

EL ESPACIO POLÍTICO EUROPEO. (¿HACIA UN CIERTO ORDEN?)

CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA
Catedrático de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales

SUMARIO: 1.- Un espacio convulsionado *políticamente*. 2.- Y asimismo *desde una perspectiva económico y social* (El Mediterráneo como línea de fractura). 3.- Un espacio, el europeo, que camina hacia un cierto orden: 3.1.- Los derechos humanos y el Estado de Derecho, fundamento ideológico-político; 3.2.- El camino hacia una unión europea. 4.- Conclusión.

1. UN ESPACIO CONVULSIONADO *POLÍTICAMENTE*

Europa es una región del mundo muy agitada políticamente desde la década de los ochenta. Más aún, el espacio político europeo ha sufrido una revolución profunda desde, en concreto, 1990.

Hasta ese momento, el mapa político europeo permanecía inmutable, tal y como había sido diseñado en la Conferencia de Yalta de 1945: En él coexistían dos Europas, la Occidental y la Oriental o del Este.

El espacio europeo, por tanto, se encontraba ideológica y políticamente dividido, y también desde el punto de vista económico y social, en dos grupos de Estados:

— De una parte, el «bloque socialista», liderado por la URSS e integrado (en Europa) por la República Democrática Alemana, Hungría, Polonia, Checoslovaquia, Bulgaria, Rumania y, en menor sentido, por Yugoslavia y Albania. Todos ellos con un régimen ideológico-político marxista-leninista, basado en un sistema de partido único y con recortes importantes en la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales; todos ellos, también, con un sistema económico y social de corte colectivista, intervencionista y estatalizante.

— De otra, Europa Occidental, que, bajo el liderazgo de Estados Unidos de América, estaba formada por un grupo de Estados (la República Federal Alemana, Francia, Gran Bretaña, Italia ...), que, desde el punto de vista ideológico-político, eran regímenes basados en la democracia (parlamentaria o presidencialista), con elecciones libres, pluralidad de partidos políticos, estricto respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales; y, en lo que a su sistema económico y social

se refiere, Estados todos seguidores de un sistema de capitalismo moderado, de economía de mercado.

Estos dos grupos se hallaban, con fases de mayor o menor virulencia, en constante enfrentamiento. En Europa desde luego (muro de Berlín, OTAN versus Pacto de Varsovia, levantamiento de Hungría en 1956 ...), pero sus posiciones respectivas contendían también en otros, en todos los, foros internacionales y a propósito de la gran mayoría de los problemas existentes en el marco de las relaciones internacionales de la época. En ocasiones, el enfrentamiento se manifestaba en el apoyo de cada bloque a los contendientes de violentísimos conflictos armados, que ambos Sistemas parecían librar por medio «de persona interpuesta»: Por ejemplo, la guerra del Viet-Nam (en la década de los sesenta), la de Afghanistan (en la de los setenta) o la de Nicaragua (en la de los ochenta).

Ese espacio político queda roto en mil pedazos a comienzos de la década de los noventa. En 1990, la URSS estalla, disolviéndose en varios Estados soberanos e independientes tanto en Europa como en Asia (Ucrania, Bielorusia [Bélarus hoy], Azerbaiyan...). Meses antes, el Gobierno soviético «dejó ir» a los Estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) y renunció a su zona de influencia en el Este de Europa, en la que los antiguos Estados «socialistas», alcanzando el poder opciones políticas no comunistas, reformaron en profundidad sus sistemas políticos, jurídicos y económicos.

En 1990, Alemania se reunifica.

En 1990, Yugoslavia se disuelve, iniciándose un conflicto armado que ha durado varios años y que, parece, en vías de solución desde el Acuerdo de Dayton (1995) entre los Presidentes de Serbia-Montenegro, Croacia y Bosnia-Herzegovina.

En 1991 Checoslovaquia se disuelve de manera pactada en los Estados de Chequia y de Eslovaquia.

En conclusión, la Europa actual ofrece un cambio brutal respecto de su situación hace tan sólo siete u ocho años. Los diversos Estados resultantes de la disolución de la URSS y de Yugoslavia se han decantado, en su inmensa mayoría, por sistemas de democracia parlamentaria y economía de mercado. Y prácticamente todos ellos persiguen su incorporación a las instituciones que crearon los Estados de Europa Occidental al poco de finalizar la Segunda Guerra Mundial y que fueron tan combatidas en su momentos por el entonces grupo «socialista»: La OTAN, el Consejo de Europa, las Comunidades Europeas (la Unión Europea, decimos ya).

El hundimiento del Imperio soviético ha supuesto una radical mutación del espacio político europeo. Por un lado, ha desaparecido un foco de irritación y de tensión, el que propiciaba la división ideológico-política entre el Este y el Oeste, pero, de otro, los cambios acaecidos han generado también riesgos e incertidumbres muy notables. Me limitaré a citar dos:

— El auge de los nacionalismos ha sido evidente. Si este resultado político no se acoge con la prudencia necesaria, se corre el riesgo de ver reproducidos en ciertos Estados europeos tensiones y debates que pueden resultar muy desestabilizadores, y

que tienen que ver con el principio de libre determinación de los pueblos. Para no pocos de nuestros políticos con estas palabras acabaría de mencionar la soga en casa del ahorcado. Y quien tenga oídos para oír que oiga.

