

Editorial

La elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales es un elemento clave de la Cumbre europea de Biarritz, que va a celebrarse entre los días 13 y 15 de este mes de octubre. Los primeros proyectos del texto que se han hecho públicos nos muestran hasta qué punto sigue siendo controvertido el contenido de esta Carta y lo alejadas que están entre sí las posiciones y esperanzas de los diferentes actores –políticos, económicos, sociales–. En principio todo debería concluirse para antes de diciembre (Cumbre de Niza) mediante un documento que tendrían que aprobar el Consejo, el Parlamento e y la Comisión europea.

Sin embargo, el objetivo que se persigue es tanto más confuso cuanto que se nos presenta esta Carta no como un fin en sí, sino como una etapa hacia una futura constitución que reactivaría fuertemente la construcción europea. Sin embargo esta reactivación hacia una Europa más política que gestiona no parece estar bien encaminada. La unión monetaria no ha conseguido, hasta la fecha, crear un efecto de encadenamiento automático hacia una Europa económica integrada. No vemos claramente el efecto catalizador que esta nueva Carta pueda tener.

Otra hipótesis: al reafirmar con fuerza una serie de valores comunes, se enviaría un claro mensaje a los países candidatos y se evitaría, en el futuro, el fracaso de las sanciones antiaustríacas. Pero también aquí el escepticismo prevalece, ya que esto significaría que los partidos extremistas desafían frontalmente a la democracia y que por tanto se expondrían a sanciones, pero si analizamos sus prácticas (Front national, Lega Norte o FPÖ), se trata más bien de un trabajo de oculto, que con

frecuencia es difícil de sancionar.

Última hipótesis: la importancia de la Carta no estaría en sus derechos políticos, ya garantizados en otros textos, sino en los nuevos derechos que enuncia, y en especial en los derechos sociales. Extraño recorrido de la historia el pensar que una carta no vinculante podría suplantarse a una política social en regresión y esperar que el Tribunal de Justicia pudiera inspirarse en estos principios para dictaminar lo que algunos consideran como una disminución, un retroceso social en el ámbito europeo o nacional.

Sin embargo, y aunque tal sea el objetivo, no hay visión estratégica. Recordemos la historia de la Carta de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, carta no vinculante y especialmente ambigua en su formulación (para impedir ya en aquel momento cualquier interpretación dinámica por parte del Tribunal de Justicia); esta Carta estaba acompañada por un programa de acción y finalmente se había fraguado en el acuerdo social del Tratado de Maastricht. Sin embargo hoy en día no nos queda más remedio que constatar que la Carta, el programa social y la reforma de los tratados se realizan en paralelo los tres, sin comunicación entre los foros de discusión y sin articulación entre los resultados previsibles. Una Carta de Derechos Fundamentales ambiciosa debería reforzar el programa social y llevar a una generalización del voto por mayoría cualificada en el asunto social (al igual que al final de la excepción para el derecho de huelga y de lock-out). Si no se consigue esto, pronto olvidaremos esta Carta, el programa social no se inscribirá en una estrategia global y no habrá reformas en lo que a la mayoría cualificada se refiere.

Carta de Derechos Fundamentales

Tres puestas importantes

Tres son los problemas que siguen pendientes en el momento actual de la negociación. El primero es de carácter político: ¿Qué se va a hacer con esta Carta? ¿Será un documento que se integre en el Tratado sobre la Unión Europea? ¿Será el preámbulo de la todavía hipotética Constitución Europea o será sólo motivo de una declaración solemne?. El segundo problema se refiere al fondo de la misma: hay un relativo consenso entre los Quince sobre los derechos civiles y políticos; sin embargo, los derechos económicos y sociales siguen siendo motivo de profundas divergencias. ¿Aportará la Carta algo nuevo en relación con los textos internacionales ya existentes?

El tercer problema es de tipo jurídico: ¿Cuál será el eventual impacto de la Carta en el plano jurídico? ¿Qué tipo de derechos garantiza? ¿Será vinculante? ¿Permitirá que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas desarrolle una jurisprudencia?

Estos tres grupos de problemas están lógicamente relacionados y no podemos abordar el tema de fondo sin antes interrogarnos sobre si las disposiciones previstas serán o no vinculantes o sobre las consecuencias jurídicas del texto. Preocupados por clarificar el tema, en las líneas que siguen intentaremos presentar el estado de los interrogantes que aún permanecen sin aclarar y las diferentes posiciones de los principales actores.

