

Los Derechos Humanos y la Unión Europea

Fernando Alvarez de Miranda
Defensor del Pueblo

Junta General del Principado de Asturias

AULA PARLAMENTARIA

**Los Derechos Humanos
y la Unión Europea**

Junta General del Principado de Asturias

AULA PARLAMENTARIA

Sesión del Aula Parlamentaria
de la Junta General
del 8 de mayo de 1998

© Junta General del Principado de Asturias
Edita: Junta General del Principado de Asturias
Diseño: Elías
D.L.: AS-2.455/98
I.S.B.N.: 84-86804-52-3
Imprime: I. Gofer

Los Derechos Humanos y la Unión Europea

Fernando Alvarez de Miranda

Defensor del Pueblo

Presentación

Ovidio Sánchez Díaz

Presidente de la Junta General del Principado de Asturias

Excelentísimas e Ilustrísimas Autoridades:

Mañana día 9, se celebra el "Día de Europa". Europa bien se merece su día. Estamos en Europa y en Europa está nuestro futuro.

Y es bueno también que la Junta General del Principado de Asturias conmemore esta fecha.

Como Asamblea de representación del pueblo asturiano, ninguna institución mejor que ella para hacer presente a nuestro pueblo en la celebración de los pueblos de Europa.

Además, la Junta General viene liderando, como es sabido, el proceso, ya firmemente avanzado, de integración del parlamentarismo regional en el seno de la Unión Europea a través de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas, creada precisamente aquí en nuestro Palacio, en este mismo Salón Europa que hoy nos acoge, como instrumento de expresión conjunta de las Cámaras legislativas infranacionales en el aseguramiento de la legitimidad democrática de la Unión.

Este año, hemos querido celebrar el “Día de Europa” con una sesión de nuestro Aula Parlamentaria, eligiendo para la ocasión un asunto de la mayor significación en el ámbito europeo como es el de los Derechos Humanos.

Ciertamente, el Euro es ahora la estrella del proceso europeo. Es justo reconocerle su importancia. De hecho, el curso pasado tuvimos en nuestro Aula Parlamentaria al Director del Banco de España para anticiparnos lo que en estos momentos es ya una esperamos que fecunda realidad.

Pero, sin desmerecimiento del Euro, que, indudablemente, tiene una fuerte simbología política, aunque su significación sea prioritariamente monetaria, los Derechos Fundamentales vienen cumpliendo ya, y continuarán cumpliendo en el futuro, de manera irremplazable un papel de primera magnitud en la Unión Europea, cual es el de servir de cemento de unión entre los ordenamientos de los Estados miembros, al servicio de la formación de una cultura política común, que, sin duda, favorece, y habrá de favorecer, la integración política de los ciudadanos de la Unión en un escenario institucional compartido.

La obra maestra de la política del siglo veinte, como Hugh Thomas acaba de caracterizar felizmente a la Unión Europea en un reciente artículo de prensa, ha de poner toda su inteligencia y potencialidad al servicio de los Derechos Humanos Fundamentales, que son ya uno, si no el más valioso de sus activos.

Es de todo punto relevante verificar en ese sentido la traslación de la protección de los derechos fundamentales desde el ámbito inicial del Consejo de Europa hasta el interior de la Unión

Europea, obligada por el Tratado de Maastricht a respetar los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio de Roma de 1950, como no puede igualmente dejar de resaltarse la creación del Defensor del Pueblo Europeo en la mejor tradición de los ombudsmen de los Estados miembros.

Y es francamente esperanzador comprobar que la cultura de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea no deja de reafirmarse progresivamente. En esa estela, saludamos con expectación el Manifiesto en favor de una Constitución Europea, en el que personalidades tan relevantes como Leopoldo Elia o Preston King abogan por que se reconozcan expresamente los Derechos Fundamentales como patrimonio constitucional europeo.

Europa ha conocido la exaltación de los Derechos Humanos y también, por desgracia, dolorosas violaciones, que todos querríamos que fueran ya cosa, no pasada, aunque sí del pasado, pero que lamentablemente están todavía en nuestro presente.

Desde la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 hasta el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, en vigor para España desde 1979, Europa ha sido escenario de la lucha por la conquista de las libertades públicas.

Una lucha jalonada con éxitos indiscutibles, pero también con episodios que han mostrado y muestran que los peligros y las amenazas para las libertades públicas acechan y obligan a permanecer siempre alerta.

