

ISSN: 1130-8354 (paper)
ISSN: 2445-3587 (digital)
DOI: <http://doi.org/10.18543/ced>

Cuadernos Europeos de Deusto

Deusto Journal of European Studies

Núm. Especial 02 (Febrero 2019)

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019>

Identidad Europea: raíces y alcance

European identity: roots and scope

C. Espaliú Berdud, C. José i Mestre, A. Moya Ruiz, B. Torres Morales,
J. Monserrat Molas, X. Baró i Queralt, , E. Martí Fraga,
C. Vilanou Torrano, C. Ballesteros Panizo, H. Gosálbez Pequeño,
C. Lázaro Palau, N. Ochoa Ruiz, Maria Chochorelou, C. Espaliú Berdud,
A. Gómez Arana, M.J. Barceló, M. Mut Bosque

**Instituto de
Estudios Europeos**

.....

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. Especial 02 (Febrero 2019)

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019>

Cuadernos Europeos de Deusto es una revista universitaria especializada en el estudio de la Unión Europea desde un enfoque interdisciplinar. Su objetivo fundamental es difundir conocimientos sobre el proceso de construcción europea en sus diferentes dimensiones (histórica, política, jurídica, económica, social, cultural...), así como suscitar la reflexión y la valoración crítica de los diferentes factores que van determinando su evolución y transformación.

Cuadernos Europeos de Deusto agradece el patrocinio de la Dirección General de Acción Exterior de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

Organización editorial:

Dirección:

Beatriz Pérez de las Heras (Universidad de Deusto, España)

Dirección-Adjunta:

M.ª Luz Suárez Castiñeira (Universidad de Deusto, España)

Consejo de Redacción:

Francisco Aldecoa Luzárraga (Universidad Complutense de Madrid, España)

Alberto Alemanno (HEC Paris, Francia)

Cristina Arenas Alegría (Universidad de Deusto, España)

Steffen Bay Rasmussen (Universidad de Deusto, España)

Javier Bilbao Ubillos (Universidad del País Vasco, España)

Karolina Boronska-Hryniewiecka (Wroclaw University, Polonia)

Marta Casado Abarquero (Universidad de Deusto, España)

Pablo Antonio Fernández Sánchez (Universidad de Sevilla, España)

Igor Filibi López (Universidad del País Vasco, España)

Peter Gjortler (Riga University, Letonia)

Inmaculada Herbosa Martínez (Universidad de Deusto, España)

Javier Larena Beldarrain (Universidad de Deusto, España)

Ainhoa Lasa López (Universidad de Alicante, España)

Enrique Linde Paniagua (UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia, España)

Nerea Magallón Elosegui (Universidad de Deusto, España)

José Martín y Pérez de Nanclares (Universidad de Salamanca, España)

Oana Petrescu (Ministerul Justiției din Romania, Rumanía)

Francesco Ricci (Universidad LUM Jean Monnet de Casamassima, Italia)

Mariola Urrea Corres (Universidad de la Rioja, España)

Consejo Asesor:

Joana Abrisketa Uriarte (Universidad de Deusto, España)

Ander Audikana Arriola (Universidad de Deusto, España)

Cristina Churruga Muguruza (Universidad de Deusto, España)

Juan Luis Crucelegui (UNCTAD, Suiza)

Augustin Fuerea (Nicolae Titulescu University of Bucharest, Rumanía)

Beatriz Iñarritu Ibarreche (Universidad de Deusto, España)

Nicolás Mariscal Berástegui (Universidad de Deusto, España)

María Nagore Casas (Universidad de Deusto, España)

José Palacio González (Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo)

Joaquín Roy (University of Miami, Estados Unidos)

Secretaría Técnica:

Noemí Angulo Garzaro (Universidad de Deusto, España)

David Fernández Rojo (Universidad de Deusto, España)

Administración y Secretaría:

estudios.europeos@deusto.es

La versión digital de Cuadernos Europeos de Deusto se encuentra en régimen de «Open Access» desde 2017.

La edición impresa pueda solicitarse a través de la plataforma de la revista: <http://ced.revistas.deusto.es/>

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.

Indexada en SCOPUS, desde 2017, y en las bases de datos ISOC y EBSCO.

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

ISSN-e: 2445-3587

Depósito legal: BI - 620-91

Deusto Journal of European Studies is a university journal focused in the study of the European Union from an interdisciplinary perspective. It mainly seeks to disseminate knowledge about the different aspects (historical, political, legal, economic, social, cultural issues, etc.) of the European construction process, as well as to encourage reflection and critical assessment of the main factors that determine its evolution and transformation.

Deusto Journal of European Studies is very grateful to Diputación Foral de Bizkaia (regional government of Biscay) for its sponsorship and financial support which has made possible the edition of this issue.

Deusto Journal of European Studies is indexed in SCOPUS as from 2017. It is also included in LATINDEX Catalogue, as well as in ISOC and EBSCO.

Editorial Team

Editor-in-Chief

Beatriz Pérez de las Heras, University of Deusto, Spain

Deputy Editor-in-Chief

M.ª Luz Suárez Castiñeira, University of Deusto, Spain

Editorial Board

Francisco Aldecoa Luzárraga, Complutense University of Madrid, Spain

Alberto Alemanno, HEC Paris, France

Cristina Arenas Alegría, University of Deusto, Spain

Steffen Bay Rasmussen, University of Deusto, Spain

Javier Bilbao Ubillos, University of the Basque Country, Spain

Karolina Boronska-Hryniewiecka, Wrocław University, Poland

Marta Casado Abarquero, University of Deusto, Spain

Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Seville, Spain

Igor Filibi López, University of the Basque Country, Spain

Peter Gjortler, Riga University, Latvia

Inmaculada Herbosa Martínez, University of Deusto, Spain

Javier Larena Beldarrain, University of Deusto, Spain

Ainhoa Lasa López, University of Alicante, Spain

Enrique Linde Paniagua, National Distance Education University (UNED), Spain

Nerea Magallón Elosegui, University of Deusto, Spain

José Martín y Pérez de Nanclares, University of Salamanca, Spain

Oana Petrescu, Ministry of Justice, Romania

Francesco Ricci, LUM University Jean Monnet of Casamassima, Italy

Mariola Urrea Corres, University of La Rioja (UR), Spain

Advisory Board

Joana Abrisketa Uriarte, University of Deusto, Spain

Ander Audikana Arriola, University of Deusto, Spain

Cristina Churruca Muguruza, University of Deusto, Spain

Juan Luis Crucelegui, UNCTAD, Switzerland

Augustin Fuerea, Nicolae Titulescu University of Bucharest, Romania

Beatriz Iñarritu Ibarreche, University of Deusto, Spain

Nicolás Mariscal Berástegui, University of Deusto, Spain

María Nagore Casas, University of Deusto, Spain

José Palacio González, Court of Justice of the European Union (CJEU), Luxembourg

Joaquín Roy, University of Miami, United States

Technical Secretary

Noemí Angulo Garzaro, University of Deusto, Spain

David Fernández Rojo, University of Deusto, Spain

Contact:

Email: estudios.europeos@deusto.es

Access and Copyright

Print version: Print copies of any issue of the Journal are sold on demand.