— La inestabilidad política y económica de muchos de los Estados resultantes del gran fracaso del comunismo en el mundo resultan patentes. Muchos de ellos se han visto obligados a adoptar terapias económicas durísimas que lleven su Economía por las sendas, que en la práctica han funcionado mejor, de la economía libre o mixta de mercado, pero que probarán la paciencia de su población y generarán por tanto la tentación de apoyar a opciones políticas extremistas (de derecha o de izquierda), revolucionarias, cuya llegada al poder complicaría sin duda más aún su situación. Válganos como principal ejemplo de todo ello, lo que ocurre en estos años en la Madre Rusia.

La Europa que ha vencido, Europa Occidental, debe ayudar a la consolidación política y económica de quienes han abjurado de un negro pasado de casi cincuenta años. Con comprensión política, jurídica y, sobre todo, con ayuda económica. Si olvidamos la Historia nos veremos condenados a repetirla.

2. Y ASIMISMO DESDE UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA Y SOCIAL (EL MEDITERRÁNEO COMO LÍNEA DE FRACTURA)

En el actual espacio político europeo no sólo aparecen estos riesgos derivados de la desaparición del comunismo que prende en Rusia (1917) y forma un Imperio (sobre todo a partir de 1945...). Hay otros, que nacen de la condición ribereña del mar, el *Mare Nostrum* de los romanos, el Mediterráneo, que Europa tiene, y que la «enfrenta» a la otra ribera, a África.

Europa no puede olvidar a esos otros ribereños de un mar común, que ven en Europa su Eldorado donde trabajar y vivir. Se equivocan seguramente, pero así lo creen, tanto que arriesgan su vida a diario por acceder a él.

El espacio político europeo no puede explicarse dejando al margen la impronta mediterránea de muchos de sus pueblos y Estados y olvidando a los del otro lado del mar. Y es que los ribereños no europeos del Mediterráneo vienen a Europa, y lo hacen legal o ilegalmente. Europa debe tratar este tema.

El Mar Mediterráneo es, sin duda, una auténtica línea de fractura entre el Norte y el Sur tanto por los conflictos hoy abiertos en su área de influencia (en la antigua Yugoslavia, por ejemplo, en Argelia o Chipre...) como por la escisión demográfica, económica, tecnológica... que padecen sus cuencas meridional y septentrional, sin olvidar las diferencias políticas y culturales entre ellas (democracias pluralistas y cultura cristiana y occidental en el Norte; regímenes dictatoriales y autocráticos y cultura musulmana en el Sur).

De esta grave fractura ha dado cuenta formal y solemnemente la *Declaración de Barcelona* adoptada en la Conferencia Euromediterránea celebrada en noviembre de 1995, cuyo objetivo fue, precisamente, el de iniciar una vigorosa colaboración glo-

bal, no sólo económica, sino también política y social, entre la Unión Europea y los Doce países mediterráneos asociados a la Unión en este esperanzador proceso: Los Estados del *Magreb* (Marruecos, Argelia y Túnez), del *Machrek* (Egipto, Siria, Jordania, El Líbano; y la denominada Autoridad Nacional Palestina), amén de Malta, Chipre, Turquía e Israel. La Declaración de Barcelona, como expuse en otro lugar, «marca así la ruptura con una filosofía y práctica anterior defendida en este tema por las Unión Europea». Las obligaciones asumidas, sin embargo, son demasiado generales, y, en conjunto, el enfoque demasiado político aún¹. El impulso que la Declaración de Barcelona dio al tema de las relaciones euromediterráneas fue tan fuerte que ha llegado, dos años después, hasta conseguir la apertura de una Segunda Conferencias (Malta, abril 1997). Su singladura, sin embargo, no ha sido tan afortunada. Los desacuerdos entre palestinos e israelíes, tras la llegada al poder en Tel-Aviv del Gobierno de Benjamín NETANYAHU, ensombrecieron celebración y resultados. Y todo puede empeorar, podría añadirse, pues el proceso de paz entre israelíes y palestinos se muere (...).

3. UN ESPACIO, EL EUROPEO, QUE CAMINA HACIA UN CIERTO ORDEN

Política y económicamente, la Europa de nuestros días parece embarcada en un ambicioso proceso que, de tener éxito, y no será fácil, podría desembocar en una homogeneización, en una unificación de los Estados que la componen en sectores de enorme importancia. Un espacio político, el europeo, que en este sentido camina hacia un cierto orden, como si tendiera hacia un modelo político común. Dos fenómenos, cruciales ambos en mi opinión, dan fe de esta afirmación:

— De una parte, la gran mayoría de los Estados europeos han asumido obligaciones jurídicas internacionales de mantener, a nivel interno, el sistema del Estado de Derecho: Todos defienden las elecciones libres, la alternancia en el poder, el sistema de partidos, la democracia pluralista en suma. Pero hay más aún, la gran mayoría de los Estados europeos se han vinculado a tratados internacionales por los que se comprometen a respetar en relación con toda persona (nacional de otro Estado parte) que se encuentre bajo su jurisdicción, sus derechos y libertades fundamentales, haciendo así del respeto de éstos, como de la defensa del Estado de Derecho al que antes me refería, un componente indispensable e irrenunciable de su Política (interna e internacional).