Cuestiones políticas

La principal cuestión política se centra en el estatuto de la futura Carta de Derechos Fundamentales. ¿Estará integrada en el Tratado sobre la Unión Europea? Y en caso afirmativo ¿cómo? En la Cumbre Europea de Colonia, celebrada en junio de 1999, los Quince dejaron este tema en suspense y las conclusiones de esta cumbre se limitaron en afirmar que «El Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo y a la Comisión que proclamen solemnemente, junto con el Consejo, una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre la base de dicho proyecto. A continuación habrá que

examinar si esta carta puede integrarse en los tratados y, en caso afirmativo, cómo se la integrará».

Así pues la única certeza es que si los Quince consiguen ponerse de acuerdo sobre una Carta para antes del próximo diciembre, ésta será en un primer momento, «proclamada solemnemente». Ni más ni menos. ¿Cuál podría ser la utilidad de un texto declaratorio? Es útil recordar que los Estados miembros de la Unión Europea han firmado y ratificado ya numerosos textos internacionales que garantizan los derechos civiles y políticos ([Convención](#) de Conservación de Derechos Humanos y de Libertades Fundamentales del Consejo de Europa, Roma, 1950), y de Derechos Económicos y Sociales ([Pacto](#) Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, diciembre de 1966, [Carta](#) Social Revisada del Consejo de Europa, sin contar las numerosas [convenciones](#) de la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas). Además estos textos constituyen la fuente en la que se basan los artículos tomados en la Carta.

Los argumentos políticos a favor de esta nueva carta son, según el Consejo de Colonia, «*hacer más leíbles*» los derechos fundamentales en vigor en el ámbito de la Unión Europea. Así pues no se prevé explícitamente que se concedan nuevos derechos a los ciudadanos, sino que lo que se pretende es reunir los derechos existentes para darles así una mayor publicidad.

Sin embargo, el proyecto redactado por la convención encargada de elaborar el nuevo texto va más lejos y afirma que la utilidad de una nueva carta se encuentra en el refuerzo de los derechos fundamentales «*a la luz de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los desarrollos científicos y biológicos*». De cierta forma se trataría de una actualización de los derechos fundamentales, ya reconocidos, pero teniendo en cuenta el actual contexto. De esta manera el proyecto de carta incluye derechos y libertades que no aparecen en los textos internacionales anteriormente citados:

libertad científica, libertad de empresa, protección de la propiedad intelectual, derecho de los niños, derecho a una correcta administración, acceso a los servicios de interés general y protección en caso de despido «injustificado».

El Parlamento Europeo, que es una de las instituciones y cuerpos constituidos que participan en la convención, considera que el [texto](#) debe ser vinculante y dotado de un «carácter innovador» y tener además en cuenta las «nuevas amenazas contra los derechos fundamentales». Al Parlamento le parece necesario sobrepasar la simple compilación de los derechos existentes e integrar a plazo el texto en los tratados. Está claro que se trata de una propuesta que ni todos los miembros de la Asamblea ni el total de los quince Estados Miembros comparten.

Por su parte la Comisión adoptó, el día 13 de septiembre, un [comunicado](#) sobre la Carta en el que insiste sobre todo en que el actual proceso se inscribe en una nueva fase de integración europea «más resueltamente política». No cabe duda de que podemos seguir este razonamiento de la Comisión, que considera que más allá del contenido, la orientación misma es ambiciosa, ya que constituye un «*indispensable instrumento de legitimidad política y moral*». Sin embargo, si nos ponemos del lado de las opiniones públicas europeas más bien refractarias al desarrollo de la UE, podemos preguntarnos si esta legitimidad no quedará frenada por una Carta que sólo va a ser de proclamación. La Comisión considera que el proyecto de carta es equilibrado, aunque hubiera preferido que algunos derechos «*reciban una formulación más explícita*» (como por ejemplo la dimensión europea del derecho a la huelga y de libertad sindical). La Comisión, al mismo tiempo que se pronuncia a favor de la integración del texto en los tratados, considera que la Carta tendrá efectos de proclamación, independientemente del valor jurídico que se le atribuya.

En lo que se refiere a los Estados miembros, las propuestas están lejos de converger, especialmente sobre el problema de los derechos económicos y sociales. Por ejemplo España se muestra reservada y considera que hay que estar muy atentos para que «*no se atribuyan nuevas competencias a la Unión Europea, ni se aumenten las ya existentes, ni*

se modifiquen las Constituciones nacionales de los Estados miembros, ni se creen nuevas cargas ni obligaciones financieras en la Unión o en los Estados miembros.» Sobre este punto Madrid considera que «*la elaboración del capítulo económico y social exige un particular cuidado*» e insiste sobre la «*no-imposición a los gobiernos de obligaciones de actuación de tipo programático que limiten su libertad de acción con vistas a orientar sus políticas económicas.*»