Digital version (online): Unrestricted access to the digital content of any Issue of this Journal is free upon its publication. The content can freely be downloaded, copied and distributed only for non-commercial purposes. More details are available at <http://ced.revistas.deusto.es>

ISSN (Print) 1130-8354

ISSN (Online) 2445-3587

URL <http://ced.revistas.deusto.es>

Printed in Spain

Legal deposit: BI-620-91

Revista Cuadernos Europeos de Deusto

Normas de publicación

Contenido. La revista *Cuadernos Europeos de Deusto* publica, con carácter semestral (octubre y abril), estudios jurídicos, económicos, políticos, sociales e históricos sobre el proceso de integración europea.

Envío de originales. Los originales han de ser inéditos y escritos en castellano. También podrán admitirse originales en alguna de las lenguas oficiales de la Unión Europea, así como en Euskera, en Microsoft Word o formato compatible. Se enviarán en soporte electrónico al Instituto de Estudios Europeos a la dirección: estudios.europeos@deusto.es

Formato

—En la primera página se incluirá el título del artículo, en castellano y en inglés, nombre del autor, filiación académica, dirección de correo electrónico.

—La segunda página recogerá un sumario, un resumen en castellano y un *abstract* en inglés, de 200 palabras máximo cada uno, 3-5 palabras clave en castellano y en inglés.

—Extensión máxima: 25 páginas, tamaño Dina 4.

—Párrafos: interlineado 1,15, justificado y primera línea sangrada con tabulador.

—Tipo y tamaño letra: *Times New Roman* 12.

—Notas a pie de página: *Times New Roman* 10.

—Título del artículo: *Times New Roman* 14, mayúscula y negrita.

- Ejemplo: **LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

—Primer rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y negrita.

- Ejemplo: **La política energética en la UE**

—Segundo rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y cursiva.

- Ejemplo: *La posición de la UE en las negociaciones internacionales*

—Sumario:

- Ejemplo: **Sumario:** I. Introducción.—II. Marco jurídico-institucional de la política ambiental UE. 1. Marco Institucional. 2. Marco Jurídico—III. El papel de la UE en las negociaciones internacionales del régimen sobre cambio climático. 1. La posición de la UE en las negociaciones internacionales. 2. La política de la CE para combatir el cambio climático. 2.1. Antes de la reforma de Maastricht. 2.2 Después de la reforma de Maastricht—IV. Conclusiones.

—Párrafos: interlineado sencillo, justificado y primera línea sangrada en un tabulador.

- Ejemplo:

Sin embargo, este artículo hace comprender la ZEE no sólo la columna de agua suprayacente sino el lecho y el subsuelo de la marino, coincidiendo, en parte, con la plataforma continental, como luego veremos.

¿Estarían entre estas actividades económicas el almacenamiento de dióxido de carbono? En principio no parece que haya nada que lo impida...

Manual de estilo Chicago-Deusto

Para la incorporación de citas y referencias bibliográficas, los autores seguirán el sistema denominado «notas y bibliografía» del Manual de estilo Chicago-Deusto, <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/index.php/es/chicago-es/chicago01-es-guiabreve>

La versión en inglés del Manual está disponible en http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-1.html

Notas y bibliografía: ejemplos

—Cada vez que se cita una obra por primera vez se deben dar en nota todos los detalles. Sin embargo, las posteriores citas que se hagan de esa obra solo requieren una forma abreviada.

—En la bibliografía se invierte el nombre del autor. Nótese que en las obras con dos o más autores se invierte solo el nombre citado en primer lugar. En la mayoría de los ejemplos que siguen a continuación se ofrece la cita completa, la abreviada y la entrada bibliográfica (resaltada en nuestros ejemplos en color gris).

1. Libro

Un autor

—Lluís Duch, *Mito, interpretación y cultura* (Barcelona: Herder, 1998), 56-58.

—Duch, *Mito...*, 15.

—Santiago Segura, *Gramática latina* (Bilbao: Universidad de Deusto, 2012), 74-76.

—Segura, *Gramática...*, 75.

Duch, Lluís. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Herder, 1998.

Segura, Santiago. *Gramática latina*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.

Dos autores

—Orfelio G. León e Ignacio Montero, *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación* (Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, 1993).

León, Orfelio G. e Ignacio Montero. *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, 1993.

Tres autores

—Julio Borrego Nieto, José Jesús Gómez Asencio y Emilio Prieto de los Mozos, *El subjuntivo...*

Borrego Nieto, Julio, José Jesús Gómez Asencio y Emilio Prieto de los Mozos. *El subjuntivo: valores y usos*. Madrid: SGEL.

Cuatro o más autores

En la nota se cita solo el nombre del primer autor, seguido de *et al.* Sin embargo, en la entrada de la bibliografía se citan todos los autores.

—Natalia Ojeda *et al.*, *La predicción del diagnóstico de esquizofrenia...*

—Ojeda *et al.*, *La predicción...*

Editor, traductor o compilador en lugar de autor

—Irene Andrés-Suárez, ed., *Antología del microrrelato español (1906-2011): El cuarto género narrativo* (Madrid: Cátedra, 2012), 15-16.

—Andrés-Suárez, *Antología del microrrelato...*

Andrés-Suárez, Irene, ed. *Antología del microrrelato español (1906-2011): El cuarto género narrativo*. Madrid: Cátedra, 2012.

Editor, traductor o compilador además de autor

—Salvador Fernández Ramírez, *La enseñanza de la gramática y la literatura*. Ed. por José Polo (Madrid: Arco/Libros, 1985), 145-46.

18 Fernández Ramírez, *La enseñanza...*, 33

Fernández Ramírez, Salvador. *La enseñanza de la gramática y la literatura*. Editado por José Polo. Madrid: Arco/Libros, 1985.