— De otra, quince Estados europeos, por el momento, han formado la Unión Europea (la Pequeña Europa frente a la Grande del Consejo de Europa), Organización internacional que va a completar antes de que finalice el siglo la unión económica entre los Estados miembros, y que se ha propuesto empezar una larga marcha

1 GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «Las relaciones euromediterráneas [separando el grano de la paja]», *Noticias de la Unión Europea*, n° 149, junio 1997, pp. 15-23, (la cita textual en la p. 19).

a fin de alcanzar, en un futuro difícilmente enmarcable aún en coordenadas cronológicas concretas, una unión en temas de política exterior, seguridad y defensa, y de conseguir una mayor integración en cuestiones relevantes de su política interior.

A ambos fenómenos me referiré en términos más concretos.

3.1. LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO DE DERECHO, FUNDAMENTO IDEOLÓGICO-POLÍTICO

En 1949, se crea el Consejo de Europa². Éste es una Organización internacional intergubernamental de cooperación general que ha hecho de la defensa de los derechos del hombre y la del Estado de Derecho uno de sus objetivos fundamentales. Así el art. 3 de su Estatuto proclama que los Estados miembros reconocen «el principio del imperio del Derecho y el principio en virtud del cual cualquier persona que se halle bajo su jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales...»; y en sus arts. 4 y 8, se condiciona el ingreso y la permanencia, respectivamente, en el Consejo de Europa a que los Estados miembros cumplan con lo dispuesto en el citado artículo.

El aspecto hoy más relevante de la cuestión estriba en que prácticamente todos los Estados europeos son miembros del Consejo de Europa. A esta Organización que, en su momento, integraba únicamente a los Estados democráticos de Europa occidental (lo que explica, seguramente, que España no solicitara su ingreso sino hasta 1977)³, se han ido incorporando, tras el hundimiento del comunismo y de la disolución de la URSS y la antigua Yugoslavia, todos los Estados del Este y Centro de Europa: Hungría, Polonia, Bulgaria, Rumania, República Checa, Eslovaquia, Rusia, Ucrania (...).

Es decir, Europa en su conjunto se ha comprometido en un gran objetivo común: El Estado de Derecho, la Democracia como forma de Gobierno y el respeto de los derechos del hombre. Es importantes.

Pero hay algo más relevante todavía. Los Estados miembros del Consejo de Europa no se han contentado con adherirse a un objetivo genérico en este punto, sino que lo han concretado mediante normas jurídicas escritas. En 1950, se adopta en Roma el Convenio sobre protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, que ha ido siendo completado sucesivamente. Hasta 11 son, hoy, sus Protocolos adicionales⁴. En ese Convenio, y en sus Protocolos, los Estados partes se comprometen a respetar los derechos humanos de carácter civil y político que en él se citan. Para los derechos humanos de carácter económico y social, se adoptó la

2 Estatuto del Consejo de Europa, Londres 5 de mayo de 1949 (*BOE*, 1 de marzo de 1978).

3 Mediante un instrumento de adhesión de fecha 2 de noviembre de 1977.

4 Convenio de 1950 (*BOE* de 10 de octubre de 1979). Nuestro país ha ratificado los Protocolos nº 1 (*BOE* 12 enero 1991), nº 2 (*BOE* 10 mayo 1982), nº 3 y 5 (*BOE* 10 octubre 1979), nº 6 (*BOE* 17 abril 1985), nº 8 (*BOE* 11 noviembre 1989) y 11 (*BOE* 26 junio 1998).

Carta Social Europea (Turín, 1961) que ha sido revisada en 1996 de manera muy importante.

El Convenio de Roma (1950) establece, para los derechos humanos por tanto de carácter civil y político, una protección mucho más avanzada que la relativa a los de carácter económico y social. En él me fijaré, pues los ciudadanos europeos, los españoles entre ellos, tenemos en su texto una cobertura jurídica de primer orden.

El Convenio de Roma (1950), y sus Protocolos, contienen una amplia relación de derechos, que los Estados partes se comprometen jurídicamente a respetar respecto de toda persona (nacional de otro Estado parte) que se encuentre bajo su jurisdicción y aunque no sea nacional suyo. Así, España se obliga a respetar los derechos del hombre contenidos en el Convenio de los españoles o, pongo por caso, de los húngaros que se encuentren bajo su jurisdicción. Se trata de una larga lista, sin duda, que, a efectos didácticos, parece conveniente enumerar:

- Derecho a la vida y a la integridad personal.
- Derecho a la libertad y a la seguridad.
- Derecho a un juicio justo.
- Derecho a la vida privada y familiar, incluido el derecho a la intimidad, a la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia.
- Libertad de pensamiento, conciencia y religión.
- Libertad de expresión, manifestación y asociación.
- Derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia.
- Estos derechos sustantivos se ven completados con dos de orden procesal, que se conciben como garantías globales del sistema: El principio de no discriminación en el disfrute de estos derechos, y el derecho a poder interponer recurso ante la jurisdicción nacional para defender cualquiera de los derechos reconocidos.

