

## El ser y no ser de la Carta Europea de Derechos

Jordi Solé Tura / Senador y miembro del Consejo Europeo

La redacción de la Carta Europea de Derechos Fundamentales se puso en marcha en las reuniones del Consejo Europeo de Colonia y Tampere de 1999, con entusiasmo por parte de algunos de los reunidos y con resignación y reticencias por parte de otros, especialmente Gran Bretaña. En ningún momento se dijo que la propuesta podía ser el primer paso hacia una Constitución europea, por encima de las constituciones de los países miembros, pero todo parecía indicar que éste era precisamente el sentido de la iniciativa. Sin embargo, muy pronto se vio que el asunto era más complejo.

Complejo fue, por ejemplo, el método de redacción de la Carta. La Convención, o sea, el grupo de trabajo encargado de redactarla, estaba formada por sesenta miembros: treinta diputados o senadores de los parlamentos nacionales –dos por país–, quince diputados del Parlamento Europeo –uno por país– y quince juristas –uno por país– representantes de los respectivos gobiernos y nombrados por cada uno de ellos. La presidencia fue confiada al doctor Herzog, eminente jurista y ex presidente de la República Federal de Alemania. Los cuatro miembros que representábamos a nuestro país éramos el ex presidente del Tribunal Constitucional, Álvaro Rodríguez Bereijo, en nombre del Gobierno; Íñigo Méndez de Vigo, en nombre del Parlamento Europeo, que ocupó el cargo de vicepresidente de la Convención en nombre, precisamente, de dicho Parlamento; Gabriel Cisneros, en nombre del Congreso de los Diputados, y yo mismo, en nombre del Senado. Cisneros y yo habíamos formado parte de la ponencia redactora de la Constitución española.

En principio pareció una composición equilibrada y suficientemente representativa, pero el método de trabajo creó algunos problemas serios. En primer lugar, los tres sectores –parlamentos nacionales, Parlamento Europeo y representantes de los gobiernos– tendían a trabajar por separado, muy especialmente éstos últimos, unificándose tan sólo en las largas sesiones plenarias. En segundo lugar, el método de discusión era muy rudimentario. La presidencia planteaba los temas de forma genérica y los miembros de la Convención los discutíamos en el plenario sobre la marcha y con discursos igualmente genéricos. Ciertamente, con el paso del tiempo el sistema mejoró y los miembros de la Convención pudieron presentar enmiendas, pero éstas no eran discutidas o votadas una por una, sino que eran recogidas o eliminadas directamente por la presidencia.

No quiero decir con esto que la Convención fuera un elemento inútil. Muy al contrario: las aportaciones fueron numerosas. Los miembros de la Convención escuchamos las propuestas de decenas y decenas de organizaciones sociales, el trabajo en Bruselas fue intenso a lo largo de todo el año 2000 y finalmente pudo consensuarse un texto bastante completo e interesante. Pero al método de trabajo le faltó la agilidad suficiente para recoger propuestas más avanzadas y para dar una respuesta clara a muchas de las expectativas que el anuncio de la Carta había creado.

El problema principal, sin embargo, era otro. El fondo de la cuestión era saber por qué estábamos elaborando una Carta de Derechos Fundamentales cuando ya había otra, la Convención Europea de Derechos Humanos del Consejo de Europa, muy completa y aceptada por todo el ámbito europeo. La cuestión tan sólo podía tener dos respuestas: o la Carta era el inicio de una Constitución Europea a largo plazo o bien servía para resolver un problema de jurisdicción. Dicho más claramente: la Convención Europea de Derechos Humanos ha sido creada por el Consejo de Europa y es la base fundamental de la jurisdicción del Tribunal de Estrasburgo. En el Consejo de Europa –una importantísima organización para el desarrollo de los derechos humanos en todo el espacio europeo-- ya participan cuarenta y tres países europeos del este y el oeste, desde Islandia hasta Siberia, pasando incluso por el Cáucaso, de manera que todos los nacionales de estos países pueden recurrir, en cuestión de derechos humanos, al Tribunal de Estrasburgo. Los quince países de la Unión Europea también son miembros, uno por uno, del Consejo de Europa, pero no la Unión Europea como tal. Bien al contrario, la Unión Europea tiene un tribunal propio que es el de Luxemburgo, y por lo tanto, como organización global no puede aceptar someterse a una jurisdicción como la del Tribunal de Estrasburgo, cuyos jueces no son en su mayoría miembros de la Unión Europea. Dicho más claramente: hoy por hoy, la Unión Europea no puede aceptar someterse a una jurisdicción en la cual una sentencia puede ser decidida por un juez ruso, rumano o georgiano.