Capítulo u otra parte de un libro

—Josefina Gómez Mendoza, «Ecología urbana y paisaje de la ciudad», en *La ciudad del futuro*, ed. por Antonio Bonet Correa (Madrid: Instituto de España, 2009), 177-217.

19 Gómez Mendoza, «Ecología urbana y paisaje de la ciudad», 180.

Gómez Mendoza, Josefina. «Ecología urbana y paisaje de la ciudad». En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España, 2009.

Prefacio, prólogo, introducción o parte similar de un libro

—James Rieger, introducción a *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, de Mary Wollstonecraft Shelley (Chicago: University of Chicago Press, 1982), XX-XXI.

—Rieger, introducción, XXXIII.

Rieger, James. Introducción a *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, de Mary Wollstonecraft Shelley, XI-XXXVII. Chicago: University of Chicago Press, 1982.

Libro publicado electrónicamente

Si un libro está disponible en más de un formato, se cita la versión con la que se ha trabajado.

En los libros consultados en línea hay que añadir el URL. Se aconseja incluir también la fecha de acceso. Si no se conocen con exactitud los números de páginas, se puede incluir el título de sección o capítulo u otro dato identificativo.

Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería

Muchos libros editados electrónicamente pueden tener un equivalente impreso. Pero dada la posibilidad de que existan diferencias, se aconseja indicar el formato en el que se ha consultado.

—Jane Austen, *Pride and Prejudice* (Nueva York: Penguin Classics, 2008), edición en PDF, cap. 23.

—Austen, *Pride and Prejudice*, cap. 23.

Austen, Jane. *Pride and Prejudice*. Nueva York: Penguin Classics, 2008. Edición en PDF.

Libro consultado en línea

- Salvador Gutiérrez Ordóñez, *Lingüística y semántica: Aproximación funcional* (Oviedo: Universidad de Oviedo, 1981), <http://www.gruposincom.es/publicaciones-de-salvador-gutierrezordonez>.
- Philip B. Kurland y Ralph Lerner, eds., *The Founders' Constitution* (Chicago: University of Chicago Press, 1987), acceso el 28 de febrero de 2010, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.
- Gutiérrez Ordóñez, *Lingüística y semántica*.
- Kurland y Lerner, *Founder's Constitution*, cap. 10, doc. 19.

Gutiérrez Ordóñez, Salvador. *Lingüística y semántica: Aproximación funcional*. Oviedo: Universidad de Oviedo, 1981. <http://www.gruposincom.es/publicaciones-de-salvador-gutierrez-ordonez>.

Kurland, Philip B., y Ralph Lerner, eds. *The Founders' Constitution*. Chicago: University of Chicago Press, 1987. Acceso el 28 de febrero de 2010. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.

2. Artículo de revista

2.1. Artículo en una revista impresa

Para la nota a pie de página o final de capítulo, si procede, se cita el número concreto de la página consultada. En la bibliografía, se deben indicar los números de comienzo y fin del artículo completo.

- María José Hernández Guerrero, «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española», *Meta* 56, n.º 1 (2011): 112-13.
- Hernández Guerrero, «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española», 115.

Hernández Guerrero, María José. «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española». *Meta* 56, n.º 1 (2011): 101-118.

2.2. Artículo en una revista en línea

- Ángeles Feliu Albadalejo, «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española», *Revista Latina de Comunicación Social* 66 (2011): 470, doi:10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481.
- Feliu Albadalejo, «La publicidad institucional», 475.

Feliu Albadalejo, Ángeles. «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española». *Revista Latina de Comunicación Social* 66 (2011): 454-481. doi:10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481.

3. Artículo en periódicos o magazines

Los artículos en un periódico o magazine, pueden ser citados de la siguiente forma en el texto («Como Sheryl Stolberg y Robert Pear mencionan en un artículo del *New York Times* el 27 de febrero de 2010,...») en lugar de en una nota y, normalmente, se omiten en la bibliografía. Los siguientes ejemplos muestran una versión más formal de las citas. Si se consulta un artículo de forma *online*, se debe incluir el URL, indicando la fecha de acceso. Si el autor no está identificado, se comienza la cita con el título del artículo:

- Sheryl Gay Stolberg y Robert Pear, «Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote», *New York Times*, 27 de febrero de 2010, acceso el 28 de febrero de 2010, <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>.
- Stolberg y Pear, «Wary Centrists...».

Stolberg, Sheryl Gay, y Robert Pear. «Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote». *New York Times*, 27 de febrero de 2010. Acceso el 28 de febrero de 2010. <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>.

4. Reseña del libro

- David Kamp, «Deconstructing Dinner», reseña de *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, de Michael Pollan, *New York Times*, 23 de abril de 2006, Sunday Book Review, <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>.
- Kamp, «Deconstructing Dinner».

Kamp, David. «Deconstructing Dinner». Reseña de *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, de Michael Pollan. *New York Times*, 23 de abril de 2006, Sunday Book Review. <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>.

5. Tesis o tesina

- Francisco José Hernández Rubio, «Los límites del eliminacionismo: Una solución epigenética al problema mente-cerebro» (tesis doctoral, Universidad de Murcia, 2010), 145, <http://hdl.handle.net/10201/17600>.
- Hernández Rubio, «Los límites del eliminacionismo», 130-132.

Hernández Rubio, Francisco José. «Los límites del eliminacionismo: Una solución epigenética al problema mente-cerebro». Tesis doctoral. Universidad de Murcia, 2010. <http://hdl.handle.net/10201/17600>.

6. Documento presentado en conferencias, ponencias, congresos o similares

- Silvia Rodríguez Vázquez, «Flujos de traducción: Herramientas de ayuda a la gestión de proyectos en función de la situación de trabajo» (conferencia, Universidad de Salamanca, 8 de noviembre de 2012).
- Rodríguez Vázquez, «Flujos de traducción».

Rodríguez Vázquez, Silvia. «Flujos de traducción: Herramientas de ayuda a la gestión de proyectos en función de la situación de trabajo». Conferencia pronunciada en la Universidad de Salamanca, 8 de noviembre de 2012.

7. Sitio web

La cita del contenido de un sitio web puede estar frecuentemente limitada a una mención en el texto («El 19 de julio de 2008, la corporación McDonald's mencionaba en su sitio web...») o en una nota. Si se quiere una cita más formal, puede ser del estilo del ejemplo que figura a continuación. Debido a que tal contenido está sujeto a cambios, se debe incluir una fecha de acceso o, si está disponible, la fecha de la última modificación.