Junto a los citados, los Estados que, además de en el Convenio de Roma (1950), son partes en los respectivos Protocolos adicionales, se han comprometido a respetar otros. Por ejemplo:

- El derecho a la propiedad privada.
- Derecho a la celebración de elecciones libres.
- Derecho a la abolición de la pena de muerte.
- O derecho de igualdad de los cónyuges en las relaciones maritales y paternofiliales.

Pero lo más importante del «sistema europeo» de protección de los derechos humanos radica en que los Estados partes en el Convenio y sus Protocolos no se han conformado con establecer una lista de los derechos protegidos sino que han creado mecanismos de control de su cumplimiento por los Estados partes. Han creado, así, órganos internacionales, formado por personas independientes, que vigilan el respeto de los derechos reconocidos y que, en su caso, pueden condenar a los Estados partes por la violación de los mismos mediante sentencias jurídicamente obligatorias.

Dos fueron, siguen siendo aún por poco tiempo, los órganos de control establecidos: La Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). El 1 de

noviembre de 1998, dentro pues de cinco meses, entrará en vigor el Protocolo nº 11 (1994) que operará un cambio importantísimo en el Convenio de Roma: Comisión y TEDH se refundirán en un órgano único, El TEDH⁵.

El Tribunal, ya elegido (a principios de 1998) está integrado por un magistrado de cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa, que elige su Asamblea Consultiva.

Ante este Tribunal, los Estados partes en el Convenio de Roma, pero también los particulares, pueden presentar denuncias por violación de los derechos humanos protegidos en su texto y que hayan cometido otros Estados partes. Fijémonos en el caso de las personas físicas:

— Si Vd. (o una persona jurídica o una ONG) es nacional de un Estado parte en el Convenio y considera que su propio país, digamos que España, no respeta sus derechos humanos según se recogen en el texto del tratado, Vd. puede, después de haber agotado las vías jurídicas internas, demandar al Estado español ante este Tribunal internacional.

— Un Comité de tres jueces verá si su demanda es admisible.

— Si lo es, una Sala de siete jueces dictará sentencia en la que se pronunciará sobre si ha habido violación o no de los derechos humanos.

Las sentencias de las Salas son como regla general definitivas, aunque excepcionalmente pueden recurrirse ante una Gran Sala integrada por diecisiete jueces que cierra, ya sí, el asunto.

— Las sentencias del Tribunal son declarativas, es decir, se pronuncian sobre si ha habido, por parte del Estado demandado, violación o no de los derechos humanos, pero no puede el Tribunal anular la decisión o acción estatal objeto de la demanda. Son los propios Estados quienes deben tomar las medidas adecuadas para aplicar la sentencia (que, según el Convenio son obligatorias jurídicamente y deben ser cumplidas en todos sus términos) y poner fin a la violación, teniendo la posibilidad, cada Estado, de elegir los medios para llegar a ese resultado.

Además, y si el Tribunal considera que el Derecho interno no puede borrar las consecuencias de la violación cometida, puede éste conceder a la víctima una «satisfacción equitativa». Ésta, a su vez, puede tomar formas diversas: Por ejemplo, la

5 Protocolo núm. 11 al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, relativo a la reestructuración del mecanismo de control establecido por el Convenio (Estrasburgo, 11 de mayo de 1994), art. 4:

«El presente Protocolo entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la expiración de un período de un año siguiente a la fecha en que todas las Partes en el Convenio hayan expresado su consentimiento a quedar vinculados por el Protocolo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3. La elección de nuevos jueces podrá hacerse, y cualquier otra medida necesaria para el establecimiento del nuevo Tribunal podrá ser adoptada de conformidad con lo dispuesto en el presente Protocolo, a partir de la fecha en que todas las Partes en el Convenio hayan expresado su consentimiento a quedar vinculados por el Protocolo».

sentencia del propio TEDH declarando la violación cometida puede considerarse por éste que constituye una satisfacción suficiente para la víctima; con mayor frecuencia, sin embargo, la satisfacción equitativa va a revestir la forma de un reembolso de los gastos realizados por el particular que ha recurrido ante el Tribunal y una reparación económica.

Por lo que al Derecho español se refiere, nada se tiene previsto sobre la ejecución de las sentencias del TEDH, por lo que pueden, y de hecho se han planteado, problemas⁶. En la práctica, nuestro TC se ha decantado por la ejecución de sentencias del TEDH por la vía del recurso de amparo, considerando que estas decisiones tenían algún «efecto indirecto» en el Derecho español al afectar a derechos humanos reconocidos también por la Constitución Española y teniendo en cuenta su art. 10.2 que faculta a los tribunales españoles a emplear como elementos interpretativos de los derechos y libertades constitucionales los tratados sobre derechos humanos de los que España es parte (vga. el Convenio de Roma de 1950). La admisión y resolución del recurso de amparo en este caso implicó la anulación por el TC de sentencias penales anteriores firmes condenando a los demandados cuyos derechos humanos el TE consideró violados⁷; el TC se consideró legitimado para hacerlo al amparo de su propia doctrina que le permite revisar, mediante la figura del recurso de amparo, sentencias penales firmes cuando contra ellas no esté previsto recurso procesal alguno⁸.

