la Haya sobre el Refuerzo de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en la Unión Europea (*Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. 198, 2005).

derechos fundamentales, así como de la captación eficaz en el ámbito de la colaboración con terceros países.

- *Definir un enfoque equilibrado de la inmigración.* La comisión quiere definir un nuevo enfoque equilibrado de la gestión de la inmigración legal y de la inmigración clandestina. Por una parte, se trata de luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, especialmente de mujeres y niños. La gestión eficaz de los flujos migratorios requiere más cooperación entre los Estados miembros y con los Estados terceros, incluido el ámbito de la readmisión y el retorno de emigrantes. Las medidas iniciadas por la comisión para alcanzar estos objetivos comprenden un Programa Marco de Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios, que incluye la creación de un Fondo para las Fronteras Exteriores, un Fondo Europeo para la Integración de los Nacionales de Terceros Países, un Fondo Europeo para el Retorno y un Fondo Europeo para los Refugiados.
- *Establecer un procedimiento común en materia de asilo.* La comisión se propone establecer un procedimiento armonizado y efectivo en materia de asilo. A corto plazo, presentará una propuesta de directiva relativa al estatuto de residente de larga duración para los refugiados, y un procedimiento común y un estatuto uniforme para los refugiados.
- *Maximizar las repercusiones positivas de la inmigración.* La integración es crucial para evitar el aislamiento y la exclusión social de las comunidades de inmigrantes. La comisión anima a los Estados miembros a que progresen en sus políticas de integración, que deberán contribuir a la comprensión, y al diálogo entre religiones y culturas. La comisión desea definir un marco europeo de integración y fomentar el intercambio estructural de experiencias e información sobre la integración.
- *Elaborar una gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE.* En la UE, la supresión de los controles en las fronteras interiores garantiza la libre circulación de las personas. Por esta razón, se precisan mayores esfuerzos para reforzar la gestión integrada de los controles en las fronteras exteriores. Recientemente ha empezado a funcionar una Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores, cuyas tareas podrán desarrollarse más en el futuro.

- *Encontrar el equilibrio adecuado entre la protección de la vida privada y la seguridad al compartir información.* Que las fuerzas de seguridad compartan la información es esencial para luchar de modo eficaz contra el terrorismo y realizar investigaciones relativas a la delincuencia transfronteriza. La UE debe apoyar el diálogo constructivo entre todas las partes interesadas con el fin de encontrar soluciones que mantengan el equilibrio entre la disponibilidad de la información y el respeto de los derechos fundamentales, como la protección de la vida privada y la protección de datos. Para finales de 2005 se han previsto propuestas destinadas a garantizar dicho equilibrio.
- *Elaborar un concepto estratégico relativo a la delincuencia organizada.* La lucha contra la delincuencia organizada requiere mejorar la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros encargadas de reprimirla, como la policía o las aduanas.
- *Garantizar un auténtico espacio europeo de justicia.* Para la obtención y ejecución de las decisiones judiciales debe garantizarse el acceso efectivo a la justicia. La UE se basa en disposiciones relativas al reconocimiento mutuo y debe adoptar medidas con el fin de instaurar una confianza recíproca entre los Estados miembros, creando para ello normas procesales mínimas que garanticen, en particular, los derechos de la defensa. En materia de justicia civil, la comisión hace hincapié en la terminación del programa de reconocimiento mutuo de decisiones en materia civil y mercantil. En cuanto a la justicia penal se refiere, la aproximación de la legislación y la creación de normas mínimas de procedimiento penal resultan a veces indispensables para reforzar la confianza mutua entre Estados miembros.
- *Compartir las responsabilidades y velar por la solidaridad.* Ningún objetivo político puede lograrse sin los recursos financieros adecuados. La aprobación del Programa de La Haya coincidió con la preparación de las primeras propuestas de la comisión para las perspectivas financieras 2007-2013, lo que permitió garantizar la coherencia entre los objetivos del Programa de La Haya y los instrumentos financieros de que se dispone para el periodo 2007-2013. En abril de 2005, la comisión presentó tres programas marco en los que se examina el tipo de instrumentos políticos y financieros que

permitirán alcanzar los objetivos de libertad, seguridad y justicia de la manera más eficaz.

Dentro de este tercer pilar, la UE ha puesto en marcha grandes programas de ayudas para favorecer el respeto de los derechos fundamentales, entre los que destacan los conocidos por las siguientes siglas: AGIS, ARGO, HLWG, DAPHNE o INTI.

AGIS es el Programa Marco para la Cooperación Policial se desarrolla entre 2003 y 2007 con el objetivo de asistir a los juristas prácticos y a los responsables de ejecutar medidas de seguridad, así como a las organizaciones especializadas en representación de víctimas tanto en los Estados miembros como en aquellos que tengan reconocido el estatus e candidato. Se centra en la cooperación entre jueces, fiscales, policías, así como en facilitarles intercambios profesionales, conferencias y seminarios. ARGO es el Programa de Cooperación Administrativa en el Ámbito de las Fronteras Exteriores, Visas, Asilo e Inmigración, para promover la cooperación entre las administraciones nacionales y para facilitar la aplicación uniforme del derecho comunitario. La mayoría de las actividades son objeto de cofinanciación entre los Estados y la comisión y (también en su mayoría) se realizan a propuesta de las autoridades nacionales. HLWG es el Programa de Cooperación con Terceros Países en Materia de Migración. Sirve para desarrollar sistemas efectivos de control de la inmigración y para prevenir el tráfico de personas. DAPHNE es otro macroprograma orientado a permitir que las ONG y otras organizaciones multisectoriales lleven a cabo acciones muy dispares que abarcan desde el acoso escolar a la violencia doméstica, los derechos de los minusválidos, etcétera. Por último, INTI es el Programa de Integración de Nacionales de Terceros Estados para Desarrollar un Diálogo con la Sociedad Civil.

