

La Unión Europea como comunidad de valores

Marcelino Oreja y José María Beneyto

Las medidas diplomáticas contra Austria han confirmado la ambición democrática de la UE. El debate de estos siete meses ha hecho avanzar la Carta de Derechos Fundamentales como documento que formaliza los valores de la integración europea.

La crisis planteada por la formación de un gobierno de coalición entre el Partido Conservador Austríaco (ÖVP) y el Partido Liberal Austríaco (FPÖ) el 9 de febrero pasado y la reacción frente a la misma por parte de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) han supuesto una notable novedad tanto desde el punto de vista político como jurídico.

Al no existir una base jurídica suficiente en el artículo 7 del tratado de Amsterdam, cláusula que concede al Consejo, reunido en su composición de jefes de Estado o de gobierno, la capacidad de sancionar a aquellos Estados miembros que de manera grave y persistente realicen violaciones de los derechos humanos o de los principios del Estado de Derecho y de las libertades democráticas, los Catorce optaron por imponer una serie de medidas diplomáticas de forma bilateral, y simultáneamente otorgaron el mandato al jefe de gobierno del país que ostentaba la presidencia de turno del Consejo –en ese momento, el primer ministro portugués, António Guterres– para que actuara en su nombre ante el gobierno austríaco.

Estas medidas de distanciamiento diplomático respecto del gobierno austríaco incluían la no recepción de embajadores y la negativa de los Catorce a apoyar a Viena en sus propuestas de candidatos para puestos inter-

Marcelino Oreja y José María Beneyto, son presidente y director, respectivamente, del Instituto de Estudios Europeos.

Esta sección de ESTUDIOS EUROPEOS es fruto de la colaboración entre POLÍTICA EXTERIOR y el INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS de la Universidad San Pablo-CEU. El INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS coordina esta sección en el marco de un acuerdo permanente con POLÍTICA EXTERIOR para la investigación y la publicación de artículos sobre integración europea.

nacionales. Se trataba de mostrar con actos concretos la repulsa a la entrada en el gobierno austríaco de un partido como el FPÖ de Jörg Haider, que se ha distinguido en el pasado por sus manifestaciones xenófobas y extremistas.

La reacción diplomática ante la formación de la coalición ÖVP- FPÖ significaba ante todo una expresión de la naturaleza política de la UE, de su legitimación en unos valores y principios ético-políticos que definen el fundamento de la Unión. Esos mismos valores y principios –el respeto y protección de los derechos humanos, el imperio de la ley y del Estado de Derecho, la promoción de las libertades democráticas– aparecen nítidamente expresados en el artículo 6 del tratado de Amsterdam y ahora también en el proyecto de Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.

Desde el punto de vista político, las medidas de aislamiento de Austria intentaban impedir que dentro de su gobierno se produjese una situación en la que la retórica y la estrategia populistas de Haider pudieran neutralizar o hacer más difícil una acción de gobierno consecuente con los compromisos internacionales asumidos por Austria y con los principios democráticos que inspiran su Constitución y han dirigido la práctica de gobierno desde su creación con el tratado de Estado de 1955, por el que Austria recuperó de las potencias aliadas su soberanía.

La imposición de medidas diplomáticas con carácter cuasi-sancionador por parte de los Catorce a otro Estado comunitario, con el que además se hallan vinculados por una estrecha red de tratados internacionales que establecen una extensa cooperación diplomática multilateral, y, sobre todo, por la pertenencia común a la UE, constituye, sin duda, una notable innovación tanto desde el punto de vista del Derecho internacional público, como del Derecho comunitario. El caso austríaco ha puesto en evidencia el hecho de que la política comunitaria se haya convertido desde hace tiempo en política interna de los Estados miembros, lo que obliga a una reconsideración del grado de soberanía compartida que se ha alcanzado con el proceso de integración y, en especial, a una mayor conciencia del hecho de que la Unión es una comunidad política, una comunidad de valores con derechos y principios comunes.

Lejos de haber supuesto un retroceso o un déficit en el grado de solidaridad política entre los Estados miembros, la adopción de las medidas fue un gesto claro de voluntad de integración política y de madurez democrática de la UE. Las medidas tuvieron durante meses el efecto de sensibilizar a la opinión pública austríaca sobre la importancia del respeto y el fomento de los valores europeos comunes; y propiciaron que en Austria se organizara y se expresara con mayor claridad que hasta entonces una sociedad que es consciente de las dificultades que plantea la emigración y la integración de los extranjeros, así como la necesidad de superar los prejuicios poco favorables a la apertura "al otro".