El gobierno de Londres se muestra aún más reservado y considera que la Carta no debería hacer referencia a los derechos económicos y sociales, ni debería integrarse en el tratado sino que debería limitarse, en definitiva, a ser una simple declaración. El Reino Unido parece estar bajo la presión de la Confederation of British Industries (CBI), patronal del sector, que se opone violentamente al proyecto de Carta. Este gobierno considera que deben suprimirse las referencias a los derechos de los trabajadores (especialmente la información y consulta dentro de las empresas) y que, más en general, el proyecto de texto es totalmente inaceptable. El gobierno laborista de Blair parece seguir muy de cerca la posición de la patronal, ya que ha anunciado que rechazaría el texto si en él aparecen algunos derechos sociales. Esta posición intransigente es también la del gobierno de Irlanda. Entre la postura de estos dos Estados y la de los Estados más ambiciosos encontramos, parece ser, a España, al igual que a Suecia y a los Países Bajos ⁽¹⁾, que han expresado serias reservas sobre determinados aspectos de los derechos sociales.

En lo que se refiere a los actores sociales y sindicales, las organizaciones llevan diciendo desde el comienzo del proceso que están muy interesadas por un resultado final ambicioso y vinculante. La Confederación Europea de Sindicatos y la plataforma de las ONGs sociales europeas la rechazarán si resulta ser una simple enumeración de derechos ya reconocidos en otros textos. La redacción de este texto es pues un ejercicio eminentemente político y las relaciones de fuerza están influyendo claramente en su desarrollo.

Cuestiones de fondo

En la situación actual el proyecto de Carta prevé tres tipos de derechos. Los primeros son

los relativos a las libertades, contenidas en su mayoría en la Convención Europea de Protección de Derechos Humanos y de Libertades Fundamentales. Se trata del derecho a la vida, la prohibición de la tortura y de los tratos inhumanos y degradantes, del derecho al respeto de la vida privada y familiar, etc. El segundo «paquete» reagrupa los derechos civiles y políticos (derecho de voto y de elegibilidad, derecho a una correcta administración, libertad de circular y de estancia, protección diplomática y consular, etc.). El tercero reagrupa los derechos económicos y sociales. El principal problema es, como hemos visto, la redacción de estos artículos.

La primera versión del proyecto de texto hecha pública en julio («convent 45») ha conseguido la unanimidad contra ella de las organizaciones sindicales y de los movimientos sociales. Un resumen de las críticas que le han dirigido nos lo ofrece el diputado europeo (Izquierda Unida / Izquierda Nórdica Verde) Francis Wurtz: «(...) en vez del derecho al trabajo encontramos el "derecho de acceso a los servicios de colocación" (artículo 27); el esperado derecho a un hogar se convierte en "el derecho à ... una ayuda para el hogar" (artículo 32); no aparece el derecho a la huelga, pero se confirma el derecho de los "empleadores y (de los) trabajadores (...) a recurrir, en caso de conflictos de interés, a acciones colectivas" (artículo 26). Más en general, los derechos sindicales son, en lo esencial, ignorados, pero "la libertad de empresa" es objeto de todo un artículo (artículo 16) ¡mientras que ya en el preámbulo aparece la "libre circulación del capital"! Por otro lado, hay una gran cantidad de formulaciones excesivamente vagas sobre "la dignidad y la persona" (art. 1), la "protección de la salud" (art. 33); la "protección del medio ambiente" (art. 35); la "protección de los consumidores" (art. 36)... Y aparecen ambigüedades inaceptables sobre puntos esenciales (...).»⁽²⁾

La Confederación europea de sindicatos y las organizaciones no gubernamentales del sector social también han expresado sus preocupaciones en relación con el proyecto de texto. Según esta coalición de sindicatos y de ONGs, no aparecen derechos importantes (sobre todo el derecho al trabajo, el derecho a la huelga y el reconocimiento de interlocutores sociales en el marco de las relaciones colectivas de trabajo, y de las ONGs en el

marco de un diálogo civil estructurado). La CES ha constatado, además, que la formulación de determinados derechos estaba en algunos casos en regresión en relación con la Carta Social revisada del Consejo de Europa. Igualmente la EAPN (red europea de asociaciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social) ha subrayado que el proyecto de texto se mostraba menos ambicioso que la comentada Carta social «sobre numerosos puntos cruciales de lucha contra la pobreza y de exclusión social, tales como el derecho a servicios sociales de calidad, el derecho a unos ingresos mínimos, el derecho al trabajo y el derecho a un hogar»⁽³⁾.