Adicionalmente, existen otros programas para el Apoyo a las ONG y a las víctimas del terrorismo.

III. DERECHOS HUMANOS Y RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA

En la misma medida que los derechos humanos son universales, sus violaciones constituyen una preocupación legítima de todo Estado y de todo ser humano. En un mundo interdependiente, el respeto de los dere-

chos humanos se ha convertido en la columna vertebral del progreso duradero. La Comisión Europea ha aprobado en la última década documentos relativos a la protección de derechos humanos,³⁶ y ya más recientemente se ha comprometido a que su acción exterior se guíe por los derechos fundamentales tal y como son reconocidos en la carta.³⁷

La protección de los derechos humanos en la política exterior europea se centra en el reconocimiento de su universalidad e indivisibilidad. La acción exterior de la UE se vincula con los valores democráticos y de derechos humanos, tanto en el marco de la PESC o segundo pilar; como en el de la cooperación económica y comercial con terceros países dentro del primer pilar.

1. Política exterior de seguridad, diálogos y directrices sobre derechos humanos

La UE mantiene un diálogo privilegiado sobre el respeto a los derechos humanos con una serie de países. En junio de 1996, el consejo aprobó unas orientaciones generales sobre el diálogo político, que se insertan dentro del desarrollo de la PESC.

Los objetivos del diálogo político son intercambiar puntos de vista acerca de cuestiones de interés común, acercar posiciones sobre el respeto de los derechos humanos y determinar los aspectos donde se puede ampliar la cooperación mutua.

La decisión de iniciar un diálogo sobre derechos humanos con un país tercero debe tomarla el Consejo de la UE. Va siempre precedida de

36 Comisión Europea, Comunicación. La Unión Europea y los Aspectos Exteriores de la Política de Derechos Humanos (COM (95) 567 final); Comisión Europea, Comunicación. Inclusión del Respeto de los Principios Democráticos y los Derechos Humanos en los Acuerdos entre la Comunidad y Terceros Países (COM (95) 216 final); Comisión Europea, Democratización, Estado de Derecho, Respeto de los Derechos Humanos y Buen Gobierno: Retos Políticos de la Asociación entre la Unión Europea y los Países ACP, (COM (98) 146 final); Comisión Europea, Comunicación contra el Racismo, la Xenofobia y el Antisemitismo en los Países Candidatos (COM (99) 256 final); Comisión Europea, Comunicación sobre las Misiones de Apoyo y Observación Electoral de la Unión Europea (COM (2000) 191 final); Comisión Europea, Comunicación. El papel de la Unión Europea en el Fomento de los Derechos Humanos y la Democratización en Terceros Países (COM (2001) 252 final).

37 Comisión Europea, Comunicación. El Papel de la Unión Europea en el Fomento de los Derechos Humanos y la Democratización en Terceros Países (COM (2001) 252 final, p. 3).

una evaluación de la situación general de aquél, que comprende la actitud y grado de compromiso de su gobierno respecto a los instrumentos internacionales de protección de derechos fundamentales y la voluntad de cooperación con los procedimientos de las Naciones Unidas.³⁸

El lugar, la frecuencia y el nivel de los representantes a los cuales se celebrará el diálogo se determinarán caso por caso. Sin embargo, deberán ser en la medida de lo posible, los miembros del gobierno y los responsables de la supervisión sobre el respeto de los derechos humanos de los terceros Estados. Estos diálogos se evalúan anualmente, corriendo a cargo ese ejercicio de la Presidencia de la UE en colaboración con la secretaria del consejo.³⁹ En función del resultado de la evaluación, la UE podrá mantener el diálogo o ponerle fin, si no se logran los objetivos de estas directrices o si los resultados no son satisfactorios. Con el fin de garantizar la mayor objetividad posible, se procura que los representantes de la sociedad civil participen en estos diálogos, es posible asociar una fundación u organismo privado especializado en derechos humanos, y la UE se ha comprometido a incluir en cada una de sus delegaciones a un experto en derechos humanos.

La UE dispone además de otros instrumentos orientativos para fomentar el respeto de los derechos humanos en los terceros países. Entre ellos se encuentran las llamadas “directrices” adoptadas por el consejo desde 1998. Cada una de ellas se centra en algún aspecto concreto de los derechos humanos.

Las directrices sobre la *pena de muerte* (adoptadas en 1998) subrayan que su abolición contribuye a la promoción de la dignidad humana y al progresivo desarrollo de los derechos humanos, y que los objetivos de la UE son trabajar con miras a la abolición universal de la pena de muerte como idea política sólidamente defendida y compartida por todos

38 La evaluación de la situación de derechos humanos en Europa se basa en los informes sobre este tema elaborados por organizaciones no gubernamentales (ONG), por las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Antes de adoptar una decisión sobre la puesta en marcha del diálogo, deben analizarse los objetivos que deberán lograrse con la instauración de dicho diálogo, los avances posibles y el valor añadido de tal planteamiento.

39 La evaluación tiene en cuenta los objetivos que la UE se había fijado antes del comienzo del diálogo, así como el valor añadido previsto, y los avances con relación a los temas prioritarios del diálogo, y la contribución de las actividades de la UE a estos progresos.

los Estados miembros. La parte operativa de las directrices tiene por objeto señalar los modos y medios de trabajar eficazmente en el seno de la PESC con vistas a prevenir la tortura y los malos tratos. Un ejemplo de las medidas ya emprendidas a tal fin es la *adopción del Código de Conducta de la UE en materia de exportación de armas*. Otro ejemplo lo constituye la labor que se está realizando con el propósito de introducir *controles en toda la UE en relación con la exportación de material paramilitar*.