Pero es realmente preocupante que todavía hoy las violaciones de los Derechos Humanos puedan tener lugar en Europa. La situación de la ex-Yugoslavia, las dificultades de Kosovo, nos recuerdan a todos que los Derechos Humanos son el más rico pero acaso también el más vulnerable patrimonio de la humanidad.

Para hablarnos de los Derechos Humanos y la Unión Europea tenemos el honor de contar entre nosotros con el Excelentísimo señor don Fernando Alvarez de Miranda, Defensor del Pueblo en España desde que en noviembre de 1994 fuera designado por unanimidad de los Plenos del Congreso y del Senado.

El señor Alvarez de Miranda tiene en su haber una larga trayectoria política, caracterizada siempre por la defensa de la libertad, la democracia y los Derechos Humanos.

Partícipe activo durante la década de los sesenta en el Movimiento Europeo que habría de sentar las bases del posterior ingreso de España en el Consejo de Europa y luego en las Comunidades Europeas; Presidente, ya en los setenta, de la Fundación Humanismo y Democracia; miembro, en los noventa, del Comité de Expertos de la Unión Europea para el Programa Plurianual de Derechos Humanos en Centroamérica, preside actualmente la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo y es Vicepresidente Primero del Comité Nacional para el Cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que se celebrará el próximo mes de diciembre.

De todos es conocida, por lo demás, su dedicación política en España, como fundador del Partido Popular Democrático Cristiano; como Presidente, además de Diputado en dos ocasiones del Congreso de los Diputados en el momento de la aprobación de la Constitución; como, en fin, Consejero de Estado Electivo.

Procedente de la Abogacía, ha sido Profesor de Derecho Procesal en la Universidad Complutense de Madrid, y es autor de dos conocidos libros: «Al servicio de la democracia» y «Del contubernio al consenso».

Los Derechos Humanos y la Unión Europea

Los Derechos Humanos y la Unión Europea

Fernando Alvarez de Miranda

Defensor del Pueblo

Excelentísimo señor Presidente de la Junta General del Principado de Asturias, excelentísimos e ilustrísimos señores, señoras y señores.

Mis primeras palabras tienen que ser de forzosa gratitud para con la Junta General del Principado de Asturias y para con su Presidente, por el honor que me hacen al invitarme a tomar la palabra en esta “Aula Parlamentaria”, dedicada a conmemorar el Día de Europa.

Para un viejo europeísta —que no un europeísta viejo—, venir a la casa donde se encarna la representación de la voluntad popular a hablar de Europa, de la idea de Europa, constituye una tarea gratísima. Pero al analizar este asunto, no puedo despegarme de tres circunstancias que explican mi particular visión sobre el proceso de construcción europea. La primera ya está dicha, mi europeísmo militante y veterano. La segunda, con igual grado de veteranía y militancia, mi adhesión al humanismo, al que considero parte de la herencia común europea. Y la tercera,

mi condición de Defensor del Pueblo, que me obliga a extremar el celo al enjuiciar cualquier estructura política, para ver qué lugar se da en ella al ciudadano.

Ya lanzados a hacer encuadres previos, diré que he usado el término “Europa” en el título de mi intervención, consciente de que la mayor parte de lo que diga se dedicará a cuestiones relacionadas con la Unión Europea o con los Estados que forman parte de la misma. Tengo presente que existe otra Europa fuera de esa Unión, pero tengo también la confianza de que llegue el día en que los términos “Unión Europea” y “Europa” sean perfectamente sinónimos. En tanto ese momento llega, permítaseme la licencia –que por demás contiene un anhelo– de no distinguir lo que hoy día debe distinguirse con claridad.

Convendremos todos en que vivimos un momento importante en la integración europea. Hace apenas cinco días los Jefes de Estado y de Gobierno de los quince Estados que componen la Unión, reunidos en Consejo Europeo, aprobaban el “Euro”, la nueva moneda común. La relevancia de este hecho ha sido comentario omnipresente en todos los medios de comunicación, con profusión de opiniones autorizadas. Ciertamente estamos ante un nuevo paso capital en la historia de la integración europea; por medio del mismo, Europa se consolidará de manera indiscutible como una potencia económica de primer orden, en paridad con Estados Unidos o Japón.

Pero, fuera de los circuitos oficiales, los ciudadanos europeos han recibido este cambio histórico con frialdad. La indudable trascendencia de la consecución de una Unión Monetaria, en la que participan la mayoría de los Estados de la Unión –y que tie-

ne vocación de acoger a la totalidad en un momento posterior–, no es suficiente para revitalizar la ilusión por Europa.