Estos problemas afligen de una u otra manera a todas las sociedades occidentales, y no son, sin duda, privativas de Austria, pero también es cierto que hasta la fecha ningún partido con tendencias de extrema derecha había llegado a participar en el gobierno central de un Estado miembro. Las medidas diplomáticas de los Catorce llevaron a Viena a adoptar unánimemente la Declaración formal propuesta por el presidente Thomas Klestil el mismo día de toma de posesión, el 3 de febrero. Dicha declaración constituye una expresión modélica de lo que significan las obligaciones de un gobierno respecto de los derechos humanos y las libertades democráticas, y el compromiso en favor de un análisis autocrítico del pasado histórico y de las responsabilidades que de él se derivan en la lucha contra cualquier forma de racismo, xenofobia o antisemitismo.

Es posible que esa declaración, y las medidas de ejecución concretas adoptadas por el gobierno austríaco a lo largo de siete meses no habrían existido si no hubiera tenido que manifestar su compromiso sobre la protección y el fomento de los derechos humanos gracias a las medidas diplomáticas adoptadas por los Catorce. Superando así también viejos recelos, el debate sobre la crisis austríaca ha hecho avanzar la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales, como documento que formaliza la comunidad de valores ético-jurídicos sobre los que se asienta la integración europea.

En definitiva, las medidas decididas por los Catorce han puesto de manifiesto que la construcción europea tiene una ambición democrática común. Pero la crisis austríaca ha planteado también la necesidad de una reforma sustancial del artículo 7, de manera que éste se pueda aplicar no sólo en el caso de violación efectiva de los derechos humanos, sino también, con carácter previo, cuando se considere que existe una situación en la que pudieran ser transgredidos los derechos humanos y darse casos de actuaciones xenófobas. Ello haría que en situaciones similares a la austríaca se activara un mecanismo de "alerta rápida", lo que parece más coherente que esperar a que se produzcan los actos de violación, además de conseguir que el sistema estuviera plenamente comunitarizado, sin tener que recurrir a decisiones diplomáticas de carácter cuasi-sancionador adoptadas en un espacio pre o paracomunitario.

Por otra parte, es verdad que con el paso del tiempo la prolongación de las medidas habría generado efectos contraproducentes por la tentación de involucrarse en el manto del nacionalismo o de un patriotismo humillado, y convertido la intervención de los Catorce en un acto de victimismo respecto a los Estados pequeños. Las medidas amenazaban con llegar a ser la cues-

*Las medidas
contra Austria
han mostrado
la ambición
democrática
de la UE*

tión central del debate político interno en Austria, impidiendo la saludable confrontación política entre el gobierno y la oposición. A ello se añadían determinadas reacciones alarmistas o de rechazo de ciudadanos de otros países frente a los austríacos, lo que demostraba que parecía oportuno proceder a su cancelación.

Mandato otorgado al Comité

Como es sabido, el método utilizado por los Catorce para facilitar el levantamiento del aislamiento diplomático a Austria consistió en enviar una persona neutral, el presidente del tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, el jurista suizo Luzius Wildhaber, para que a su vez nombrara un grupo de tres personas con experiencia internacional para que procediera a elaborar y presentar un informe a la presidencia francesa sobre la situación austríaca, con el fin de que sobre la base de ese examen los Catorce "pudieran reconsiderar" sus relaciones con el gobierno austríaco.

Es así como el pasado 12 de julio, las tres personas designadas —el ex presidente de Finlandia, Marti Ahtisaari, el director del Instituto Max-Planck de Derecho Público Comparado de Heidelberg, Jochen Frohwein, y el ex ministro de Asuntos Exteriores y ex comisario europeo, Marcelino Oreja— recibían el encargo de redactar, "después de un profundo examen", un informe sobre dos cuestiones. Primera, el grado de compromiso del gobierno austríaco con los valores comunes europeos, en particular en lo relativo a los derechos de las minorías, de los refugiados y de los inmigrantes; y segunda, el análisis de la evolución de la naturaleza política del FPÖ.

Aunque no se fijó ningún plazo para la entrega del informe, la urgencia era evidente, dados los acontecimientos previstos en el calendario europeo para los meses de septiembre y octubre, sobre los que el informe y la posible modificación de la situación austríaca podían tener incidencia.