Las directrices sobre la *tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes* fueron adoptadas en 2001 y señalan que el respeto de los derechos humanos es uno de los objetivos fundamentales de la PESC. Con tal fin, la UE debe ejercer su influencia en terceros países para que éstos adopten medidas eficaces contra la tortura y los malos tratos y *garanticen que se cumpla la prohibición de dichos fenómenos*.

Además se encuentran las directrices sobre el diálogo sobre derechos humanos que fueron adoptadas en 2001; las directrices sobre los niños y los conflictos armados que se adoptaron en 2003), y las directrices sobre los defensores de los derechos humanos que también se adoptaron en 2004).

2. *Acuerdos comerciales de cooperación y desarrollo*

La UE ha situado paulatinamente la cuestión de los derechos humanos en primera línea de sus relaciones con otros países y regiones. Desde 1992 todos los acuerdos comerciales o de cooperación con terceros países contienen una cláusula que estipula que los derechos humanos son un elemento esencial de las relaciones entre las partes.⁴⁰ En la actualidad existen más de 120 de tales acuerdos.

40 Desde 1992, la Comunidad Europea incluye en todos sus acuerdos con terceros países, una cláusula en la que el respeto de los derechos humanos y el respeto de la democracia se definen como “elementos esenciales” en la relación con la UE. Esta cláusula tiene un carácter único en los acuerdos bilaterales. El planteamiento se ha desarrollado más en el Acuerdo de Cotonú firmado en junio de 2000 con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), el cual se basa en el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de derecho, así como en la buena gestión de los asuntos públicos. Constituye un paso de gran importancia en el desarrollo de las políticas de derechos humanos de la UE. En noviembre de 2000, el consejo y la comisión adoptaron una declaración común sobre la política comunitaria de desarrollo asentada sobre el fomento de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Declaración común del consejo y de la comisión sobre la política comunitaria

El papel fundamental de los derechos humanos es particularmente evidente en el Acuerdo de Cotonú, un *pacto comercial* y de ayuda que liga a la UE y a 78 países en vías de desarrollo de *África, el Caribe y el Pacífico* (países ACP). Como consecuencia de las cláusulas sobre derechos fundamentales incluidas en el Acuerdo de Cotonú, si alguno de estos países ACP no respeta los derechos humanos, las concesiones comerciales pueden suspenderse, y los programas de ayuda reducirse o acortarse. El planteamiento subyacente es que la eliminación de la pobreza, principal objetivo de la política de desarrollo, sólo puede alcanzarse de forma estable y duradera en sociedades democráticas, con un Estado de derecho operativo.

Existen disposiciones similares en los otros programas de ayuda de la UE, incluidos los que afectan a los países candidatos de Europa del Este y los Balcanes, Rusia y las repúblicas del Cáucaso y Asia Central, y sus vecinos del Mediterráneo.

Con carácter más general, es decir, incluso fuera del ámbito de la cooperación con los países ACP, la democracia y los derechos humanos se han convertido en un elemento permanente de la *política de desarrollo* de la acción exterior de la UE. Se integran, como objetivos, en los programas de cooperación o se incorporan a proyectos concretos.

Dentro de estos programas de ámbito geográfico general, destaca la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos cuya misión es contribuir a la consecución nacional e internacional de los objetivos fijados en ese ámbito, complementando al mismo tiempo, los programas regionales y bilaterales de la Comunidad Europea. La Iniciativa Europea de Derechos Humanos tiene su origen en una comunicación de la comisión de 2001,⁴¹ y financiar proyectos concretos a favor de la promoción de los derechos humanos y la democracia en el exterior de la UE.

de desarrollo, de 10 de noviembre de 2000. Véase http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/council20001110_en.htm.

41 Comisión Europea, Comunicación. El Papel de la Unión Europea en el Fomento de los Derechos Humanos y la Democratización en Terceros Países (COM (2001) 252 y Documento de Trabajo de la Comisión —documento interno— fechado el 8 de mayo de 2001; SEC (2004) 1041 del 30 de julio de 2004). También fundamentan esta posición las conclusiones del consejo del 25 de junio de 2001 sobre el papel de la UE en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países; así como la resolución del Parlamento Europeo del 25 de abril de 2002 y las conclusiones del consejo del 23 de febrero de 2004.

Su base jurídica se encuentra en dos reglamentos: el Reglamento 975/1999 del Consejo, modificado por los reglamentos 1882/2003 y 2240/2004; y el Reglamento 976/1999 del consejo modificado por los reglamentos 907/2003 y 2242/2004. Reúne las líneas presupuestarias relativas a la promoción de los derechos humanos, la democracia y la prevención de conflictos en países situados fuera de la UE. Dentro de estos objetivos generales, la comisión escoge, en cada convocatoria, varios temas a los que dará prioridad, de acuerdo con la región geográfica correspondiente.

Sobre la base de la iniciativa europea, la Comunidad Europea aporta ayuda técnica y financiera a las acciones que tengan como objetivo la promoción y la defensa de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, tal y como se recogen en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en los demás instrumentos internacionales sobre desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho; el apoyo a los procesos de democratización; el apoyo a las acciones de fomento del respeto de los derechos humanos y de la democratización; la prevención de conflictos y el tratamiento de sus consecuencias, en estrecha cooperación con los foros competentes al respecto.

Desde su creación ha evolucionado considerablemente. Sus actuaciones se realizan incluso sin consentimiento de las autoridades locales pues presta apoyo a los grupos que luchan a favor de las minorías, así como a los grupos de la sociedad civil que están más involucrados en el trabajo por el respeto de los derechos fundamentales.⁴² Además de contar con líneas propias de actuación, esta iniciativa sirve para canalizar la colaboración europea con diversas organizaciones internacionales, así como con la Corte Penal Internacional.