Ante esta oposición generalizada, el comité de redacción de la carta ha intentado mejorar el proyecto de texto que se transmitirá al Consejo Europeo de Biarritz, reforzando sus aspectos sociales. A finales de septiembre, durante una reunión plenaria de la convención, se debería examinar esta versión revisada («convent 47»). Entre los cambios importantes en el plano social señalaremos el «derecho al trabajo» (artículo 15), el derecho de recurrir a acciones colectivas en el caso de conflicto de intereses «incluida la huelga» (artículo 27), el derecho de acceder a un servicio «gratuito» de colocación (artículo 28), el «derecho a las prestaciones de la seguridad social y a las ventajas sociales de acuerdo con el derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales» (artículo 33). Las mejoras se centran sobre todo en la formulación de los derechos enunciados, y no en añadidos de nuevos derechos, como lo reclaman el CES y las ONGs sociales europeas.

El ejercicio de redacción de un texto de este alcance es necesariamente el fruto de difíciles compromisos y dadas las posiciones que determinados Estados han mantenido en la negociación, el dilema es el siguiente: disminuye y hasta se anula la voluntad de mejora cualitativa del contenido y las posibilidades de verla integrada en los tratados con fuerza vinculante; sin embargo, la limitación de su contenido, en especial en el plano social, puede ver aumentar las posibilidades de ser solamente un simple texto declaratorio. El CES y las ONGs sociales rechazan los términos de este dilema: «más vale aplazar la decisión que adoptar una mala Carta en Niza». Ya que al final, tal y como lo escribe Francis Wurtz, «el peligro es que la

Carta no sea ni políticamente ambiciosa ni jurídicamente vinculante».

Cuestiones jurídicas

El problema de la integración de la Carta en los tratados de la Unión Europea con fuerza de ley vinculante está en el centro de todos los intereses. La orientación que la convención ha retenido tras el comienzo de sus trabajos consiste en redactar un proyecto de texto que pueda integrarse en los tratados comunitarios con fuerza jurídica vinculante. La convención trabaja pues «como si» el texto debiera integrarse. Lo contrario no tendría sentido.

Además conviene insistir en que, como hemos visto más arriba, esta integración en los tratados plantea serios problemas políticos a determinados gobiernos y presenta además problemas jurídicos. Así si la Carta debiera formar parte de los tratados y tener una fuerza jurídica vinculante, sería lógicamente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el encargado de controlar la conformidad de la legislación comunitaria con los derechos fundamentales de esta forma reconocidos. Sin embargo todos los Estados de la UE forman parte de la Convención Europea de Derechos Humanos del Consejo de Europa y están por tanto sometidos a la competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo. Existe pues el peligro de que la jurisprudencia desarrollada por los dos Tribunales dé lugar a determinadas contradicciones, creándose así una inseguridad jurídica. Como lo indicaba Robert Badinter en un reciente artículo, «es inevitable que, cualquiera que sea la prudencia de sus miembros, la interpretación de dos tribunales europeos pueda ser diferente. La historia nos enseña que, al igual que el árbol lleva sus frutos, cualquier tribunal supremo conlleva su propia jurisprudencia por lo que, con principios idénticos, la jurisprudencia de estos tribunales puede ser diferente»⁽⁴⁾. Mientras que el objetivo del Consejo Europeo de Colonia era el de ofrecer una mayor legibilidad de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, corremos el peligro de llegar, por el contrario, a una mayor confusión e incluso a conflictos entre los dos tribunales europeos.

¿Podría hallarse la solución, como lo proponen los diputados europeos, por medio de una actuación que permitiese a la Unión Europea

adherirse como tal a la Convención Europea de Derechos Humanos? Esto permitiría «establecer con el Consejo de Europa una estrecha cooperación (y) evitar, con medios adecuados, eventuales conflictos o solapamientos entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos»⁽⁵⁾ Es difícil llevar a la práctica esta solución, responde Badinter, ya que por una parte exigiría la revisión de los tratados de la UE y de la Convención Europea de Derechos Humanos y por otra situaría al Tribunal de Justicia de las CE bajo la competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. De todo ello deduce que, en su opinión, «mientras la UE no posea una Constitución, mientras que no esté formada como federación de Estados–Naciones, esta Carta no debe poseer una fuerza jurídica vinculante, ni estar sometida al control jurisdiccional del Tribunal de Luxemburgo»⁽⁶⁾.