—«McDonald's Happy Meal Toy Safety Facts», McDonald's Corporation, acceso el 19 de julio de 2008, <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html>.

McDonald's Corporation. «McDonald's Happy Meal Toy Safety Facts». Acceso el 19 de julio de 2008. <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html>.

8. Entrada de blog o comentario

Las entradas de blog o comentarios pueden citarse en el texto («En un comentario publicado en el *Blog de Lengua española* el 13 de marzo de 2012,...») en lugar de en una nota y, generalmente, se omiten en la bibliografía. No es necesario añadir *seud.* después del nombre aparentemente ficticio.

—José Luis Ramírez, 17 de marzo de 2012 (21:28), comentario a Alberto Bustos, «Hacer los deberes», *Blog de Lengua española*, 13 de marzo de 2012, <http://blog.lengua-e.com/2012/hacerlos-deberes/#comments>.

Blog de Lengua española. <http://blog.lengua-e.com/2012/hacer-los-deberes/#comments>.

9. Comunicación personal y entrevista

Las referencias a conversaciones, entrevistas, correos electrónicos, mensajes de texto o similares, normalmente se incluyen en el texto («En conversación telefónica con el autor el 7 de julio de 2010, el líder sindicalista admitió que...») o se dan en nota; raramente se incluyen en la bibliografía:

—Lourdes Díaz, correo electrónico al autor, 15 de mayo de 2011.

—Mike Milanovic (director ejecutivo de Cambridge ESOL), en conversación con el autor, septiembre de 2011.

En lo que se refiere a las entrevistas, sea cual sea su forma, la cita normalmente comienza por el nombre de la persona entrevistada. El entrevistador, en caso de mencionarse, figura en segundo lugar:

—Benjamin Spock, entrevista por Milton J. E. Senn, 20 de noviembre de 1974, entrevista 67A, transcripción, Senn Oral History Collection, National Library of Medicine, Bethesda, MD.

—Spock, entrevista.

10. Obra registrada en bases de datos

Para los documentos localizados mediante bases de datos o repositorios, se indica el nombre de la base de datos y, entre paréntesis, el número de identificación proporcionado o recomendado por la base de datos:

Choi, Mihwa. «Contesting *Imaginaires* in Death Rituals during the Northern Song Dynasty». Tesis doctoral. Universidad de Chicago, 2008. ProQuest (AAT 3300426).

11. Documento legal y jurisprudencia

En los documentos legales y públicos, las menciones a la documentación se hacen generalmente en el cuerpo del texto. En otras materias, especialmente académicas, que usan como fuente documental textos legales y públicos, se mencionan tanto en el cuerpo del texto como en nota.

—Asunto C-38/14, Mr. Jones versus Secretariat of State, Judgment of the Court of 23 June 2015, ECLI:EU:C:2015:222.

Norma jurídica

- Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).
- Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (BOE núm. 213 de 5 de septiembre de 2007).
- Reglamento (UE) n.º 492/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de trabajadores (DOUE L 241 de 27 de mayo de 2011).

Proceso de evaluación y publicación. Los trabajos dirigidos a las secciones de Estudios y Otros estudios se someterán a la previa evaluación por un miembro del Consejo de Redacción y por un experto independiente a la revista. Aparte de las cuestiones formales de presentación, se valorarán la coherencia de los trabajos con el enfoque de la revista, su carácter innovador, el rigor de análisis y metodológico y su aportación al conocimiento del proceso de construcción europea. El proceso de evaluación será absolutamente anónimo. La decisión sobre la publicación o no de los originales, así como su publicación con previas modificaciones será comunicada en un plazo no superior a 3 meses desde el momento en que se acepta su entrega.

Derechos de autor

El autor cede a la Universidad de Deusto los derechos de distribución, comunicación pública y reproducción del trabajo que somete a publicación en *Cuadernos Europeos de Deusto* (CED) en cualquier tipo de soporte, incluida la cesión para su inclusión en las bases de datos en las que esta revista está indexada y en el repositorio institucional de la Universidad de Deusto.

El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito, en régimen de *open access*. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir, sin fines comerciales y según lo previsto por la ley inmediatamente después de la publicación de cada número.

Asimismo, los trabajos editados en *Cuadernos Europeos de Deusto* pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Aviso legal

Es responsabilidad exclusiva de los autores el contenido de sus respectivos trabajos publicados en esta Revista. Los autores asumen la responsabilidad de obtener todos los permisos necesarios para la reproducción en sus manuscritos de cualquier texto, material o ilustración, proveniente de otro autor, institución o publicación. Las consecuencias que puedan derivarse de denuncias por publicación de artículos plagiados serán responsabilidad exclusiva de los autores.

Más información: <http://ced.revistas.deusto.es>

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. Especial 02 (Febrero 2019)

DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019>

Identidad Europea: raíces y alcance
European identity: roots and scope

Sumario / Contents

Presentación / Introduction

Carlos ESPALIÚ BERDUD 19

Estudios Monográficos / Monographic Articles

Raíces de la identidad europea

1.^a PARTE: «Identidad europea: en busca de una definición»

Carles JOSÉ I MESTRE, ¿Identidad europea o identidades europeas? 39

Albert MOYA RUIZ, Hegel y la idea de Europa 55

Bernat TORRES MORALES y Josep MONSERRAT MOLAS, Rethinking Cosmopolitanism: Political and Metapolitical Identities 73

2.^a PARTE: «Forjando la identidad europea»

Xavier BARÓ I QUERALT, Europa desde la frontera: el final del Socialismo en los Balcanes (1980-1990) 95

Eduard MARTÍ FRAGA, El derecho a «no obedecer los mandatos de los príncipes». Los valores republicanos en la Europa Moderna (s. XVI-XVIII)	115
Conrad VILANOU TORRANO, Europa, vía pedagógica: la viabilidad del Humanismo en época postmoderna	133

Alcance de la identidad europea

3.^a PARTE: «La identidad europea: impacto jurídico»

Covadonga Isabel BALLESTEROS PANIZO, Estado social e identidad europea	155
Humberto GOSÁLBEZ PEQUEÑO, El Derecho Comunitario de los contratos públicos: un pilar infravalorado de la superación de los nacionalismos y de construcción de la identidad europea	171
Carmen María LÁZARO PALAU, El concepto de persona como elemento clave de la identidad europea: el caso de la maternidad subrogada	189
Natalia OCHOA RUIZ, La dignidad humana como fundamento de la identidad europea: la labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la delimitación de la noción de dignidad humana	203