Por un lado, la convocatoria, anunciada por parte de Viena en el caso de que se mantuvieran las sanciones, de un referéndum con un resultado previsiblemente a favor de la no participación de Austria en la UE para finales de septiembre, hubiera generado una crisis institucional sin precedentes en Europa. Por otro, el referéndum danés sobre el euro, convocado para el 28 de septiembre, y su posible influencia negativa sobre la estabilidad de la unión económica y monetaria (UEM). Y por último, caso de que se prolongaran las medidas, el previsible veto austríaco ante las reformas institucionales que deben de ser aprobadas en la Cumbre de Niza a mediados de diciembre y ante el proceso de ampliación al Este.

Así, inmediatamente después del 12 de julio, el Comité inició sus trabajos en una primera reunión en la ciudad de Helsinki en la que se adoptó el procedimiento a seguir. El gobierno austríaco había aceptado el mecanismo

elegido por los Catorce como una metodología que podía ayudar a perfilar una solución al problema. Así, desde Helsinki se realizaron los primeros contactos para, con la plena colaboración del gobierno austríaco, llevar a cabo una intensa serie de reuniones entre los días 27 y 30 de julio con el presidente federal, gran parte de los miembros del gobierno (entre otros, con el canciller Wolfgang Schüssel y cuatro ministros del FPÖ), con los representantes de la oposición, de las instituciones públicas, de las organizaciones empresariales y los sindicatos, de las iglesias católica y protestante, y de las comunidades religiosas judía e islámica.

Posteriormente, el 29 de agosto se realizaron reuniones en Heidelberg, en la sede del Instituto Max-Planck de Derecho Público Comparado con representantes de un amplio abanico de ONG, así como con la vicecanciller del gobierno austríaco y actual líder del FPÖ, Susanne Riess-Passer.

Tras estas entrevistas y con el examen de la exhaustiva documentación aportada y el análisis de los fundamentos jurídicos de las cuestiones planteadas se elaboró el informe, y fue presentado en el Elíseo al presidente francés, Jacques Chirac, el pasado 8 de septiembre.

El Comité se propuso como meta principal realizar una evaluación lo más objetiva posible de la situación austríaca, en primer término en lo referente a la protección efectiva otorgada a los derechos de las minorías nacionales y de las personas acogidas al asilo. El mandato explicitaba que se trataba de evaluar "el compromiso del gobierno austríaco con los valores europeos comunes", en particular en lo relativo a los derechos mencionados. Ello implicaba determinar el marco jurídico de protección de dichos derechos, es decir, los tratados internacionales suscritos por Austria, su legislación interna, y la práctica administrativa concreta de sus autoridades en las áreas indicadas, y exigía, ante todo, definir la cuestión central del informe, esto es, el alcance de los "valores europeos comunes". ¿Qué y cuáles son éstos? ¿Existe una identidad europea propia, fruto de una tradición histórica, cultura y ética común a los pueblos de Europa? ¿Se agotan estos valores en unos principios jurídicos positivos, en unos derechos y libertades formalizados, o van más allá de los textos jurídicos? ¿Cuál es el grado de compromiso, de obligatoriedad en la protección y en la promoción de esos valores, principios y derechos? ¿Qué puede y debe exigirse a un gobierno democrático europeo respecto a la protección y apoyo a esos valores comunes? En relación con Austria ¿cómo establecer la relación conceptual y práctica entre los valores europeos comunes y el compromiso del gobierno austríaco con ellos?

*¿Existe una
identidad
europea propia,
fruto de una
tradición
histórica común?*

Para responder a estas preguntas, el informe establece el marco jurídico que delimita cuáles son los estándares internacionales y comunitarios aplicables a la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en particular en lo referente a los derechos de las minorías, de los refugiados (asilados) y de los inmigrantes.

Valores europeos comunes

Existen una serie de acuerdos y declaraciones internacionales que pueden considerarse como los pilares de los valores europeos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950 y el tratado de Amsterdam, junto con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos constituyen la base del sistema de protección de derechos que se aplica en todos los Estados del Viejo Continente, incluida Rusia y gran parte de las antiguas repúblicas soviéticas.

El convenio reconoce, y el tribunal garantiza, toda una serie de derechos civiles y políticos clásicos, asegurando así la protección colectiva de los derechos enunciados en la Declaración Universal de las Naciones Unidas de 1948 en un ámbito regional determinado, el europeo.