Una tercera limitación, sin duda la más visible, era que los países miembros de la Unión Europea habían pactado en Colonia y Tampere que la futura Carta no podría ir más allá del mapa europeo actual sobre los derechos fundamentales, es decir, ni más allá del que ya establece la Convención del Consejo de Europa ni más allá de las constituciones de los países miembros. Los artículos finales de la Carta lo explicitan muy claramente.

¿Cuál era, pues, el sentido de la Carta que nos disponíamos a redactar? En mi opinión la redacción del nuevo texto tenía diversas finalidades. La primera, y más importante, era establecer un código de derechos que recogiera y simplificara los códigos, las cartas y las constituciones ya existentes con tal de definir el marco común de quince países que ya tenían reglas propias y que, con esta iniciativa, empezaban a convertirlas en reglas compartidas. Sólo así puede entenderse la reticencia de una Gran Bretaña que tiene un sistema constitucional basado más en la tradición que en la ley escrita. En este sentido, bien puede decirse, pues, que la Carta de Derechos Fundamentales es el primer paso serio hacia la elaboración –sin duda lejana y muy complicada– de una Constitución europea.

La segunda finalidad era preparar el territorio jurídico unificado que muy pronto tendrán que ocupar los países que ya llaman a la puerta de la Unión Europea, como la República Checa, Hungría, Polonia y otros que intentarán estar a punto para entrar en una segunda ola. Es también un mensaje para el difícil Chipre, dividido en dos zonas hostiles, más o menos controladas por un país ya miembro de la Unión Europea, Grecia, y por otro que espera entrar en ella pero que tiene enormes problemas políticos, económicos y constitucionales, como es Turquía. Y es especialmente importante para otros países que miran hacia la Unión Europea pero que aún tienen sistemas políticos atrasados, como es el caso ya citado de Turquía o otros como Albania, Bosnia, Macedonia, Yugoslavia o **Rumania**. Todos estos países son miembros del Consejo de Europa, han aceptado la Convención Europea de Derechos Humanos, pero la mayoría de ellos son vigilados muy de cerca por el mismo Consejo de Europa, para evitar que la Convención se convierta en papel mojado, y ahora vigilados también por la Unión Europea con la misma intención.

Y la tercera finalidad, no escrita en ninguna parte pero importante, es, en mi opinión, buscar un lenguaje común y simplificado en una Unión Europea que se caracteriza por la extraordinaria dificultad de su lenguaje, de sus instituciones y de su burocracia. Los tratados, las decisiones, las reuniones e incluso los discursos de los dirigentes de la Unión Europea, en Bruselas y en todas las capitales de los países miembros, constituyen una red impenetrable de conceptos abstractos y de terminologías burocráticas, que abren la puerta a mil interpretaciones políticas y judiciales. La Carta de Derechos Fundamentales es, en este sentido, un ejemplo de concreción y de claridad jurisdiccional.

De momento no es más que esto. Después de una votación final casi unánime, y subrayo el casi porque hubo votos en contra y algunas abstenciones, la Carta fue entregada a la presidencia francesa de la Unión Europea, estudiada y aceptada en líneas generales por la reunión de presidentes de los países miembros en Biarritz y finalmente reconocida, pero todavía no incluida en los tratados por la cumbre de Niza, a finales del año 2000.

No sé cuanto tardarán las autoridades de la Unión Europea en convertir la Carta de Derechos Fundamentales en un texto básico y, mejor aún, en un gran preámbulo de los tratados de la propia Unión. Es posible que esto se retrase ante la complejidad del gran salto que significará la entrada general del euro como moneda única. Pero sería insensato, en mi opinión, dejar la Carta de Derechos Fundamentales arrinconada como un vestigio lejano y no convertirla en el punto de partida de una nueva etapa de construcción europea definitivamente consolidada.

#### DESTACADO

Los tratados, las decisiones, las reuniones e incluso los discursos de los dirigentes de la Unión Europea, en Bruselas y en todas las capitales de los países miembros, constituyen una red impenetrable de conceptos abstractos y de terminologías burocráticas, que abren la puerta a mil interpretaciones políticas y judiciales. La Carta de Derechos Fundamentales es, en este sentido, un ejemplo de concreción y de claridad jurisdiccional.