42 Ha realizado proyectos que respondían a las prioridades sobre derechos humanos que periódicamente fija la UE y el Parlamento, por ejemplo, la abolición de la pena de muerte, la lucha contra la tortura, la lucha contra el racismo y la discriminación de minorías. También se ha centrado en la lucha a favor de la libertad de expresión y de asociación, así como del pluralismo en los medios de comunicación, y ha promovido los derechos de los defensores de los derechos humanos. Ha trabajado en la rehabilitación de las víctimas de la tortura tanto dentro como fuera de la UE, y por último ha tenido relevancia en el lanzamiento de programas de educación superior especializados en derechos humanos, en apoyo al desarrollo de la cultura de la democracia y de las instituciones democráticas.

El último programa desarrollado al amparo de la Iniciativa Europea de Derechos Fundamentales cubrió el periodo 2005-2006 y se concentró en cuatro grandes campañas que alcanzaron a 68 países.⁴³ 54 de ellos se benefician de fondos para realizar mini proyectos para la promoción de la justicia y del Estado de derecho; el fomento de la cultura de derechos humanos; el impulso del proceso democrático; la igualdad; la tolerancia y paz.

Otro de los aspectos donde la actuación de la UE puede tener eficacia, de cara a la protección de derechos fundamentales, es en su intervención en grandes crisis internacionales. La iniciativa, que hasta ahora era instrumental en estas situaciones, será pronto sustituida por una nueva generación de programas. En concreto, el consejo se propuso establecer para 2007-2013 el programa específico Derechos Fundamentales y Ciudadanía, en el marco del programa general Derechos Fundamentales y Justicia.⁴⁴ En el ámbito exterior, subraya que en el décimo aniversario de

43 De cara a un futuro, junto a las cuatro grandes líneas de actuación, se está poniendo en funcionamiento un programa temático especial para desarrollar la democracia y los derechos humanos en países terceros, sobre la base de dos grandes objetivos: por un lado, impulsar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, allí donde sea mayor el riesgo de que se violen, y ofrecer apoyo y solidaridad a las víctimas de la represión o de abusos; por otro lado, reforzar el papel de la sociedad civil en la promoción de los derechos humanos y de las reformas democráticas, apoyando la prevención de conflictos y el desarrollo de la participación y representación políticas.

44 El objetivo último de este programa marco consiste en hacer surgir una verdadera cultura de los derechos fundamentales entre todos los pueblos de Europa. La comisión invita así a realizar un esfuerzo importante de difusión de la información sobre los derechos fundamentales y a intensificar las acciones, especialmente las legislativas, para la aplicación de determinados derechos. Comisión Europea, Comunicación por la que se Establece para el Periodo 2007-2013 un Programa Marco de Derechos Fundamentales y Justicia (COM (2005) 122-1, final); Comisión Europea, Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se Establece para el Periodo 2007-2013 el Programa Específico de Lucha contra la Violencia (*DAPHNE*) e Información y Prevención (COM (2005) 122-2); Comisión Europea, Propuesta de Decisión del Consejo por la que se Establece para el Periodo 2007-2013, el Programa Específico de Derechos Fundamentales y Ciudadanía en el Marco del Programa General de Derechos Fundamentales y Justicia (COM (2005) 122-3); Comisión Europea, Propuesta de Decisión del Consejo por la que se Establece para el Periodo 2007-2013, el Programa Específico de Justicia Penal en el Marco del Programa General de Derechos Fundamentales y Justicia (COM (2005) 122.4); Comisión Europea, Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se Establece para el Periodo 2007-2013 el Programa

la masacre de Sebreniza, en los Balcanes, la UE debe, más que nunca, trabajar en aras de un proceso paciente y permanente de cooperación, persuasión, incentivos y, en última instancia, de sanciones.

Otros programas de acción exterior de cara al futuro son los previstos en las perspectivas financieras 2007-2013, marco en el que se están programando seis instrumentos que afectan a la acción exterior de la Comunidad Europea. Tres son de carácter horizontal (ayuda humanitaria, estabilidad y asistencia macrofinanciera), y los otros tres complementan la aplicación de políticas concretas en áreas geográficas definidas (ayuda a la preadhesión, ayuda de vecindad y cooperación al desarrollo y a la economía). Apoyándose en la experiencia de la Iniciativa Europea para la Defensa de los Derechos Humanos, estos nuevos programas pretenden ser más flexibles y favorecer la colaboración con la sociedad civil como fuerza impulsora del diálogo y de las reformas.⁴⁵

IV. GESTIÓN Y CONTROL DE DERECHOS FUNDAMENTALES

1. *Instituciones comunitarias: tribunal, comisión, consejo y parlamento europeos*

Se ha dicho que el Tribunal de Justicia a través de su jurisprudencia ha contribuido a la integración del elemento de derechos humanos dentro del proceso de contracción de la UE, aunque no estaba estrictamente habilitado por el derecho comunitario primario hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999. En la actualidad, y en tanto no se produzca una reforma, la competencia del TJCE en estas cuestiones sólo abarca a la acción de las instituciones (no a la de los Estados). En el tercer pilar, el tribunal es competente para apreciar la disconformidad con los derechos humanos dentro de lo establecido en el artículo 35.5, TUE; mientras que en el segundo pilar no tiene competencia explícita ni siquiera para apreciar validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con fuerza coercitiva.