La eliminación de toda duda en este sentido acerca de la vía interna más idónea y correcta jurídicamente para ejecutar las sentencias del TEDH (puesto que sobre esto último no hay duda posible: hay que hacerlo; se trate de sentencias meramente declarativas o acompañadas de la concesión de una «satisfacción equitativa») se conseguiría sin duda con la elaboración de un texto legal que analizara y resolviera directamente y con las modalidades que resultaren precisas esta cuestión⁹.

En todo caso puede ser conveniente advertir que el Convenio de Roma no se ha desentendido sin más de las sentencias del Tribunal, pues se ha encargado al Comité de Ministros del Consejo de Europa el seguimiento de las mismas una vez dictadas, para, en su caso, que el Estado responsable sepa bien que su conducta va a ser fiscalizada.

6 Sobre la ejecución de las sentencias del TEDH *ad ex*: LIÑÁN NOGUERA, D.J.: «Efectos de las sentencias del TEDH y Derecho español», *Revista Española de Derecho Internacional*, XXXVII (1985), pp. 357-76; ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: «Ejecución de las sentencias del TEDH», *Rev. Española de Der. Internacional*, XLII (1990), n° 2, pp. 547-70; SORIA JIMÉNEZ, A.: «La problemática ejecución de las sentencias del TEDH (análisis de la STC 245/91. Asunto Barberá, Messegué y Jabardó)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 36 (1992), pp. 313-56.

7 STC 245/1991, 16 diciembre (BOE 15 enero 1992, suplemento, pp. 39-47).

8 STC 185/1990, 15 noviembre (BOE 3 diciembre 1990, suplemento).

9 Véase al respecto el análisis de PARIENTE DE PRADA, J.I. (1995): «El sistema europeo de protección de los derechos humanos: El Consejo de Europea», *Lecciones de Derechos humanos. Aspectos de Derecho internacional y de Derecho español*, coordinador: C. Fernández de Casadevante Romaní, Edit.: Librería Carmelo, San Sebastián, pp. 89-135 (en pp. 98-119).

La existencia de estos órganos de control y, en el caso del Tribunal, de su jurisprudencia son de especial relevancia para España. Como he señalado anteriormente, la Constitución española (1978, art. 10.2) autoriza a los órganos del Estado (vga los judiciales), cuando deban interpretar y/o aplicar los derechos y libertades fundamentales que se recogen directamente en la Constitución, a utilizar como *elementos interpretativos* los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que España es parte. El Convenio de Roma (1950) es uno de ellos, por lo que puede utilizarse así como la jurisprudencias de los órganos de control por él creados (Comisión y Tribunal), jurisprudencia que va desarrollando y pormenorizando cada uno de los derechos reconocidos. Sabemos también, en fin, que el TC ha ratificado la legalidad de la utilización de la jurisprudencia del TEDH como elementos interpretativos de los apuntados por el art. 10.2 de la CE vigente.

Jurisprudencia que ha tenido incidencia directa en nuestro ordenamiento jurídico. Por ejemplo, la denominada Reforma Múgica (por el entonces Ministro de Justicia don Enrique MÚGICA HERCZOG), que determinó la separación de las funciones de instrucción y enjuiciamiento que se acumulaban en ciertas Leyes penales y procesales españolas, fue obra en definitiva de una sentencia del TC que, recogiendo la jurisprudencia del TEDH sobre el art. 6 del Convenio de Roma, consideró que el fallo de un asunto por el juez que lo instruyó suponía la violación del derecho de toda persona a ser juzgada por un tribunal imparcial¹⁰.

El «viejo» TEDH, que funcionará hasta noviembre de 1998, era menos «perfecto». Y ello en dos sentidos: De una parte, sólo la Comisión y los Estados partes en el Convenio podían plantearle o llevarle asuntos, no el particular; y, de otra, para que el Tribunal pudiera conocer de un asunto resultaba preciso que todos los Estados partes en el Convenio implicados en el caso, hubieran aceptado expresamente (mediante una declaración que regulaba el art. 46 del mismo antes de su modificación por el Protocolo 11) su competencia expresa. Pese a estas evidentes limitaciones, que, como digo, terminarán con la entrada en vigor, en noviembre de 1998, del Protocolo nº 11, el TEDH ha desempeñado una labor inapreciable en la protección de los derechos humanos. Que se lo pregunten si no a la vecina de Lorca (Murcia), D^a Gregoria LÓPEZ OSTRÁ, cuyas denuncias ante la justicia española contra el ayuntamiento de Lorca por la instalación junto a su domicilio de una depuradora municipal que causó serios trastornos de salud a uno de sus hijos fueron desatendidas. Recurrido el caso ante la Comisión y habiendo llevado ésta el asunto ante el TEDH éste, por sentencia de 19 de diciembre de 1994, consideró que el Estado español había violado el art. 8 del Convenio de Roma en la persona de su nacional, por lo que le condenó al pago de una indemnización económica de varios millones de pesetas a la recurrente por los perjuicios sufridos.

10 Vid. ad ex. GUTIÉRREZ ESPADA, C. (1995): *Derecho Internacional Público*, Trotta, Madrid, pp. 639-41.

La protección de los derechos humanos en el espacio político europeo no se limita a lo logros del Consejo de Europa: También se lleva a cabo en el seno de la Unión Europea, de la OCSE y aún, incipiente como es, en el marco de la Comunidad de Estados Independientes surgida tras la disolución de la antigua URSS. El más avanzado, sin embargo, es el sistema del citado convenio.