Y así, desde la perspectiva, por ejemplo, del respeto a las minorías y la lucha contra la discriminación, su artículo 14 formaliza la prohibición de cualquier tipo de discriminación, incluyendo la motivada por diferencias de raza, color, lengua, religión, origen nacional o social, o por la pertenencia a una minoría. Históricamente, se trata de la primera prohibición solemne de cualquier forma de racismo y antisemitismo, de xenofobia y de discriminación del extranjero en Europa. A partir del texto del convenio, la jurisprudencia del tribunal ha ido aplicando en la práctica esos estándares comunes europeos, y así ha elaborado, por ejemplo, la noción de que la discriminación nacional puede ser considerada también como "trato inhumano o degradante" en el sentido de su artículo 3.

Ha sido también el Consejo de Europa quien, en 1995, aprobó el convenio-marco para la protección de las minorías nacionales, un instrumento jurídico esencial en relación con éstas, por el que los Estados signatarios se han comprometido a promover el respeto mutuo, la cooperación y el entendimiento entre los grupos étnicos, lingüísticos y religiosos que residan en su territorio.

El orden de valores creado por el convenio y por sus órganos (Consejo de Europa, Tribunal Europeo de Derechos Humanos) ha sido completado por la UE. Desde el tratado de Maastricht en 1992, el proceso de institucionalización de la Unión – y, por tanto, de la protección y fomento de los derechos fundamentales y de las libertades democráticas– ha recibido un impulso esencial. Los dos momentos álgidos de este proceso están siendo la

inclusión de los artículos 6 y 7 en el tratado de Amsterdam y la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, aprobada por el Consejo de Biarritz de los días 13 y 14 de octubre. Es previsible que el tercer momento tenga lugar con la adopción, en 2004, de la futura Constitución europea, que deberá contar en su frontispicio con una parte dogmática, la Carta de Derechos Fundamentales.

Pero, con independencia de su formulación escrita, la UE cuenta ya con una Constitución material, y es significativo que con la inserción del actual artículo 6 en el tratado de la Unión se haya dado un paso de gigante en su constitucionalización. Con el reconocimiento de que la Unión se basa “en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”, se ha subrayado que el compromiso de protección y promoción de los derechos humanos constituye una obligación legal no sólo para los Estados miembros, sino también para la misma UE. Allí donde ésta actúa ejerciendo competencias exclusivas o compartidas con los Estados miembros, en cualquier acción de la Unión, se produce también una afectación de derechos y libertades individuales.

El orden de valores comunes refrendados por el artículo 6 tiene un carácter europeo; no obstante; de acuerdo con la específica naturaleza de la identidad europea, posee también carácter universal, es la expresión de un constitucionalismo abierto y cosmopolita, un constitucionalismo no estatalista que asume las tradiciones constitucionales comunes a los Quince, así como los estándares elaborados por el Convenio Europeo y sus órganos y por los instrumentos internacionales de los que son parte los Estados miembros.

Por ello, por ejemplo en el ámbito del derecho de asilo, si inicialmente los Quince están obligados por la Convención de Ginebra sobre refugiados de 1951 y su protocolo de 1967, posteriormente ha sido el Convenio de Dublín de 1990 el que ha traspuesto los principios de la Convención de Ginebra al ámbito comunitario, siendo el proyecto de la Carta de Derechos Fundamentales (art. 18) el último eslabón en esta cadena de progresiva elaboración y formalización de los estándares de protección de los derechos de los refugiados.

Lo mismo sucede con el problema de mayor actualidad y dificultad en este contexto: los derechos de los inmigrantes, las “nuevas minorías” que no gozan de la protección tradicional otorgada a las minorías nacionales ni a los refugiados, y que representan el número mayor de extranjeros que vive en los países europeos. También en este área el sistema comunitario ha si-

*El proyecto de
Carta de Derechos
Fundamentales de
la UE establece los
estándares euro-
peos en la materia*

do, como pone de manifiesto el informe del Comité, el cauce para un desarrollo cada vez más detallado y eficaz de los valores comunes.

A partir del principio genérico de no discriminación en razón de la nacionalidad, que constituye el eje central desde el que se ha hecho posible la integración económica y la constitución del mercado único, el tratado de la UE (art. 13) ha reconocido expresamente que la discriminación por motivos de raza, origen étnico o religión, entre otros, es contraria a los valores fundamentales del sistema comunitario. En ejecución de la base jurídica habilitada de esta manera en el tratado, el Consejo adoptó el pasado 29 de junio una directiva contra cualquier forma de discriminación. Aunque esté sujeta a un plazo de transposición a las legislaciones nacionales que llega hasta 2003, la directiva vincula actualmente a las autoridades nacionales para que hagan posible la realización de los objetivos que se persiguen con esta norma. Asimismo, el proyecto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión prohíbe (artículo 21), entre otras, la discriminación basada en la raza, el color, el origen étnico o social, las características genéticas, la lengua, la religión o la pertenencia a un grupo nacional.