El papel de la comisión en la gestión de derechos humanos está forzándose a raíz de los análisis de evaluación de impacto a los que ya

Específico de Justicia Civil en el Marco del Programa General de Derechos Fundamentales y Justicia (COM (2005) 122-5).

45 Comisión Europea, Programa Temático para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos a Escala Mundial en el Marco de las Futuras Perspectivas Financieras, 2007-2013 (COM (2006) 23, final).

hemos aludido. A través de ellos, la comisión verifica por adelantado que tanto sus propuestas legislativas, como sus efectos previsibles, respetan los derechos humanos.

El Consejo de Ministros, a través de sus informes anuales elaborados a partir de 1998, está también asentando las líneas de actuación en estos campos.

El Parlamento Europeo contribuye a la formulación y aplicación de medidas en el ámbito de los derechos humanos mediante sus resoluciones, informes, misiones a terceros países, actos sobre los derechos humanos, delegaciones interparlamentarias y comisiones parlamentarias conjuntas con terceros países, preguntas orales y escritas, audiencias extraordinarias sobre cuestiones concretas y a través de la concesión del Premio Sájarov con carácter anual.⁴⁶ El presidente del Parlamento Europeo también aborda periódicamente las cuestiones de derechos humanos con representantes de terceros países. Concretamente, durante el periodo anual de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, (que se celebra en Ginebra), los parlamentarios europeos se reúnen con el alto comisionado de las Naciones Unidas, con la Presidencia de la UE y con los embajadores de los Estados miembros, así como con las organizaciones no gubernamentales especializadas en el seguimiento y en la defensa de los derechos humanos. Es en estas sesiones, donde el presidente del Parlamento Europeo hace pública una resolución previamente aprobada por el pleno, en la cual se indica la visión del parlamento respecto del respeto de los derechos humanos en terceros países, así como la repercusión de la misma sobre las negociaciones abiertas.⁴⁷

46 En 2004, el Parlamento Europeo atribuyó su premio anual de derechos humanos, el Premio Sájarov a la Libertad de Conciencia, a la Asociación Bielorrusa de Periodistas, en reconocimiento a su destacado compromiso con la causa de la libertad de expresión, y con el fomento del periodismo independiente en Bielorrusia, pese al peligro constante de persecución por parte de las autoridades bielorrusas. En 2004, se celebró una ceremonia extraordinaria en homenaje a la ganadora del Premio Sájarov de 1995, la antigua diputada kurda de Turquía Leyla Zana. Ésta, en la fecha en que el Parlamento le otorgó el premio, llevaba un año en prisión y no pudo recoger el galardón en persona. Tras pasar diez años en la cárcel, por fin fue liberada el 9 de junio de 2004, y pudo dirigirse al pleno del Parlamento Europeo en esta ceremonia extraordinaria, que tuvo lugar el 14 de octubre de 2004.

47 Esta resolución constituye una orientación o recomendación al consejo y a la comisión.

Otro aspecto importante de las actividades del parlamento está constituido por la elaboración de resoluciones sobre violaciones concretas de los derechos humanos en determinados países. Mensualmente, el Parlamento Europeo alberga debates al respecto, y en ellos se insta al consejo, a la comisión y a los gobiernos afectados a actuar. Pese a la carencia de fuerza ejecutiva de estas resoluciones, las reacciones de estos gobiernos indican que son sensibles a la crítica del Parlamento Europeo.⁴⁸

2. El defensor del pueblo europeo

El defensor del pueblo europeo es un órgano comunitario que responde ante el Parlamento Europeo. Fue introducido en el Tratado de Maastricht, y responde a la idea de crear “una Europa de los ciudadanos”, tendencia filosófica promovida con fuerza en los países del sur de Europa en los años ochenta. En efecto, en plena reforma de los tratados en 1991, el gobierno español planteó la necesidad de introducir en el derecho primario un elenco de derechos de los ciudadanos europeos, cuya aplicación debería ser supervisada por un defensor del pueblo europeo.⁴⁹

48 Durante el periodo de referencia, el Parlamento denunció en sus resoluciones, entre otros casos, el del profesor Yuri Bandajevski, científico bielorruso, condenado en 2001 a seis años de trabajos forzados por denunciar la situación sanitaria de Bielorrusia tras la explosión de la central nuclear de Chernobyl, el de Mijail Marinich, ex ministro, antiguo embajador y candidato presidencial en 2001, condenado a tres años y medio de prisión con cargos por motivos políticos, así como los de Valery Levonesvsky y Alexander Vasilyev, condenados a dos años de prisión por difamación al presidente de Bielorrusia; el de Dawit Isaak, ciudadano sueco, periodista, detenido en Eritrea, en septiembre de 2001, tras la prohibición de la prensa independiente; Roy Bennett, parlamentario electo, condenado en 2004 a doce meses de prisión con trabajos forzados, víctima de una campaña de persecución del régimen de Mugabe, en Zimbabwe; Javed Hashmi, dirigente opositor de Pakistán, condenado a 23 años de prisión por criticar al ejército de Pakistán; Daw Aung San Suu Kyi, aún en arresto domiciliario, y otros miembros de la Liga Nacional para la Democracia, partido que ganó las elecciones de 1990 en Myanmar, pese a lo cual el régimen militar le impidió tomar posesión del cargo; y los de tres parlamentarios del partido opositor de Sam Rainsy de Camboya, a los que se había retirado la inmunidad parlamentaria.

49 La propuesta española fue aceptada parcialmente en Maastricht en 1993. Sólo una lista reducida de derechos de los ciudadanos europeos fue introducida en el Tratado de la Unión Europea. De ellos los más importantes son el derecho amplio a la libre circulación, a residir y a trabajar en los Estados miembros; el derecho a elegir y a ser elegido en las elecciones municipales, y también en las elecciones al Parlamento Europeo cuando el ciudadano sea residente en cualquier país de la UE.