Podría decirse que a la Unión Europea le falta calor, ese calor que no puede buscarse en las estructuras oficiales y que sólo proporciona la adhesión de los ciudadanos. La Unión Europea no es ya la “Europa de los mercaderes”, pero lamentablemente tampoco es todavía la “Europa de los ciudadanos”.

Se me objetará que estamos sólo a mitad de camino. Que la consecución de la Unión Monetaria es el paso precursor de la Europa política. Que ese diseño por etapas ya estaba lúcida-mente previsto por Jean Monnet y que ahora se trata únicamente de seguir la partitura y dejar que la fuerza creciente de la “Europa económica” imponga la necesidad de una “Europa política”.

Quizá sea así, quizás el modelo de Monnet se cumpla hasta sus últimas previsiones, a despecho de pesimistas y euroescépticos. En todo caso, debo manifestarles mi convicción de que una Europa meramente unida en lo económico no puede mantenerse para siempre, sin que una Unión política venga a consolidarla definitivamente.

Para que esa unión política sea factible es necesario que los ciudadanos se ilusionen con la posibilidad de construir –ellos, no sólo los gobiernos– una Europa mejor. No concibo que la Unión Europea pueda avanzar sin acertar a encontrar el modo en que el ciudadano pueda participar activamente en toda la obra impresionante que es la construcción europea. En esto creo que hay que ser maximalista. No vale cualquier avance, sino única-

mente aquél que lleve aparejado un fortalecimiento de la posición de los ciudadanos en el entramado institucional de la Unión Europea.

En un corto espacio de tiempo, se despertaron por dos veces –en las negociaciones previas a los Tratados de Maastricht y de Amsterdam– algunas esperanzas sobre que la Unión Europea conseguiría ofrecer mejoras sustanciales respecto al estatuto de sus ciudadanos. Mejoras que servirían para acortar el llamado déficit democrático que lastra a las instituciones europeas y para afianzar las garantías con las que los individuos deben contar frente a una Administración que se percibe como una maquinaria cada vez más poderosa e inaccesible. No creo que nadie pueda tacharme de derrotista si afirmo ahora que, en ambos casos, los resultados finales no pasaron de discretos.

Es cierto que se han producido algunos avances (mejoras en la libre circulación de personas, sufragio activo y pasivo en las elecciones locales así como al Parlamento Europeo, implantación del Derecho de petición ante el Parlamento Europeo, creación del Defensor del Pueblo Europeo), incluso, debe acogerse como un paso importante el procedimiento que el Tratado de Amsterdam prevé en el artículo 7 para sancionar a los Estados miembros que violen de una forma grave y persistente los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, y del estado de Derecho. Pero lo cierto es que, a pesar de estas y otras mejoras, aun está lejos el día en que los ciudadanos puedan considerar que sus derechos y libertades están adecuadamente protegidos en tanto que ciudadanos de la Unión Europea.

En ese terreno queda mucho por hacer. Evidentemente no puedo pretender desgranar aquí los múltiples campos en los que se hace necesario que la Unión Europea mejore sus procedimientos y extreme sus garantías en beneficio de todos. Pero tampoco quiero limitarme a una crítica que no aporte nada y que se contente sólo con señalar las heridas, sin buscar el mejor modo de cerrarlas. Por esa razón haré alusión a algunos problemas que se plantean hoy, íntimamente relacionados con los derechos y las libertades de los ciudadanos, y que deberían haber sido abordados con mayor determinación, por quienes tienen la principal responsabilidad de ofrecer respuestas aceptables.

Así, en primer lugar, debo referirme a la posición de la institución que dirijo sobre la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Los pronunciamientos de este Alto Tribunal europeo –aquí sí en un sentido amplio– corren el riesgo de quedar en meros ejercicios retóricos si, como ha ocurrido, no llegan a producir en los Estados ningún efecto jurídico.

Para este Defensor del Pueblo resulta casi una ironía ofrecer a los ciudadanos la vía –por otra parte indirecta y en sí misma compleja– del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para al final negar toda efectividad a la resolución de ese Tribunal. Esto se compadece mal con la propia lógica del Convenio de Derechos Humanos y, sobre todo, dejaría prácticamente reducida a la nada la protección de los Derechos y libertades que se intentasen por ese procedimiento.

De acuerdo con esta postura, el Defensor del Pueblo instó en su momento la modificación de las normas procesales oportunas para que fuera posible dar plena efectividad en España a las

sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuando en las mismas se impute al Estado español una violación del Convenio para la protección de los Derechos Fundamentales y las libertades públicas.