3.2. EL CAMINO HACIA UNA UNIÓN EUROPEA

En Europa, viene llevándose a cabo desde hace ya muchos años un proceso de unión entre algunos Estados que está alcanzando resultados muy importantes y, posiblemente, irreversibles, y que ha revolucionado, y puede hacerlo con más alcance aún en el futuro, el espacio político del Viejo Continente. Me refiero, claro es, a la Unión Europea.

La denominada Unión Europea es una unión de, hoy por hoy, quince Estados que se encuentran situados en dicho continente geográfico (una Organización internacional intergubernamental de integración o supranacional en sentido más técnico): Los Seis miembros fundadores (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), a los que se fueron sumando Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda (1971), Grecia (1981), España y Portugal (1985) y Suecia, Austria y Finlandia (1995). Lo que conocemos ya, desde el Tratado de Maastricht o de la Unión Europea de 1992, como tal, arranca de la década de los cincuenta, con la creación de las tres Comunidades Europeas: La CECA en 1951 por el Tratado de París, la CEE y la CEEA en 1957 mediante los Tratados de Roma.

Inicialmente, los seis Estados fundadores crearon las Comunidades Europeas sólo con el fin de llegar entre sí a una unión económica, no política. En 1951, crean la CECA por la que deciden unificar progresivamente sus sectores respectivos de producción y comercialización del carbón y del acero. En 1957, deciden establecer una unión económica progresiva en el campo de la energía nuclear con fines pacíficos (Tratado de Roma constitutivos de la CEEA) y, en fin, en el ámbito de sus economías en general (Tratado constitutivo de la CEE).

El tema de su integración o unión política queda fuera de los Tratados constitutivos de las Comunidades. Sus miembros lo intentaron también (Tratado sobre una Comunidad Europea de Defensa de 1952, que no llegó a entrar en vigor y Proyecto de Tratados sobre una Comunidad Política Europea de 1953), pero fracasaron y abandonaron la cuestión durante muchos años.

Esa unión o integración económica ha ido afianzándose de manera progresiva. Dos jalones de cita obligada marcan el camino:

— En 1986, el Acta Única Europea determina el establecimiento para 1992 de un mercado interior, el mercado común, entre los Doce Estados miembros. Se trataba de una decisión muy importante. Los Doce contarían con un mercado único para todos ellos, es decir, todos aplicarían la misma política aduanera frente a los productos de terceros países, todos aplicarían una política agrícola común, habría

libertad de circulación de personas, servicios, capitales, trabajadores, todos seguirían una política de transportes común, unas mismas reglas sobre competencia (...).

Es cierto que, todavía, se producen desajustes en este mercado único. Los agricultores franceses no cumplen sus reglas cuando queman frutas españolas. Pero se trata de actitudes excepcionales, puesto que en general las normas se cumplen. Y, además, el Derecho comunitario tiene previstos mecanismos de respuesta: El Tribunal de Justicia de la Unión puede, y lo ha hecho recientemente, declarar que la actitud del Gobierno de Francia al no impedir esos ataques supone un quebrantamiento del concepto del mercado único¹¹, y, a partir de ahí, si se repitieran, el Tribunal tienen competencias para imponer a Francia «una suma a tanto alzado» o «multas coercitivas». El procedimiento de cálculo de esas sanciones, que pueden ser muy importantes en su alcance económico, ya ha sido determinado por la Comisión. Al jueves, 14 de mayo de 1998, se publicaron en los medios escritos las amenazas del Comisario de Agricultura y Pesca, nuestro conocidísimo Mr. FISCHLER, al Gobierno francés con llevar a este país de nuevo ante el Tribunal de Justicia solicitando la imposición de «multas diarias» si los ataques a los camioneros españoles se repiten esta temporada (cuyo inicio, acaso, tuvo lugar hace unas demanas [abril-mayo 98] contra un cargamento de fresas españolas). Luego se avanza.

— En 1992, el TUE (el Tratado de Maastricht) saca las consecuencias inevitables de la creación de este mercado común. Un mercado de esta naturaleza no podría funcionar eficazmente sin una moneda común y unas normas comunes de gestión de la política económica. El Tratado de Maastricht decide llegar a una unión económica y monetaria progresivamente: *A una unión económica y monetaria*, digo, esto es, a una moneda común para sus Estados miembros, con tipos de interés comunes, un Banco Central Europeo y unas mismas normas en la dirección de la Política económica; y a una unión económica y monetaria *progresiva*, estableciéndose varias fases hasta llegar a su resultado final.

Y esas fases se han ido consumiendo. Hemos llegado ya a la última:

- El 1 de enero de 1999 entrará en vigor, a efectos contables y financieros, la moneda única entre once de sus actuales quince Estados miembros. Sólo quedan fuera, y de momento, Grecia y Suecia que no han conseguido cumplir todos los requisitos de convergencia económica que se establecieron en el Tratado de Maastricht, y Dinamarca y Gran Bretaña por voluntad propia.
- El 1 de enero del 2002 el euro nacerá físicamente, coexistiendo con las monedas nacionales de cada país miembro.
- El 1 de junio del 2002 sólo existirá entre los once Estados miembros implicados una moneda única, común, y ninguna otra: El euro.