En el Tratado de Maastricht se reconocieron dos importantes derechos de ciudadanía. Por un lado, el derecho a presentar peticiones sobre cualquier asunto relacionado con las actividades de la UE ante el Parlamento Europeo. Por otro lado, el derecho a interponer reclamaciones al defensor del pueblo europeo.

No obstante, la actuación del defensor introducida en 1992 sólo alcanza a ámbitos muy limitados. Frente a lo que había sido la propuesta española, quedó reducida al control de la mala administración en las actividades de las instituciones y órganos comunitarios. Los Estados miembros no aceptaron ningún tipo de supervisión por parte del defensor del pueblo europeo respecto de la actividad de las administraciones de los propios Estados miembros, ni siquiera cuando éstas aplican el derecho comunitario.

3. El supervisor europeo de protección de datos

El artículo 286 del TCE establece que los actos comunitarios sobre la protección de los individuos en relación con sus datos personales se aplican a las instituciones a partir del 1o. de enero de 1999 y prevé un órgano supervisor independiente responsable de realizar el seguimiento de las actuaciones comunitarias

El Reglamento 45/2001 sobre la Protección de los Individuos en relación con el Procesamiento de sus Datos Personales por Parte de las Instituciones Comunitarias y sobre la Libertad de Circulación de tales Datos, establece una autoridad independiente responsable de realizar el seguimiento y de supervisar los procesos de datos realizados por las instituciones. Este órgano coordina sus actividades con el responsable de protección de datos con el que cuenta cada institución, el cual a su vez tiene obligación de notificarle las operaciones de carácter sensible realizadas. El supervisor europeo se rige por la Decisión 1247/2002/CE de 1o. de julio de 2002.

4. El grupo europeo de ética

Muchas de las actividades comunitarias legislativas, de investigación y financiación de ésta tienen implicaciones en materia ética. Por esa razón, en 1997 se constituyó un grupo de expertos para asesorar a la Comisión Europea en materias éticas relacionadas con las ciencias y las nuevas tecnologías. Es una entidad independiente, pluralista y multidisciplinar,

cuya aportación es cada vez más relevante en el marco de la elaboración de normativas, o de la ejecución de las políticas comunitarias.

Durante sus dos primeros mandatos (1998-2000) y (2002-2004) emitió informes sobre los bancos de tejidos humanos, la investigación con embriones humanos, el dopaje en el deporte, la investigación con células madre, los implantes, o los bancos de sangre procedentes de cordones umbilicales, y a petición del ex presidente Romano Prodi, elaboró un informe sobre los derechos fundamentales en relación con la innovación tecnológica.

Expirado su segundo mandato, la comisión no sólo decidió renovarlo,⁵⁰ sino también aumentar el número de sus miembros.⁵¹ En 2005 el grupo redactó un importante informe sobre los aspectos éticos de los implantes de TIC (tecnologías de la información y de la comunicación) en el cuerpo humano (dictamen núm. 20). El nuevo grupo ha comenzado sus trabajos analizando los aspectos éticos de la nanomedicina y las células madre.

5. El representante personal del secretario general y alto representante (SGAR) para los derechos humanos

Para garantizar que en todos los niveles de actuación de la UE se preste la debida atención al interés de los derechos humanos, se creó en 1997, dentro del Consejo de la UE, el Grupo de “Derechos Humanos”, cuyo mandato fue prorrogado en 2003, el cual se encarga de todos los aspectos de las relaciones exteriores relativos a los derechos humanos.

En diciembre de 2004, el Consejo Europeo acogió favorablemente la decisión de nombrar un representante personal del secretario general y alto representante para temas de derechos humanos en el ámbito de la PESC, como contribución a la coherencia y a la continuidad de la política de derechos humanos, en atención a las responsabilidades de la comisión.⁵²

50 Decisión 2005/383/CE (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L, núm. 27 del 20 de mayo de 2005).

51 Decisión 2005/754/CE (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L, núm. 284 del 27 de octubre de 2005).

52 El 16 de enero de 2005, el secretario general y alto representante para la PESC, don Javier Solana, nombró a don Michael Matthiessen su representante personal para temas de derechos humanos en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, PESC.

El ámbito de actuación del representante personal se centra en la aplicación de las directrices sobre derechos humanos, la política y actuación de la UE ante Naciones Unidas, ante el Consejo de Europa y ante diversas organizaciones internacionales. Supervisa, además, los diálogos sobre derechos humanos, el grado de integración de los derechos humanos en las distintas políticas de la UE, las relaciones con el Parlamento Europeo en estos aspectos, así como la perceptibilidad de la política europea de derechos humanos.

6. *La Agencia Europea de Derechos Fundamentales*

Tras una amplia consulta pública realizada en octubre de 2004,⁵³ el 30 de junio la comisión propuso ampliar el mandato del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, un pequeño organismo con competencias restringidas creado en 1997,⁵⁴ transformándolo en una Agencia Europea de Derechos Fundamentales.⁵⁵ La misión de este organismo especializado e independiente es prestar asesoramiento en materia de derechos fundamentales a las instituciones y órganos comunitarios, así como a los Estados miembros de la UE cuando apliquen el derecho comunitario.