Éste es el marco jurídico que establece los estándares europeos, el acervo común de valores comunitarios. Ahora bien, la determinación de las obligaciones que se derivan de los valores comunes europeos no se detiene aquí. Aunque el principio de no discriminación aparece como el elemento técnico-jurídico central, es decir, como el arco de bóveda que vincula los principios de igualdad y de libertad de todos los residentes, nacionales y no nacionales, con su ejecución en la práctica, ello no basta para fundamentar el deber de vigilancia positiva y el compromiso que los gobiernos europeos han asumido para combatir de forma eficaz cualquier expresión de xenofobia, antisemitismo y racismo.

Es ésta una obligación positiva que llega más allá de los textos jurídicos. Al adoptar, junto con las instituciones europeas, la Declaración contra el Racismo y la Xenofobia, primero en 1973 y posteriormente en 1986, los Quince han reconocido la obligación de los gobiernos nacionales de velar para que se evite y reprima cualquier acto de naturaleza racista o xenófoba, así como el deber de facilitar toda la información y educación necesarias para sensibilizar a los ciudadanos ante los peligros de esas actitudes.

Esta obligación de combatir cualquier forma de xenofobia y de discriminación racial no es una obligación negativa, tendente a evitar o a reprimir los actos que violen estos principios básicos. Se trata también de una obligación positiva de los Estados miembros, de prevenir y actuar pronto y eficazmente, que deriva, a su vez, de dos fundamentos: uno, jurídico-ético; el otro, histórico-político.

Como es bien conocido por la teoría constitucionalista, los derechos humanos, las libertades democráticas y los principios de la democracia pluralista no son únicamente mecanismos jurídicos, instrumentos técnicos que

garantizan la separación de poderes y la preservación de derechos de las minorías frente a la mayoría, sino que constituyen, al mismo tiempo, un orden de valores ético-jurídicos, una filosofía moral, en cuyo centro se sitúa la dignidad del ser humano, su inviolabilidad y su libertad e igualdad. Es esta afirmación del carácter irrenunciable de la dignidad humana lo que constituye el núcleo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la actual Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, tal y como proclaman sus respectivos preámbulos y articulado inicial (en el caso de la Carta, es de resaltar que todo un capítulo, el primero, se halle dedicado a la "dignidad de la persona"). La inviolabilidad de la dignidad de la persona, su solemne proclamación y el compromiso no sólo negativo –de evitar los ataques a la misma– sino también positivo –de fomentar activamente su respeto universal– son el resultado de una tradición filosófico-jurídica en la que han confluído los diversos hitos constitutivos de la identidad europea: la *polis* griega, el estoicismo, la ciudadanía romana, el cristianismo, la Ilustración, la filosofía kantiana...

A su vez, la inviolabilidad de la dignidad humana impregna al conjunto de los derechos y libertades democráticas de un significado que hace trascender su carácter de mera protección jurídica frente al poder, y los refuerza como un orden objetivo que, aún en un mundo y un espacio jurídico plenamente secularizado, transparenta ese respeto a la pervivencia de algo sagrado en el hombre que alienta tras la filosofía humanista de la Ilustración y su expresión política en las declaraciones de derechos humanos. No en vano, el preámbulo del Proyecto de la Carta de Derechos Fundamentales expresa que la Unión es "consciente de su patrimonio espiritual y moral", por lo que se funda "sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho".

El otro fundamento sobre el que se asienta la obligación positiva de los Estados europeos es de naturaleza histórica y política. El informe del Comité recoge en forma concentrada esta experiencia histórica en uno de sus epígrafes, al afirmar que "la historia europea del siglo XX refuerza la obligación positiva que todos los gobiernos europeos tienen de luchar contra toda forma, directa o indirecta, de propaganda favorable a cualquier tipo de discriminación xenófoba o racial, así como de reaccionar contra un uso ambiguo del lenguaje que pudiera introducir una cierta trivialización o normalización negativa del pasado nacionalsocialista". Es decir: la historia europea del siglo XX es un fondo de experiencia histórica

Alemania teme el uso generalizado de la culpa por su pasado nacionalsocialista en el Holocausto

colectiva que refuerza la obligación positiva de los Estados miembros y agudiza su responsabilidad.