Existe, creo que debe afirmarse con toda rotundidad, un Derecho Común Europeo, que en lo referente a derechos humanos y libertades fundamentales está cristalizado en el Convenio de Roma de 1950. Y ese Derecho común Europeo debe poder hacerse presente entre nosotros, sin que las carencias de nuestras normas procesales y administrativas se alcen como un obstáculo insalvable.

Pasaron ya los tiempos en que los preceptos sobre derechos tenían sólo eficacia declarativa. Si existe un Tribunal Europeo encargado de enjuiciar las lesiones que se produzcan, por parte de los Estados, a los derechos de los particulares, si existe un Comité de Ministros cuya función es vigilar el cumplimiento del Convenio, es para que todo ese mecanismo tenga alguna eficacia práctica y no para que tales instancias sean para los particulares el lugar donde, todo lo más, obtengan victorias morales.

Volviendo al ámbito de la Unión Europea, quiero referirme a un segundo problema. Es bien sabido que los tratados comunitarios tienen una grave carencia, constituida por la falta de una declaración de derechos fundamentales. Si esa carencia pudo ser tolerable cuando formalmente sólo se trataba de crear comunidades sectoriales, si para una Comunidad Económica se consideró suficiente con la enunciación de ciertos principios vaporeos, la experiencia ha dejado bien claro que esta perspectiva es absolutamente insatisfactoria.

No obstante, a este respecto debe destacarse la labor pretoria que ha venido realizando, a partir de 1969, el Tribunal de Justicia de Comunidades, por la vía de considerar las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario y señalar que el Convenio Europeo de Derechos Humanos es un “elemento inspirador” en su labor jurisdiccional.

Sin embargo, a estas alturas de la integración europea se hace cada vez más notoria la falta de ese catálogo de derechos. La Unión Europea se ha convertido en un entramado de tratados que, si bien no tienen todavía competencias generales, tienden claramente a ir copando campos cada vez mas amplios de atribuciones. Ante tal realidad lo más lógico hubiera sido dotar al Tratado de la Unión de un nuevo título que contuviera una declaración de derechos que resultase, cuando menos, el mínimo común denominador de lo que en derechos y libertades reconocen las Constituciones de los Estados miembros. Obviamente, para que tal declaración no quedase reducida a meros principios programáticos habría que prever igualmente un sistema de recursos judiciales y extrajudiciales, que garantizaran la plena efectividad de tales derechos.

Es conocido que la posibilidad que vengo comentando nunca ha sido tomada en consideración por las instancias decisorias de la integración europea. Tan solo el Parlamento Europeo la ha apoyado decididamente, tanto en el “Proyecto Spinelli” de 1984, como en el mas reciente “Proyecto de Constitución Europea”. Probablemente haya que esperar a que se abra paso la idea de coronar el ordenamiento jurídico de la Unión con un texto for-

malmente constitucional, para poder contar con una declaración de derechos y libertades como parte del Derecho primario de la Unión.

Como la Unión Europea es un perpetuo ejercicio de posibilismo, comprobadas las dificultades para hacer realidad la formulación de un catálogo completo de derechos dentro de los tratados constitutivos, se ha venido defendiendo la conveniencia de que la Unión –o al menos la Comunidad Europea, dada la falta de personalidad jurídica de la primera– pudieran adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal de Justicia de Comunidades señaló en su día que esa adhesión no podía llevarse a efecto sin modificar previamente los propios Tratados constitutivos. Y lo cierto es, que aunque el asunto ha estado en la agenda de la última Conferencia Intergubernamental, ésta no ha dado una respuesta definitiva sobre el mismo.

Con independencia de que debemos continuar trabajando para que el Tratado de la Unión llegue a contener una declaración de derechos, me parece de la máxima importancia que la Unión Europea se convierta en parte del Convenio Europeo de derechos Humanos y, como tal, quede sujeta al control de los órganos previstos en dicho Convenio.

Los europeos, como ciudadanos de la Unión y en sus relaciones con las instituciones comunitarias (cuando menos) deben poder contar con algún tipo de garantía, frente a la actuación de esas instituciones que pudiera resultar lesiva de sus derechos fundamentales. Si eso no ocurre, lo que estaremos socavando será el propio concepto de ciudadanía; ya que un ciudadano que no tie-

ne medio para alcanzar la protección de sus derechos esenciales, no es un ciudadano sino un súbdito.