53 Comisión Europea, Comunicación. La Agencia de Derechos Fundamentales. Documento de Consulta Pública (COM (2004) 693).

54 El objetivo principal del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC), con sede en Viena, es ofrecer a la comunidad europea, y a sus Estados miembros, informaciones objetivas, fiables y comparables sobre los fenómenos del racismo, la xenofobia y el antisemitismo que puedan resultarles útiles a la UE y a los Estados miembros, en la adopción de medidas y en la definición de acciones contra el racismo y la xenofobia. Analiza el alcance y la evolución de los fenómenos y manifestaciones de racismo y xenofobia, y sus causas, consecuencias y efectos. Asimismo, entre las labores del EUMC destacan la necesidad de desarrollar estrategias para combatir el racismo y la xenofobia, así como de resaltar y difundir ejemplos de buenas prácticas en el tratamiento de estos problemas. El eje principal de las actividades del EUMC es la Red Europea sobre Racismo y Xenofobia (Raxen), que recoge información en el ámbito nacional. Raxen se compone de 25 centros nacionales de referencia, uno en cada Estado miembro de la UE. Fue creado mediante el Reglamento (CE) núm. 1035/97 del consejo, de 2 de junio de 1997 (*Diario Oficial de la Unión Europea*, L núm. 151 del 10 de junio de 1997) e inició su labor en 1998. En diciembre de 2003, los jefes de Estado o de gobierno decidieron ampliar el mandato del EUMC hasta incorporar el carácter de Agencia de Derechos Humanos.

55 En junio de 1999, el Consejo Europeo de Colonia había sugerido que se estudiase la necesidad de crear una Agencia Europea de Derechos Fundamentales.

El 30 de junio de 2005, la comisión adoptó una propuesta de reglamento del consejo por el que se crea una Agencia de Derechos Fundamentales de la UE y una propuesta de decisión del consejo. Ambos textos definen el ámbito de las actividades de la agencia que, de aprobarse dichas iniciativas, tendrá competencias en el interior del territorio de la UE (en virtud del reglamento), así como en asuntos relativos a la cooperación policial y judicial en materia penal (como resultado de la decisión del consejo paralela).

Los ámbitos temáticos de su actividad se definirán mediante un marco plurianual, determinado por la comisión. Dentro de estos ámbitos temáticos, la agencia, actuando con total independencia, recopilará y evaluará datos sobre la incidencia práctica de las medidas de la UE relativas a los derechos.

V. PERSPECTIVAS

La protección de los derechos fundamentales en la UE se basa en un triple ordenamiento jurídico: el del Consejo de Europa, el de los Estados miembros y el de la UE. En este trabajo nos hemos centrado en esta última perspectiva, que es generalmente considerada como la más endeble jurídicamente.

En efecto, si entendemos que el reconocimiento de derechos fundamentales significa dotar a los individuos de mecanismos para reaccionar contra los ataques de que son objeto, así como que los poderes públicos asumen la obligación de establecer procedimientos y órganos competentes para garantizarlos, el ordenamiento comunitario por sí mismo presenta actualmente graves lagunas en cuanto a dicho “reconocimiento”: No existe una carta de derechos aprobada con el rango de tratado, no existe un procedimiento jurisdiccional específico para la defensa de estos derechos, no existe un defensor del pueblo con plena competencia en relación con la violación de cualquier derecho fundamental, etcétera

De haberse aprobado el Proyecto de Tratado de Constitución, la carta declarada en Niza en diciembre de 2000 hubiera suplido algunas importantes lagunas del derecho comunitario, en cuanto a la defensa de estos derechos. Ahora bien, en ausencia de las ratificaciones precisas, la Carta de Derechos aún no ha logrado ser introducida en el rango jerárquico de derecho comunitario primario.

No obstante, las lagunas existentes no implican ni que la carta carezca de todo valor jurídico; ni que no exista una protección de los derechos fundamentales en la UE. La carta se ha convertido en un importante elemento de referencia y de interpretación de los trabajos de las instituciones, e incluso de las relaciones entre los Estados. Informa los trabajos legislativos y sirve de base para la configuración de organismos especializados en la protección de determinados derechos. La creación de una Agencia de Derechos Humanos contribuirá a reforzar las garantías de estos derechos. El reenvío al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a las tradiciones constitucionales comunes en los Estados efectuado por el artículo 6, TUE, así como la plétora de derechos reconocidos tanto en el TCE como en la JAI y PESC; y la dotación de programas económicos de gran magnitud para fortalecer la defensa de estos derechos tanto hacia el interior, como hacia el exterior de Europa, implican un serio compromiso de la UE con la defensa de estos derechos.

Pese a su origen plenamente economicista, en los últimos años se han incrementado las acciones de la UE a favor de la defensa de la democracia y de los derechos humanos, tanto en el interior de la UE como de cara al exterior. Abordar la protección de derechos humanos basada en la Carta de Derechos Fundamentales desde una perspectiva constitucionalista o incluso desde la del derecho internacional público clásico puede resultar frustrante. Sin embargo, hacerlo desde la perspectiva política y comunitaria, nos hace deducir que nos encontramos únicamente ante otro aspecto más, de los que hacen del ordenamiento comunitario un sistema *sui generis* en constante transformación. Paradigma de esta afirmación lo constituye la Carta de Derechos Fundamentales, que ha sido objeto de críticas, que carece de fuerza jurídica propia, y que sin embargo informa la actividad legislativa comunitaria, así como una parte importante de la actividad de las instituciones de la UE, incluida la concesión de ayudas y proyectos tanto en el interior como en el exterior de Europa con cargo al presupuesto comunitario.