A pesar de las dificultades técnicas y jurídicas aquí presentadas, hay Estados Miembros que, al igual que el Parlamento Europeo, se han pronunciado claramente a favor de la integración de la Carta en los tratados. Los actores sociales, sindicatos y ONGs desean también la integración de los derechos fundamentales en el Tratado para de esta forma otorgarle una fuerza jurídica vinculante. La postura de la Comisión aparece, en este punto, más ambigua. Verdad es que todavía no ha presentado su punto de vista oficial sobre el tema, esperando estratégicamente que esté concluido el proyecto final. Pero la Comisión insiste por una parte en que la integración de la Carta «podría permitir la solución de determinados puntos débiles del actual sistema de protección de derechos fundamentales en la Unión» mientras que por otra insiste, como preparándose a lo que pueda ocurrir, en que «la Carta, por la forma en la que se está elaborando, que exige la implicación de todos los poderes legislativos y ejecutivos nacionales y de la Unión Europea, producirá, a condición de que su nivel de ambición sea elevado, efectos "proclamatorios", independientemente del valor jurídico que formalmente se le atribuya».

Está claro que no estamos en el terreno del derecho, sino en del acto de fe o de esperanza, ya que si verdad es que la fuerza de los principios no es sólo jurídica, pues puede

residir también en su alcance moral, el ciudadano europeo se dará cuenta de que, tras cincuenta años de construcción europea y de «destino compartido», sigue sin salvarse la diferencia que hay entre la protección de sus derechos fundamentales, que en este caso se basaría en una «soft law» no vinculante, y el desarrollo de la Europa económica, que siempre ha pertenecido al derecho comunitario «duro» .

Para concluir este rápido análisis de la Carta de Derechos Fundamentales con una perspectiva sobre las cuestiones fundamentales, citaremos el profundo análisis de Olivier De Schutter: «A pesar de las lagunas que de ella nos presentan, no es el contenido de los derechos y principios sociales enumerados en esta Carta lo que suscita las mayores inquietudes. La inquietud es más bien la que se instala en el campo de los derechos sociales, y se trata de una confusión tanto más dañina para la percepción que el público tiene de la UE cuanto que se trata de un campo decisivo. La inserción de los derechos sociales en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE no es el sustituto de una política social europea digna de este nombre. Tal política es necesaria y constituye el contrapeso obligado de un espacio de libertad. La autonomía que en principio se reconoce a los Estados miembros de la UE en el campo social no es suficiente para garantizar contra el peligro de una desregulación competitiva, de la que la deslocalización de las empresas hacia los Estados menos protectores en la práctica no es, a pesar de constituir la manifestación más espectacular, ni la manifestación más exclusiva ni la más importante. Y hará falta mucha imaginación jurídica –y en el caso de los jueces, audacia– para que los derechos sociales enumerados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea puedan servir de protección» (7).

En este contexto ¿no sería mejor correr el riesgo de retrasar los actuales plazos y dar así tiempo a las negociaciones para que lleguen no a un compromiso que podría parecer desastroso a ojos de los Europeos (con todas sus consecuencias sobre la imagen de las instituciones mismas de la Unión Europea), sino al objetivo inicialmente buscado, es decir *establecer durablemente la excepcional importancia de los derechos fundamentales y de su alcance de una forma claramente visible por los ciudadanos de la Unión?* En cualquier

caso, las organizaciones sindicales europeas se han dado cita en Niza para poder influenciar con todo su peso en la evolución de las negociaciones.

Christophe Degryse

(1) Según las informaciones de l'Agence Europe, 14 de septiembre de 2000.

(2) en *Le Monde*, 21 de septiembre de 2000.

(3) Comunicado de prensa, 11 de septiembre de 2000.

(4) Robert Badinter, en *Le Monde*, 20 de junio de 2000. Este artículo, del que se inspiran las líneas que siguen, presenta un excelente estado de las cuestiones jurídicas que la Carta de Derechos Fundamentales plantea.

(5) Resolución del Parlamento Europeo adoptada 16 de marzo de 2000 (réf.: A5-0064/2000).

(6) R. Badinter, op. cit.

(7) Olivier De Schutter, Catedrático de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica); texto presentado en el coloquio organizado por el Instituto de Altos Estudios Europeos de la Universidad Robert Schuman, el día 16 de junio de 2000 (es decir, antes de que se hiciera público el primer anteproyecto de la Carta de Derechos Fundamentales).

Carta electrónica del Observatoire social européen sobre la Conferencia Intergubernamental, editada con el apoyo de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea.

Editor responsable : Philippe Pochet

Redacción : Cécile Barbier y Christophe Degryse

Observatoire social européen, Asbl

rue Paul Emile Janson 13 - 1050 Bruxelles

Tél. : +3202/537 19 71 – Fax : +3202/539 28 08

E-mail : ose.eur@skynet.be

<http://www.ose.be>