4.^a PARTE: «La identidad europea: Proyección internacional»

Maria CHOCHORELOU, The European Identity Rationale in the EU Free Trade Agreements: Economic rather than Cultural Objectives?	227
Carlos ESPALIÚ BERDUD, El carácter imperativo de las normas de derechos humanos como rasgo de la identidad europea	251
Arantza GÓMEZ ARANA, EU Identity in a Westphalian and Multicultural Context	269
Maria Julià BARCELÓ, La proyección exterior de la identidad europea: Política Comercial Común y condicionalidad en materia de Derechos Humanos	287
Maria MUT BOSQUE, Los valores y principios británicos como parte de la identidad europea a través del Consejo de Europa	309

Presentación

Introduction

Identidad europea: raíces y alcance

Carlos Espaliú Berdud

Investigador Principal del Grupo de Investigación en Seguridad,
Gestión de Riesgos y Conflictos (SEGERICO)
Universidad Nebrija

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp19-26>

Resumen: El panorama actual en Europa requiere una reflexión urgente sobre si existe una identidad europea o no y sobre las consecuencias que se pueden derivar de las posibles respuestas a esa pregunta. Los integrantes del *Grupo de investigación sobre cuestiones fundamentales de la sociedad internacional contemporánea* de la Facultad de Derecho de la *Universitat Internacional de Catalunya*, tratamos de dar respuestas a esas cuestiones, junto con un conjunto de profesores de otras universidades españolas y extranjeras a lo largo de dos años. Fruto de esa investigación es este número especial de *Cuadernos Europeos de Deusto*. Hemos abordado el tema desde una perspectiva multidisciplinar, desde la Filosofía, la Historia y el Derecho. En particular, nos hemos centrado en las raíces de la identidad europea y en el alcance que, una vez determinada la misma, puede tener a la hora de las relaciones en Europa entre personas y grupos de diversas razas, religiones, culturas, etc.

Palabras Clave: Identidad Europea, Convivencia pacífica en Europa, Derechos humanos.

Tras muchos años de una relativa estabilidad en Europa y de un crecimiento continuo en cuanto a número de miembros de la Unión Europea (UE), en los últimos tiempos asistimos a diversos fenómenos que han cambiado la verdad de nuestro continente. Por un lado, los recientes atentados terroristas de naturaleza yihadista están planteando problemas muy graves de seguridad, así como, supuestamente, de convivencia entre culturas. Por otro lado, el anuncio del *Brexit* advierte, por primera vez, que también la regresión es posible en la UE y privará, en parte, al conjunto de la Unión de la riqueza de la cultura británica, si bien este aspecto queda mitigado por la continuación de la presencia del Reino Unido en otras organizaciones internacionales de ámbito europeo, como el Consejo de Europa. Finalmente, la crisis de los refugiados en Europa

ha golpeado fuertemente las conciencias y ha puesto en duda la veracidad de los valores de la UE.

Este panorama requiere una reflexión urgente sobre si existe una identidad europea o no y sobre las consecuencias que se pueden derivar de las posibles respuestas a esa pregunta. A ello nos pusimos los integrantes del *Grupo de investigación sobre cuestiones fundamentales de la sociedad internacional contemporánea* de la Facultad de Derecho de la *Universitat Internacional de Catalunya* —UIC— (Referencia 2017 SGR 593), que aúna investigadores de varias disciplinas jurídicas, filosóficas e históricas de diversas universidades europeas, la mayoría de los cuales son también investigadores del Instituto Carlomagno de Estudios Europeos de la UIC.

En particular, nos propusimos profundizar, entre otras, sobre las siguientes cuestiones: ¿Cuál es el significado del término identidad? ¿Qué es Europa? ¿Cuáles son los límites geográficos? ¿Se puede hablar sobre una verdadera historia europea, o es, más bien, la suma de la historia de los Estados y de los pueblos que la componen? ¿Se puede hablar sobre una verdadera identidad europea? ¿Cuál ha sido la huella de la identidad europea en los principales textos jurídicos que han construido la cooperación y la integración europea? ¿Cuál es el papel de los derechos humanos en la configuración de la identidad europea? ¿Se puede exigir el respeto de la identidad europea a los no europeos en nuestro territorio?

Con objeto de responder a las preguntas mencionadas y otras que pudieran proyectar luz sobre la cuestión de la identidad europea, invitamos a una serie de expertos españoles y de otros países, y organizamos diversos encuentros académicos a lo largo del bienio 2017-2018 para exponer y alimentar nuestras reflexiones. El resultado de esta investigación se publica ahora como un número monográfico especial de *Cuadernos Europeos de Deusto*, que constituye, sin duda, la mejor plataforma en España para exponer nuestro trabajo, por su calidad y por su carácter multidisciplinar. Este número especial de la revista constituye, además, el segundo cuaderno del Instituto Carlomagno de Estudios Europeos de la UIC.

Las contribuciones de este número monográfico especial abordan los interrogantes planteados desde cuatro planos o perspectivas, por lo que hemos dividido esta publicación en cuatro partes, pero presentadas en dos bloques: **raíces** de la identidad europea y **alcance** de la misma. Dentro del bloque relativo a las «raíces», en primer lugar, hemos iniciado nuestra labor acercándonos al problema de la definición de identidad europea, para poner las bases conceptuales y teóricas sobre las que fundamentar el resto de la investigación. A esta primera parte la hemos denominado: «**Identidad europea: en busca de una definición**». En segundo lugar, varios investigadores se han asomado a la cuestión del origen histórico de la identidad europea, por lo que esta segunda parte lleva por título «**Forjando la**

identidad europea». Ya en el bloque del «alcance» de la identidad europea, en tercer lugar, nos hemos cuestionado por las repercusiones de la identidad en diversas ramas del derecho, denominando a esta parte: «**La identidad europea: impacto jurídico**». Finalmente, en cuarto lugar, hemos reflexionado sobre el impacto de la identidad europea en el resto del mundo, llevando esta parte el nombre de: «**La identidad europea: Proyección internacional**».