Ahora bien, no se trata con ello de instaurar una cierta "universalización de la culpa", como si el pasado del siglo XX debiera convertirse en una memoria colectiva negativa de Europa, como si cualquier manifestación de xenofobia o de racismo debiera remitir al Holocausto. Es este temor ante una utilización generalizada de la culpa por el pasado nacionalsocialista y por el Holocausto lo que ha generado en Alemania las críticas más severas a las medidas diplomáticas de los Catorce. Es éste también posiblemente uno de los elementos centrales en la discusión sobre la naturaleza del partido de Haider y su participación en el gobierno austríaco. No. El "nuevo recuerdo" del Holocausto, la pervivencia y la representación de la memoria histórica europea, no "amenaza" con convertirse en la nueva legitimidad intelectual de la UE, como afirmaba por ejemplo el corresponsal del *Frankfurter Allgemeine Zeitung* a los pocos días de presentarse el informe del Comité.¹

La presencia del pasado europeo del siglo XX no es el último recurso para salvar una conciencia moral universal. Ésta se halla plasmada de forma viva en las Declaraciones de Derechos Humanos y actualizada en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, expresión de un constitucionalismo cosmopolita y abierto en el que la protección y el fomento de los derechos humanos vuelve a erigirse en el genuino centro de una comunidad de valores. Desde esta perspectiva debe entenderse el hilo conductor del informe.

Éste se había propuesto realizar una evaluación objetiva de la realidad austríaca. Ello implicaba que no podía dejarse influir en su juicio por el rechazo instintivo ante el populismo xenófobo del FPÖ ni por el juego de dudoso gusto de Haider con la banalización del Holocausto y con la época "hitleriana". Debía analizar con toda objetividad y precisión el compromiso del gobierno austríaco con los derechos humanos y con las libertades democráticas, sin permitir tampoco el más mínimo afloramiento de una "cultura de la globalización del Holocausto" que hubiera puesto en cuarentena al conjunto de la población austríaca por su pasado histórico y por la eventual participación de generaciones pasadas en la barbarie que sacudió a Europa durante los años treinta y la condujo a una guerra de aniquilación mutua, realidad superada frente a la que la UE constituye su más firme baluarte.

Defensa de los valores democráticos

Este espíritu de objetividad y de rigor debía por todo ello también expresar con claridad a qué se halla obligado un gobierno democrático europeo res-

1. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 12 de septiembre de 2000, pág. 67.

pecto a los principios y valores comunes, cuáles son los límites más allá de los cuales la legítima libertad de expresión, por ejemplo, de algunos dirigentes políticos puede transformarse en incitación al odio xenófobo y étnico o en criminalización de los opositores políticos.

En este sentido, es preciso resaltar que bajo la firme voluntad del presidente federal austríaco, el nuevo gobierno había marcado a través de la declaración formal suscrita por los dos partidos de la coalición el mismo 3 de febrero, día de su toma de posesión, una línea divisoria clara.

La declaración es, en efecto, una confrontación abierta y transparente con el pasado del siglo XX y con los compromisos que de él se derivan en defensa de los derechos humanos y en la lucha contra la xenofobia y el racismo: "Austria -afirma dicha declaración- acepta su responsabilidad que arranca de la tragedia de la historia del siglo XX y de los horrendos crímenes del régimen nacionalsocialista. Nuestro país está enfrentándose a las luces y sombras de su pasado y a las acciones de todos los austríacos, buenas y malas, y a sus responsabilidades. El nacionalismo, la dictadura y la intolerancia trajeron la guerra, la xenofobia, la esclavitud, el racismo y los asesinatos en masa. La singularidad de los crímenes del Holocausto, que no tienen precedente en la historia, es una exhortación a la alerta permanente frente a todas las formas de dictadura y totalitarismo".

"El proyecto de la UE para una amplia, democrática y próspera Europa, con la que está comprometido incondicionalmente el gobierno federal, es la mejor garantía contra la repetición del capítulo más oscuro de la historia de Austria".

De esta manera, el presidente federal y el gobierno reconocían la memoria histórica del nacionalismo no como una "memoria colectiva negativa", sino como una exhortación a la vigilancia permanente frente a todas las formas de violación de los derechos humanos.