Por otro lado, no es suficiente que los ciudadanos vean sus derechos amparados por la Unión. Antes he hablado de que es necesario ilusionar a los europeos con la idea de Europa. A buen seguro esta ilusión cobraría vigor si desde la Unión se lograran concebir políticas que paliaran el problema más acuciante de cuanto nos afligen, la existencia en nuestra próspera Unión de 18 millones de parados. Europa debe volcarse en la esfera social, pues muy probablemente en ese campo se ganará o se perderá la batalla decisiva.

Como ha advertido recientemente Simone Veil, no puede prevalecer la sensación de que todo esto de la integración europea es poco menos que una especie de “club de ricos”, alejado de las preocupaciones más cotidianas de la inmensa mayoría. Si los ciudadanos, que son –insisto una vez más– los que tienen que asumir como propia la Unión Europea para que ésta perdure, no ven que la primera prioridad es la resolución de sus problemas, difícilmente van a sentirse vinculados a esta Unión.

La consolidación de una “Europa social” no es una empresa fácil. Pero sus posibilidades son enormes. Sobre todo si se consigue transmitir a los europeos la certeza de que sus problemas son, en esencia, los mismos –vivan en Maastricht, en Dublín o en Oviedo– y que la resolución de esos problemas requiere soluciones únicamente factibles si se adoptan a escala europea.

He dejado para el final un asunto, ante el que creo que este auditorio tendrá especial sensibilidad, por haber sido Asturias en

otro tiempo tierra de emigración. Hoy son otros los que se acercan a nuestras fronteras para intentar obtener aquí los medios de vida que su país no les ofrece. Los Estados europeos, en buena medida por las propias dificultades económicas, vienen practicando una “política de stop” frente a la inmigración. Aunque lo cierto es que, al menos hasta ahora, los principales resultados de esa política no han sido la detención del flujo de inmigrantes, sino el aumento de las entradas clandestinas y el desvío de las solicitudes de visados hacia las peticiones de asilo.

Ante tal situación, los países miembros de la Unión Europea han reduplicado los esfuerzos para aumentar los controles fronterizos y, a la vez, han ido endureciendo los requisitos para la concesión de permisos de residencia o trabajo, e, incluso, para el reconocimiento de la condición de asilado.

Así, en Estados en que existía una larga tradición de generosidad en la concesión de asilo, como Francia o Alemania, han endurecido sus legislaciones sobre la materia. La situación de aquél que pretende acceder legalmente a los países de la Unión Europea es semejante a la del corredor de una carrera de obstáculos. A cada paso le surgen nuevas cortapisas de todo tipo, el rigor administrativo se extrema con cierta frecuencia hasta extremos desproporcionados, los requisitos se encadenan de forma tal que dependen unos de otros, en muchos casos sin que exista una razón lógica que lo justifique. Es cada vez mas frecuente oír hablar a este respecto de una “Europa fortaleza”.

Claro está que resulta necesaria una política europea de inmigración. Nada puede oponerse tampoco al hecho de que deba comprobarse la veracidad de las peticiones de quienes solicitan

asilo. Pero en países como los miembros de la Unión, que se precian de ser Estados de Derecho, los procedimientos de acceso a los mismos tienen que estar regidos por el derecho y no por peculiares sistemas de presunciones que, de ordinario, favorecen al extranjero rico y cargan toda su fuerza sobre el pobre.

Bueno es recordar a este respecto, que la consecución de un fin no habilita a utilizar cualquier medio, sino sólo aquéllos que sean permisibles, además de razonables.

Dejo en el tintero muchas otras cuestiones que son igualmente necesarias para asegurar un progreso armónico de la integración europea. Mas si tuviera que sintetizar lo que he dicho y lo que no he dicho en una frase, diría que nuestro reto es recuperar al hombre.

Tengo para mí que el principal problema de la integración europea no es el de encontrar las soluciones jurídico-políticas que hagan posible esa integración. El genio creador de los europeos ha ido proporcionando los diferentes modelos teóricos según iban siendo necesarios. El primer problema de la Unión Europea es que primero existan europeos que deseen unirse. Desde luego para que un día lleguen a existir esos europeos el lugar central en la Unión tiene que ser para el ciudadano, no para los agrios, el cemento o el carbón.

La Unión Europea es hoy una comunidad de Derecho, cimentada sobre valores como la libertad, la democracia, la tolerancia y el respeto de los derechos humanos. Valores todos que son patrimonio común de los europeos. Y sobre ese patrimonio nos toca edificar la que será la Europa del mañana. A quienes corres-

ponda esa tarea, bueno será que tengan presente que, como dijo un ilustre europeísta, “a Europa no hay buscarla en los límites de la geografía sino en las fronteras de la libertad”.

Muchas gracias.

Junta General
del Principado de Asturias