En la parte dedicada a la definición de la identidad europea, el Dr. Carles José i Mestre, profesor de Filosofía de la Universidad de Barcelona, presenta un estudio: «**¿Identidad europea o identidades europeas?**», en el que trata de averiguar hasta qué punto es pertinente hablar de «identidad europea» o conviene más referirnos a «identidades europeas» a partir de la noción de «pueblo». El Dr. Albert Moya Ruiz, profesor de Filosofía de la Universitat Internacional de Catalunya, explica el pensamiento hegeliano sobre la cuestión que nos ocupa en un artículo titulado: «**Hegel y la idea de Europa**». Según el autor Hegel impulsa una visión dinámica de Europa que contiene en su interior la tensión entre lo particular y lo universal y que apela a la construcción de una Europa capaz de reconciliar la diversidad en la unidad gracias a su capacidad de autopensarse como proyecto en marcha. En el artículo «**Rethinking Cosmopolitanism: Political and Metapolitical Identities**», los doctores Bernat Torres, profesor de Filosofía de la Universitat Internacional de Catalunya y Josep Monserrat Molas, profesor de Filosofía de la Universidad de Barcelona, defienden que el cosmopolitismo es una fuente importante para pensar en las identidades políticas, una fuente que sin embargo debe renovarse, y avanzan la necesidad de un nuevo cosmopolitismo (en la línea de propuestas como las de Hans Jonas o Yves Charles Zarka) que debe ser respetuoso con la política (pero sin dejar de orientarla) y también con las diferentes identidades nacionales o supranacionales, ya que proporciona de hecho una metaidentidad para el hombre como ciudadano del mundo.

Comienza la parte histórica un artículo del Dr. Xavier Baró i Queralt, profesor de Historia de la Universitat Internacional de Catalunya denominado «**Europa desde la frontera: el final del Socialismo en los Balcanes (1980-1990)**». En él se centra en los Balcanes como límite oriental de Europa y analiza el complejo sustrato identitario de la región, marcado, entre otros, por la propia diversidad cultural y religiosa, en la que conviven las religiones cristiana y musulmana. El Dr. Eduard Martí Fraga, profesor de Historia de la Universitat Internacional de Catalunya, nos brinda sus reflexiones sobre la historia de Europa en su artículo: «**El derecho a no obedecer los mandatos de los príncipes. Los valores republicanos en la Europa Moderna (S. XVI-XVIII)**». En él afirma que, en la Edad Moderna, los valores republicanos estaban mucho más extendidos de lo que

se suele pensar, por lo que a continuación se plantea si se pueden considerar estos valores como parte de la identidad europea. Cierra esta parte histórica el Dr. Conrad Vilanou Torrano, profesor de Pedagogía de la Universidad de Barcelona, que presenta a Europa en su artículo: **«Europa, vía pedagógica: la viabilidad del Humanismo en época postmoderna»**, como una historia narrada que ha recurrido a la pedagogía para transmitir sus valores. Para él, la crisis económica reciente ha afectado a esos valores, por lo que propone tratar de garantizar la viabilidad del humanismo —esto es, la defensa de la dignidad humana— como un valor prioritario, a pesar de las incertidumbres que acechan al proyecto europeo en un mundo postmoderno.

En la tercera parte, en la que se analiza el impacto jurídico de la identidad europea, la Dra. Covadonga Ballesteros Panizo, profesora de Derecho de la Universidad Francisco de Vitoria, nos presenta su artículo **«Estado social e identidad europea»**, en el que avanza el modelo de Estado social como un distintivo de la identidad de Europa. En su artículo analiza los orígenes del Estado social, los valores sobre los que se sostiene, así como los cambios que en la actualidad este modelo está sufriendo. A continuación, el Dr. Humberto Gosálbez Pequeño, profesor de Derecho de la Universidad de Córdoba, en su artículo: **«El Derecho Comunitario de los contratos públicos: un pilar infravalorado de la superación de los nacionalismos y de construcción de la identidad europea»**, sostiene que existe un Derecho europeo de los contratos públicos en el que aparece una identidad europea, una «nacionalidad europea» de los contratistas nacionales de los Estados miembros y que la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público consolida ese proceso histórico de adaptación de la legislación española de contratos públicos a la normativa comunitaria. En la siguiente contribución: **«El concepto de persona como elemento clave de la identidad europea: el caso de la maternidad subrogada»**, la Dra. Carmen Lázaro Palau, profesora de Derecho de la Universitat Internacional de Catalunya, afirma que el concepto de persona es un elemento clave en la identidad europea, aunque está siendo controvertido a causa de las divergencias sobre cuestiones bioéticas, como se demuestra en el caso de la gestación subrogada, donde no existe regulación uniforme entre los diversos países europeos y la situación se complica aún más ante la jurisprudencia variable, acerca de estos aspectos, del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos. En esta misma línea, la Dra. Natalia Ochoa Ruiz, profesora de Derecho de la Universidad Camilo José Cela, en su artículo: **«La dignidad humana como fundamento de la identidad europea: la labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la delimitación de la noción de dignidad humana»**, estima que, entre los principios y valores que configuran la identidad europea adquiere una importancia pri-

mordial la dignidad humana, y el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, a través de su jurisprudencia, ha realizado una importante contribución a su reconocimiento y garantía.

La cuarta parte comienza con un artículo de la investigadora del Instituto Carlomagno de Estudios Europeos de la Universitat Internacional de Catalunya, Maria Chochorelou, «**The European identity rationale in the EU Free Trade Agreements: Economic rather than cultural objectives?**». En él la autora examina la veracidad de la defensa de los valores que integran la identidad europea en los acuerdos comerciales de la Unión. Seguidamente, el artículo del Dr. Carlos Espaliú Berdud, profesor de Derecho de la Universidad Nebrija, «**El carácter imperativo de las normas de derechos humanos como rasgo de la identidad europea**», analiza también la relevancia y veracidad del factor de la protección de los derechos humanos como elemento integrante de la identidad europea. A continuación, la Dra. Arantza Gómez Arana, profesora de la Birmingham City University, en su artículo «**EU Identity in a Westphalian and Multicultural context**», argumenta que una sociedad multicultural podría beneficiar a la creación de una identidad de la UE y, como consecuencia, una sociedad y políticas a nivel de la Unión, evitando así futuras crisis como la que se ha creado con el Brexit. Continuamos la serie con un trabajo de la Dra. Maria Julià Barceló, profesora de Derecho de la Universitat Oberta de Catalunya: «**La proyección exterior de la identidad europea: Política Comercial Común y condicionalidad en materia de Derechos Humanos**». Según la autora, uno de los aspectos distintivos de la actual UE es la protección y promoción de los derechos humanos en su actuación exterior. La profesora Julià Barceló estudia la realidad de esa promoción en la Política Comercial Común, que constituye uno de los ejes de la acción exterior. Para acabar, la Dra. María Mut Bosque, profesora de Derecho de la Universitat Internacional de Catalunya, en su artículo «**Los valores y principios británicos como parte de la identidad europea a través del Consejo de Europa**», defiende la idea de que, sobre todo al acabar la Segunda Guerra Mundial, el Reino Unido estuvo profundamente comprometido con la unidad europea y su institucionalización, en particular en el marco del Consejo de Europa, a pesar de que ahora haya decidido salir de la UE.