De hecho, como refleja el informe del Comité, el gobierno austríaco ha llevado a cabo actividades diversas con el fin de responder al compromiso declarado con los valores democráticos. Actividades que van desde la creación de un Consejo Asesor de Derechos Humanos con autoridad específica para visitar a todas las personas detenidas en Austria, pasando por los programas de educación sobre la xenofobia y el racismo en las escuelas y en sectores específicos de la administración (policías, jueces, maestros...), la cooperación con organismos internacionales independientes (como la Liga Antidifamación en Nueva York) que organizan programas de sensibilización frente a actitudes xenófobas o discriminatorias de los extranjeros, o las iniciativas de información y educación ciudadana sobre las causas de los pre-

Un partido de gobierno debe ser objeto de un examen más estricto en lo referente a su lenguaje

juicios raciales, la razón de ser de otras culturas y acerca del fenómeno de la globalización.

Gracias a estas y otras medidas adoptadas por anteriores gobiernos, la violencia dirigida contra extranjeros ha sido menos frecuente en Austria que en otros países de la UE. Los compromisos adquiridos por el gobierno y la legislación austríaca sobre minorías nacionales, refugiados e inmigrantes, favorables en términos generales a una mayor integración de los extranjeros en un país que cuenta con un alto porcentaje de residentes de otros países (el 9,8 por cien de la población) avalan las conclusiones de la primera parte del informe. En ellas se afirma que la situación jurídica en Austria en las tres áreas específicas mencionadas es equiparable a los estándares aplicados en los otros Estados miembros de la Unión. El tipo de actividades que Viena ha llevado a cabo desde la formación del gobierno de coalición es una confirmación de este compromiso formal de la legislación y la administración austríacas con los valores europeos comunes.

Esta declaración del gobierno al inicio de la toma de posesión, una declaración formal, única sin duda en la historia constitucional austríaca y en la de cualquier otro país europeo, estaba justificada por las posiciones políticas del FPÖ y por el uso de expresiones xenófobas o racistas por parte de algunos de sus dirigentes, por ejemplo, en los eslóganes utilizados en Viena durante la campaña electoral previa a las últimas elecciones generales.

El problema del FPÖ es la segunda parte del informe. En ella, la línea divisoria marcada por la declaración de 3 de febrero continúa siendo el hilo conductor: "El gobierno federal confirma su adhesión incondicional a los valores espirituales y morales que forman la herencia común de los pueblos europeos y la fuente genuina de las libertades individuales y políticas y el Estado de Derecho, principios sobre los que se sustenta cualquier democracia auténtica".

"(...) El gobierno dará con vigor los pasos necesarios para reaccionar frente a cualquier corriente de pensamiento que persiga denigrar a seres humanos, y luchará activamente contra la divulgación de este tipo de ideas a través de su compromiso con el pleno respeto de los derechos y libertades fundamentales de pueblos de cualquier nacionalidad, independientemente de cuáles sean las razones por las que vivan en Austria".

Y así, el informe recalca la positiva actitud del presidente federal austríaco, a quien se le reconoce no haber cejado en actuar "como garante de los valores que se hallan particularmente delineados en la declaración, por ejemplo a través del rechazo a dos candidatos propuestos por el FPÖ a formar parte del gobierno, a causa de haber realizado en el pasado declaraciones xenófobas, o a través de sus manifestaciones en forma de un "desarme del lenguaje", pues las palabras –afirmará el presidente austríaco como un severo aviso a situaciones similares presentes o futuras– pueden no sólo "injuriar", sino que también finalmente pueden llegar "a matar".

Al mismo tiempo, el informe del Comité continuará recriminando el uso de expresiones ambiguas por parte de destacados dirigentes del FPÖ, expresiones que, según el texto literal del informe, "contienen un sentido nacionalista, en ocasiones incluso un sentido próximo al de expresiones típicamente nacionalsocialistas, o también aquéllas que pretenden trivializar la historia de ese período", destacando también el hecho de que el FPÖ no haya adoptado ningún tipo de acción contra la utilización de esas expresiones.

"Nuestra opinión –concluye el informe en este punto– es que un partido de gobierno debe de ser objeto de un escrutinio más estricto en lo referente al lenguaje que utiliza en sus manifestaciones públicas (...)".