El impacto práctico de la carta contribuirá a su eventual integración en el derecho positivo de la UE en el rango jerárquico superior que, efectivamente, le corresponde.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CHUECA SANCHO, “La evolución de los derechos fundamentales en los tratados comunitarios”, en MATILLA PORTILLA, F. J. (dir.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Valladolid, 2002.
- Comisión Europea-Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Colonia (3 y 4 de junio de 1999).
- , Conclusiones de la Presidencia, Tampere (15 y 16 de octubre de 1999).
- , Conclusiones de la Presidencia, Bruselas (15 y 16 de junio de 2006)
- Comisión Europea, Comunicación. Inclusión del Respeto de los Principios Democráticos y los Derechos Humanos en los Acuerdos entre la Comunidad y Terceros Países (COM (95) 216 final).
- , Comunicación. La Unión Europea y los Aspectos Exteriores de la Política de Derechos Humanos (COM (95) 567 final).
- , Comunicación. Democratización, Estado de Derecho, Respeto de los Derechos Humanos y Buen Gobierno: Retos Políticos de la Asociación entre la Unión Europea y los Países ACP (COM (98) 146 final).
- , Comunicación contra el Racismo, la Xenofobia y el Antisemitismo en los Países Candidatos (COM (99) 256 final).
- , Comunicación sobre las Misiones de Apoyo y Observación Electoral de la UE (COM (2000) 191 final).
- , Comunicación. El Papel de la Unión Europea en el Fomento de los Derechos Humanos y la Democratización en Terceros Países (COM (2001) 252 final).
- , Comunicación. Recomendación de la Comisión Europea relativa a los Progresos realizados por Turquía en vistas a la Adhesión (COM (2004) 656 final).
- , Comunicación. La Agencia de Derechos Fundamentales. Documento de Consulta Pública (COM (2004) 693).
- , Comunicación por la que se Establece para el Periodo 2007-2013 un Programa Marco de Derechos Fundamentales y Justicia (COM (2005) 122-1, final).

- , Comunicación respecto de la Carta de Derechos Fundamentales en las Propuestas Legislativas de la Comisión. Metodología para un Control Sistemático y Riguroso (COM(2005)172).
- , Comunicación. Programa de la Haya: Diez Prioridades para los Próximos Cinco Años. Una Asociación para la Renovación Europea en el Ámbito de la Libertad, la Seguridad y la Justicia (COM (2005) 184 final).
- , Comunicación. Informe exhaustivo sobre la Preparación para la Adhesión a la Unión Europea de Bulgaria y Rumania (COM (2005) 534).
- , Comunicación. Programa Temático para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos a Escala Mundial en el Marco de las Futuras Perspectivas Financieras, 2007-2013 (COM (2006) 23, final).
- , Documento de Trabajo (Sec (2004) 1041).
- , Plan de Acción del Consejo y de la Comisión por el que se Aplica el Programa de la Haya sobre el Refuerzo de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en la Unión Europea (DOC 198 de 2005).
- , Propuesta de Decisión del Consejo por la que se Establece para el Periodo 2007-2013 el Programa Específico de Derechos Fundamentales y Ciudadanía en el Marco del Programa General de Derechos Fundamentales y Justicia (COM (2005) 122-3).
- , Propuesta de Decisión del Consejo por la que se Establece para el Periodo 2007-2013, el Programa Específico de Justicia Penal en el Marco del Programa General de Derechos Fundamentales y Justicia (COM (2005) 122.4).
- ESCOBAR, *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*, Alcalá, 2004.
- FREIXES, T., “Las principales construcciones jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El estándar mínimo exigible a los sistemas de derechos en Europa”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 11-12, 1995.
- FREIXES SANJUÁN *et al.*, “Los derechos fundamentales como parámetros de legitimidad en la Unión Europea”, en Marzal, A. (ed.), *Los derechos humanos en la Unión Europea*, Barcelona, Bosch, 2002.
- Parlamento Europeo, Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se Establece para el Periodo 2007-2013 el

Programa Específico de Lucha contra la Violencia (*Daphne*) e Información y Prevención (COM (2005) 122-2).

- , Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se Establece para el Periodo 2007-2013 el Programa Específico de Justicia Civil en el Marco del Programa General de Derechos Fundamentales y Justicia (COM (2005) 122-5).
- PÉREZ CARRILLO, E., “El derecho de acceso a los documentos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en Ruiz Miguel, C., *Estudios sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Santiago de Compostela, 2004.
- RODRÍGUEZ, *Integración europea y derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2001.
- RUIZ MIGUEL, C., “Los derechos fundamentales en la relación entre el derecho comunitario y el ordenamiento nacional”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 120, 1995.
- , “El largo y tortuoso camino hacia la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Estudios sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Santiago de Compostela, 2004.
- , “Crítica de la llamada inconstitucionalidad por omisión”, *Revista Iberoamericana de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2004.
- , “La naturaleza jurídica multidimensional de los derechos fundamentales”, APARICIO, M. A. (coord.), *Derechos constitucionales y formas políticas*, Barcelona, 2001.
- , *La ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, 1997.

- Programa Específico de Lucha contra la Violencia (*Daphne*) e Información y Prevención (COM (2005) 122-2).
- , Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se Establece para el Periodo 2007-2013 el Programa Específico de Justicia Civil en el Marco del Programa General de Derechos Fundamentales y Justicia (COM (2005) 122-5).
- PÉREZ CARRILLO, E., “El derecho de acceso a los documentos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en Ruiz Miguel, C., *Estudios sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Santiago de Compostela, 2004.
- RODRÍGUEZ, *Integración europea y derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2001.
- RUIZ MIGUEL, C., “Los derechos fundamentales en la relación entre el derecho comunitario y el ordenamiento nacional”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 120, 1995.
- , “El largo y tortuoso camino hacia la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Estudios sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Santiago de Compostela, 2004.
- , “Crítica de la llamada inconstitucionalidad por omisión”, *Revista Iberoamericana de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2004.
- , “La naturaleza jurídica multidimensional de los derechos fundamentales”, APARICIO, M. A. (coord.), *Derechos constitucionales y formas políticas*, Barcelona, 2001.
- , *La ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, 1997.