En definitiva, para nosotros sí existe una verdadera identidad europea, que se superpone a las identidades nacionales y locales. A todos nos ha parecido evidente que nuestros conciudadanos, además de ser de tal pueblo o ciudad, son, de tal o cual nación y, al mismo tiempo, europeos. Creemos, por tanto, que José Ortega y Gasset tenía cierta razón cuando afirmaba que «[...] la unidad de Europa no es una fantasía, sino que Europa es la realidad

misma y la fantasía es precisamente lo otro, la creencia de que Francia, Alemania, Italia o España son realidades sustantivas e independientes [...]»¹.

La idea de Europa es tan fuerte que se podría sostener que el continente tiene alma, un espíritu cuya identidad se podría sintetizar en los grandes ideales del Humanismo, como lo afirma Rob Riemen² siguiendo la estela de Thomas Mann. Esa identidad, compuesta de elementos políticos y culturales, se ha ido forjando a través de muchos siglos, gracias a las aportaciones de los diversos pueblos, civilizaciones y formas políticas que se han ido superponiendo y sucediendo. Desde la filosofía griega y la del denominado siglo de las Luces, hasta el Derecho romano y anglosajón, pasando por la ética judeocristiana y la ciencia de las universidades, todos los pueblos que han poblado el continente han contribuido a alumbrar, consolidar y matizar el alma de Europa. En palabras de la Declaración del Comité Cultural del proyecto piloto para buscar una Nueva Narrativa para Europa encargado por la UE: «Europe is a state of mind, formed and fostered by its spiritual, philosophical, artistic and scientific inheritance, and driven by the lessons of history»³.

Ser europeo o europea es ser heredero o heredera de un gran legado, del tesoro formado por siglos de aportaciones jurídicas, culturales, económicas, políticas y espirituales de un inusitado valor, aunque ese tesoro esté manchado, también, por la sangre derramada en demasiadas guerras y por la sangre de los esclavos, entre otras cosas, que no todo ha sido luz en nuestra historia.

En efecto, a pesar de los pesares, como dijo Mario Vargas Llosa: « [c] on todas las lacras que arrastra, Europa es, en el mundo de hoy, el único gran proyecto internacionalista y democrático que se halla en marcha y que, con todas las deficiencias que se le puedan señalar, va avanzando»⁴.

Creo que los rasgos de la identidad europea hoy se encuentran sintetizados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valo-

¹ José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas* (Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1996), 26.

² Rob Riemen, *Nobility of Spirit. A forgotten ideal* (New Haven: Yale University Press, 2008), 18.

³ Cultural Committee for New Narrative for Europe pilot project, *Declaration the Mind and Body of Europe* (Milan: European Union, 2014), 126. I cannot find this document. if you talk about the book «*The Mind and Body of Europe: A New Narrative*», please change the citation accordingly. If there is another official document of the Committee, please provide the number of the declaration etc. Then please copy-paste the new citation to the English document below.

⁴ Mario Vargas Llosa, *Una idea de Europa, Prologo al libro de George Steiner, La idea de Europa* (Madrid: Editorial Siruela, 2025), 15.

res son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres». Nadie mejor que el Presidente del Parlamento Europeo, D. Antonio Tajani, para apreciarlo. En efecto, en una carta que nos envió para confirmar el patrocinio del Parlamento Europeo a una de las actividades académicas en las que se volcó nuestra reflexión, señaló lucidamente: «Estoy convencido de que la identidad europea, que se ha forjado en el transcurso de nuestra historia común, se fundamenta en nuestros valores compartidos, en nuestra unidad europea en pro de los derechos humanos y en contra de la pena de muerte, en la defensa de la democracia y el Estado de Derecho, así como en el fomento de la libertad y de la solidaridad. La conciencia de la identidad europea constituye la base de una Europa fuerte y abierta y reviste una especial importancia que se pongan de relieve estos valores esenciales y se transmitan a las generaciones futuras»⁵.

Muchos de los investigadores que hemos contribuido a esta obra pensamos que uno de los elementos más importantes de esta identidad es la protección de los derechos humanos, hoy, como siempre, tan amenazados. Además, precisamente, entiendo que el respeto y la protección de los derechos humanos es un elemento clave en nuestra reflexión sobre las raíces y el alcance de la identidad europea. Para mí, el respeto de los derechos humanos es un rasgo de la identidad europea, pero, al mismo tiempo, es la clave de la convivencia en Europa de todas las personas, también aquellas que viven en nuestro suelo sin tener la suerte de ser europeos. A mi entender, el respeto de los derechos humanos es un requisito que se le debe exigir a toda persona que quiera vivir en nuestra sociedad, con independencia de su procedencia, raza, religión, sexo, condición económica, etc. Coincido con José María Pozuelo Yvancos en que ser europeo es ser librepensador, todos tenemos la obligación de respetar la manera de pensar de los demás, pero también tenemos el derecho a que se respete la nuestra⁶.

⁵ Antonio Tajani, Presidente del Parlamento Europeo, *Carta de concesión del patrocinio del Parlamento Europeo*, D 303445, 1 de marzo de 2018.

⁶ «Ya hemos llegado al fondo del asunto: Europa es la hermenéutica, esto es, la discusión sobre la interpretación de los textos (por tal cosa ha sido importante para ella la cultura judía que se ha educado en esa labor). Es una conversación sostenida en el tiempo, porque Europa es como un clásico: el presente del pasado. Hermenéutica implica historia, pensamiento, saber y sabor de las lenguas, interpretación de textos, crítica sobre ellos. Aunque no hay hermenéutica posible sin libertad. Es la libertad de pensar la que lleva a la interpretación y de ella se alimenta. La libertad es hambre de saber, pero también el alimento que lo nutre. Por eso es tan importante un sustantivo-adjetivo que hoy parece casi perdido: europeo es el hombre o mujer, el ser humano que se sabe librepensador. Europa es una condición del espíritu y no una geografía. Cuando no tengamos a gente como Steiner la luz europea se irá apagando» (José María Pozuelo Yvancos, «La idea de Europa», *Mercurio* 195, (Noviembre de 2017); 6-7. Acceso el 19 de junio de 2018, <http://revistamercurio.es/ediciones/2017/mercurio-195/una-condicion-del-espiritu/>).