11 El Tribunal calificó la pasividad del Gobierno francés ante los ataques de sus agricultores como una violación del art. 30 del Tratado CE, disposición que desarrollaba el art. 7-A del mismo en el que se proclamaba el mercado interior (s. de 9 de diciembre de 1997, párrafos 26-35 y 65).

Sin ser economista, la efectividad de una moneda única, de un Banco Central Europeo en marcha que, por ejemplo, será el que decida los tipos de interés para los préstamos y créditos bancarios en todos los Estados que forman parte de la unión monetaria, y la adopción de decisiones claves en el marco de la política económica en Bruselas y por los órganos comunitarios y no en París, Madrid o Bonn por los respectivos Consejos de Ministros nacionales, parecen apuntar a que el objetivo inicial, la unión o integración económica, se ha conseguido ya. Seguramente, habrá alguna que otra «vuelta de tuerca», pero de una pieza fijada ya y sólidamente atorillada.

Pero no puede detenerse aquí el análisis. Si revolucionario resulta en un espacio político como el europeo que un grupo de Estados haya unificado hasta los tuétanos sus respectivas economías, creando así un gigante económico mundial, más revolucionario sería que ese gigante lo fuese también en los ámbitos político y militar. Y en eso estamos, precisamente. La Unión Europea es hoy un gigante económico, pero sólo un enano político y una larva militar. Lo interesante es que, ahora, una vez alcanzada la meta de la integración económica, desea iniciar una seguramente más larga marcha hacia el objetivo de la integración política y defensiva de sus Estados miembros.

En 1992, el mismo Tratado que decide la unión económica y monetaria pone las bases para que un día los Estados miembros lleguen a una unión en el campo de la política exterior, de la seguridad y la defensa, de una parte, y, de otra, lleguen a una estrecha cooperación en cuestiones cruciales de política interna (temas de justicia e interior):

i) ¿Cuáles son los grandes objetivos en estos campos?:

Llegar a una política exterior común y, más adelante, a una política de defensa común. Es decir, que cuando se dé un problema internacional los quince no reaccionen cada uno por su cuenta, sino que haya una posición o una acción común de la Unión Europea como tal: Si hay que romper relaciones diplomáticas o imponer sanciones económicas a un Estado que apoya el terrorismo internacional todos los Estados de la Unión lo hacen y así sucesivamente. Una misma política exterior para todos ellos.

Y no sólo eso. El objetivo final es que exista también una política de defensa común, lo que implica o exige al menos dos comentarios: De una parte, establecer un pacto de legítima defensa colectiva: Atacado uno, atacados todos; de otra, contar con Fuerzas armadas europeas, con un Ejército europeo¹².

12 Para un análisis detallado de estas afirmaciones: GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El letargo de Europa (o la cooperación en los asuntos de seguridad y defensa)» (a aparecer, junio 1998, en una publicación colectiva realizada en el marco de una Acción de investigación de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario de la Universidad Carlos III de Madrid, dirigida por el profesor Mariño Menéndez).

ii) Según las disposiciones del TUE (1992), que son las que se aplican hasta que el Tratado de Amsterdam (1997) entre en vigor¹³, el Consejo de la Unión, órgano formado por un representante de cada uno de los Quince (en estos temas serán sus respectivos Ministros de Asuntos Exteriores, de Interior y de Justicia) puede adoptar, por unanimidad, *posiciones* y *acciones comunes*, tanto en temas de PESC como en cuestiones de Justicia e Interior.

En particular, las cuestiones relativas al cruce de las fronteras de la Unión por nacionales de terceros Estados, visados, inmigración ilegal, permisos de trabajo y residencia, lucha contra el terrorismo, la drogodependencia y otras formas de criminalidad internacional son los que se regulan en el ámbito de la cooperación en asuntos de justicia e interior.

El Tratado de Amsterdam (1997) ha avanzado muy poquito en estos temas. Pero, al menos, ha ratificado la intención de seguir caminando hacia la unión política y, en concreto, ha establecido que en el plazo de cinco años desde su entrada en vigor, la Unión Europea tendrá que adoptar normas muy importantes en estas cuestiones de política interior y de justicia. Se prevé, incluso, la posibilidad de establecer normas uniformes en el campo del Derecho penal de los Estados miembros¹⁴.

iii) Naturalmente, estos objetivos lo son a largo plazo: Primero, por la dificultad intrínseca que supone llegar a normas comunes en cuestiones tan «sensibles» para la soberanía nacional. Si la integración económica ha necesitado medio siglo en conseguirse (Tratado CECA 1951, moneda única el 1 de junio del 2002), una unión política, en lo internacional y en temas de política interna, puede, si es que finalmente se logra, necesitar un siglo o más.

Y, en segundo lugar, la ampliación de la Unión a los países del Centro y Este de Europa ya decidida, puede frenar los avances en este campo. Con esa ampliación, cuyas negociaciones ya se están llevando a cabo con un grupo de seis Estados (Polonia, Hungría, República Checa, Estonia, Eslovenia y Chipre), el grupo social va a perder homogeneidad, en lo económico y en lo político, con la inevitable ralentización del proceso de unión.