De esta manera, tras un detallado examen de los orígenes y la evolución política del FPÖ, se concluye que los elementos populistas y radicales de este partido continúan estando básicamente vigentes tras su entrada en el gobierno, y que los ataques a la libertad de expresión o el uso frecuente de demandas de libelo contra opositores políticos por destacados dirigentes del partido no son tangenciales, sino que responden a elementos centrales de su ideología.

En definitiva, en su segunda parte, el informe cierra con una nota de aviso y a la vez de cierta esperanza. Prevención, de un lado, porque como cualquier otro gobierno europeo, el austríaco debe seguir siendo un órgano constitucional firmemente comprometido con la protección y el fomento de la democracia, la libertad de expresión, la tolerancia y la prohibición de la discriminación racial. Por otro, también hay una cierta esperanza en la evolución futura, la posibilidad de que con el paso del tiempo, como ha sucedido con agrupaciones políticas similares en otros países, se produzca dentro del FPÖ la plena aceptación de los principios asumidos al entrar a formar parte del gobierno. El hecho de que los miembros del FPÖ que integran el gobierno hayan realizado, por lo general, sus tareas de acuerdo con el compromiso con los valores europeos expresado en la declaración conjunta entre el ÖVP y el FPÖ vendría a avalar este relativo optimismo.

La Carta como centro de una comunidad política

En definitiva, el caso austríaco ha puesto de manifiesto, en primer lugar, la necesidad de proceder a una reforma sustancial del artículo 7 del tratado. Por ello, el informe propone en sus recomendaciones finales la introducción de procedimientos de prevención y alerta rápida y de supervisión en este artículo.

El objetivo que se persigue es poder hacer frente desde el primer momento a situaciones similares a la planteada por Austria, en un clima de diálogo abierto y de no enfrentamiento con el Estado miembro afectado, pero, a la vez, introduciendo un sistema que subraye el compromiso fundamental de la UE con los valores democráticos.

La prevención debe iniciarse antes de que se produzcan las violaciones. Son importantes las medidas de información y de educación dirigidas a sectores específicos de la población. Junto a las acciones de educación y sensibilización, es decir, de prevención, un sistema de alerta rápida frente a posibles riesgos de violación, supondría un primer paso en la mejora del artículo 7.

La segunda reforma está dirigida a la creación de un mecanismo de supervisión, que llevara a cabo el seguimiento y la evaluación de situaciones conflictivas y, en su caso, elevara sugerencias específicas a los órganos de la UE con el fin de la posible adopción de medidas concretas. La Comisión, en su propuesta formal al Consejo de 4 de diciembre de 2000, sugiere que, por iniciativa de una tercera parte de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la propia Comisión, puedan aprobarse por mayoría de dos tercios en el Consejo la existencia de una amenaza de violación por parte de un Estado miembro de los principios de la Unión.

Es importante también que la reforma del artículo 7 vaya acompañada de cambios institucionales en el Consejo y en la Comisión, para que puedan llevarse a cabo estos objetivos. En el Consejo debería crearse una Oficina de Derechos Humanos, cuya función fuera informar al Consejo Europeo sobre la evolución de la protección y desarrollo de los derechos humanos en el conjunto de la UE, además de ser el órgano que gestione la aplicación de los procedimientos de alerta rápida y de supervisión. Para el análisis de la situación de los derechos humanos de la Unión puede resultar particularmente útil el informe anual que sobre este asunto elabora el Parlamento Europeo, así como la tarea que en este área lleva a cabo la Comisión parlamentaria encargada de derechos humanos.

El nombramiento de un miembro de la Comisión responsable de derechos humanos reforzaría la tarea de aplicación y protección de esos derechos en el interior de las instituciones y en sus relaciones con los ciudadanos.

La Unión creó en 1999 un órgano especializado en la lucha contra la discriminación racial o xenófoba. La ampliación de las actividades, del presupuesto y del estatuto del Observatorio de la UE contra el Racismo y la Xenofobia, con sede en Viena, podría constituir el tercer eje de la reforma institucional propuesta para asegurar una plena eficacia en la protección de los derechos en el seno de la Unión.

Sin duda, la nueva Carta de Derechos Fundamentales será una de las principales referencias sobre las que medir si en un país de la UE hay grave peligro de violación de los principios y valores europeos comunes. El preámbulo de la Carta afirma que "los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir de paz basado en valores comunes". La aprobación del proyecto de Carta de Derechos Fundamentales aparece como un paso importante en la tarea, ya iniciada en Maastricht y Amsterdam, de situar al ciudadano y sus derechos como un orden objetivo de valores en el centro de la construcción europea.