4. CONCLUSIÓN

El espacio político europeo camina hacia un cierto orden. Orden que, en el mejor de los casos, puede ser incluso de alcance continental. Y ello en los dos aspectos de los que me he servido:

13 Para un comentario muy amplio sobre la génesis y el contenido del Tratado de Amsterdam (2 octubre 1997): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, dirigido por M. Oreja Aguirre y coordinado por F. Fonseca, McGraw Hill, Madrid, 1998, vols. I y II (en el vol. II se recoge el texto del Tratado, con sus Protocolos y Declaraciones).

14 Un detallado análisis de estas ideas en GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El Tratado de Amsterdam (1997); ¿Avance o estancamiento?», *Noticias de la Unión Europea* (en prensa; publicación: junio 1998).

— En el relativo a la protección de los derechos humanos y a la defensa de los valores de la democracia pluralista como sistema ideal de Gobierno, porque las obligaciones asumidas vinculan ya a más de dos tercios del total de los Estados que pueblan el Viejo Continente. Son estos cuarenta y ocho, de los que cuarenta son miembros del Consejo de Europa, y treinta y cuatro han ratificado el Convenio de Roma de 1950. El último de ello, ¡quién te ha visto y quién te ve!, Rusia. El miércoles, 6 de mayo de 1998, la prensa daba cuenta de una noticia significativa: El Ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sr. PRIMAKOV, depositaba ante el Secretario General del Consejo de Europa el instrumento de ratificación del Convenio sobre la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, y al hacerlo declaraba;

«Rusia está dispuesta a trabajar con los otros países del Consejo de Europa para continuar eliminando los restos de la guerra Fría y las secuelas de un mundo dividido y hacer frente a los nuevos desafíos de la época posterior a la confrontación»¹⁵.

Nos son útiles sus palabras porque con ellas se alude a la almendra de mi intervención: El cambio revolucionario producido en el espacio político europeo, que es otro radicalmente distinto al que existía tras el hundimiento del imperio soviético. Este dato debe también tenerse en cuenta para no abusar del bebedizo de la esperanza: habrá que ser comprensivo hasta que estos nuevos Estados (a los del Centro y Este de Europa me refiero) vayan ajustando sus tradiciones de más de cuarenta años sobre el trato a la persona humana (por ejemplo en su Derecho penal y penitenciario) a los nuevos compromisos que han asumido¹⁶.

— El alcance continental de ese nuevo Orden europeo podría ser posible si atendemos a lo que antes he apuntado ya: La Unión Europea ha decidido abrirse a toda Europa. Se está negociando ya, como he dicho, con seis Estados, pero a no tardar se hará lo propio con otros cinco (Bulgaria, Rumania, Croacia, Letonia y Lituania), y pocos más quedarán ya (Albania, Serbia-Montenegro, Bosnia Herzegovina, Macedonia, Noruega, Islandia, Suiza).

Será difícil, pero la esperanza está ahí, puesto que si analizamos los grandes principios observaremos que, desde el punto de vista sociopolítico, existen toda una serie de rasgos comunes en los actuales Estados europeos (o en la gran mayoría de ellos), lo que debiera permitir la cristalización de un modelo político común¹⁷. Una

¹⁵ ABC, miércoles 6 mayo 1998, p. 35.

¹⁶ Sobre los riesgos que para una aplicación e interpretación uniformes de los derechos humanos contenidos en el Convenio de Roma (1950) puede representar la incorporación de esos nuevos Estados y su diferente actitud ante el tema, SCHERMERS, H.G. (1998): «The new European Court of Human Rights», *Common Market Law Review*, 35, n° 1, pp. 3-8.

¹⁷ Véase CAVERO LATAILLADE, I.: «La estabilización del modelo político», *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios* cit. (*supra* nota 13), vol. I, pp. 739-52 (también: QUERMONNE, J.L. (1990): «Existe-t-il un modèle politique européen», *Revue Française de Science Politique*, 1990, n° 2).

Europa defensora de la democracia y los derechos humanos en lo político, con un sistema económico y social saneado y que trabaja sin tregua por rebajar las desigualdades, un sujeto de gran peso en el campo de las relaciones internacionales, solidario con el Tercer Mundo (...), un espacio político, en fin, estable y progresista en los planos interno e internacional; ¿no debemos luchar, cada uno en la medida de sus posibilidades, por un ideal así?

Y para quienes, impacientes o con una perspectiva aldeana y pacata ante agravios a los propios intereses, dudan de lo acertado del ingreso, cuando de no de la permanencia, en la Unión Europea, yo les preguntaría: Si los retos son, como lo son, la inestabilidad política en el entorno europeo tras el fin de la guerra fría, la globalización de la economía y la irrupción en los mercados internacionales de serios competidores económicos en otras partes del mundo, la administración de recursos naturales cada vez más escasos (energía, pesca, desertización), las fuertes presiones migratorias hacia Europa (...), ¿existen respuestas *nacionales* para ellos? No lo creo. Como el Ministro español de Asuntos Exteriores manifestaba no hace mucho:

«en esta ‘aldea global’ en que se ha transformado el mundo es muy poco lo que nosotros, o cualquier otro país de nuestro entorno, podemos hacer en solitario y al margen de la Unión»¹⁸.

18 MATUTES, Abel: «España en Europa», *Política Exterior*, X (1996), nº 52 (julio-agosto), pp. 95-105 (en p. 99).