Sobre el autor

El profesor Espaliú ha sido becario de investigación de Ministerio de Educación (1995-1998), profesor de la Universidad de Navarra (1998-2000), Letrado de la Corte Internacional de Justicia (2000-2006) e investigador Ramón y Cajal en la Universidad de Córdoba (2007-2012). Recientemente, ha sido profesor agregado de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea en la *Universitat Internacional de Catalunya* (UIC, Barcelona); Vicedecano de Ordenación Académica de la Facultad de Derecho de la UIC y Director de su Instituto Carlomagno de Estudios Europeos. Ha sido coordinador de un grupo de investigación de la Generalitat de Catalunya. Ha obtenido la acreditación de profesor titular de ANECA en 2011 y la acreditación de catedrático de la AQU en 2015. También cuenta con dos sexenios de investigación del CNAI y dos sexenios de investigación de AQU. En la actualidad, es Investigador Principal del Grupo de Investigación en Seguridad, Gestión de Riesgos y Conflictos de la Universidad Nebrija, Madrid. En materia de Derecho Europeo, entre otros trabajos, ha publicado: A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation of European Law through the European Citizens' Initiative and its Scope in International Law, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 54, 2016, pp. 181-202; The EU response to the Paris terrorist attacks and the reshaping of the rights to self-defence in International Law, *Spanish Yearbook of International Law*, N.º 20, 2016, pp. 183-207.

European identity: roots and scope

Carlos Espaliú Berdud

Investigador Principal del Grupo de Investigación en Seguridad,
Gestión de Riesgos y Conflictos (SEGERICO)
Universidad Nebrija

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp27-34>

Abstract: The current landscape of Europe requires an urgent reflection on whether a European identity exists or not, and on the consequences the answers to this question may hold. For two years, we members of the *Research Group on critical issues of contemporary international society* of the Faculty of Law of the *International University of Catalonia*, together with a number of professors from other Spanish and international universities, have attempted to provide answers to these questions. This special issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is the result of this research project. We have approached the topic from a multidisciplinary perspective, and more specifically Philosophy, History and Law. In particular, we have focused on the roots and scope of the European identity, which, once determined, can shed light on the relations between people and groups of different races, religions, cultures, etc. in Europe. Several of the authors have addressed the issue of human rights, a key element of that European identity.

Keywords: European identity, peaceful coexistence in Europe, human rights.

After many years of relative stability in Europe and continuous growth in the number of European Union member states, we are now observing various phenomena that have altered the reality of our continent. Firstly, the recent Jihadist terrorist attacks have raised serious problems with regards to security and intercultural coexistence. Furthermore, the Brexit announcement gives, for the first time, a clear message that regression in Europe is possible and will partly deprive the Union of the richness of the British culture. And lastly, the refugee crisis in Europe has been a major blow to our collective conscience and put into question the validity of the values on which the European Union is based.

This landscape calls for urgent reflection on whether such a thing as a European identity really exists and on the consequences the answers to

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 5 de septiembre de 2018.

this question may hold. This difficult task was assigned to the members of the *Research Group on critical issues of contemporary international society* of the Faculty of Law of the *International University of Catalonia* — UIC — (Reference 2017 SGR 593), which brings together researchers from various legal, philosophical and historical disciplines from several European universities, most of which are also researchers of the Charlemagne Institute of European Studies of the UIC.

In particular, we sought to elaborate on, *inter alia*, the following questions: What is the meaning of the term “identity”? What is Europe? What are its geographic boundaries? Can we speak about a real European history or is it the sum of the history of the States and peoples that make up Europe? Can we speak about a real European identity? How has the European identity influenced the main legal texts that have built European cooperation and integration? What role have human rights played in shaping the European identity? Can we demand that non-Europeans in our territory respect the European identity?

In order to answer the above-mentioned questions and others that could shed light on the issue of European identity, we invited a number of experts from Spain and other countries, and we organized various academic meetings throughout the 2017-2018 biennium, in order to set out and feed our thinking. The result of this research is now published as a special monographic issue of *Cuadernos Europeos de Deusto*, which is undoubtedly the best platform in Spain to present our work, due to its quality and its multidisciplinary nature. This special issue of the Journal is also the second workbook of the Charlemagne Institute of European Studies of the UIC.

The contributions of this special monographic issue address the questions posed from four different perspectives. Therefore, we have divided this publication into four parts, which are though presented in two blocks: the **roots** of the European identity and its **scope**. Within the first block of “roots”, we have first discussed the problem of definition of a European identity, so as to lay the conceptual and theoretical foundations on which we base the rest of the research. We have called this first part: **“European identity: in search of a definition”**. Secondly, several researchers have approached the issue of the historical origin of the European identity. This second part is entitled **“Forging the European identity”**. Thirdly, and moving to the block of “scope” of the European identity, we have questioned the implications of the identity on diverse branches of law, naming this part: **“European identity: legal impact”**. Fourthly and finally, we have reflected on the impact of European identity on the rest of the world, with this part being called: **“European identity: global reach”**.

In the part dedicated to the definition of European identity, Dr. Carles José I Mestre, Professor of Philosophy at the University of Barcelona, presents a study called: **“European identity or European identities?”**, in which he attempts to find out to what extent it is pertinent to speak of “a European identity” or whether it is more appropriate to talk about “European identities” based on the notion of «people». Dr. Albert Moya Ruiz, professor of Philosophy at the International University of Catalonia, explains the Hegelian thought on the issue at hand in an article entitled: **“Hegel and the idea of Europe.”** According to the author, Hegel favors a dynamic vision of Europe, containing the tension between the particular and the universal, and calls for the building of a Europe that would be capable of reconciling diversity in unity, thanks to its ability to think of itself as an ongoing project. In their article **“Rethinking Cosmopolitanism: Political and Metapolitical Identities”**, Dr. Bernat Torres, professor of Philosophy at the International University of Catalonia and Dr. Josep Monserrat Molas, professor of Philosophy of the University of Barcelona, claim that cosmopolitanism is an important source for thinking of political identities, a source which, nevertheless has to be renewed. They defend the need for a new cosmopolitanism (in the line of proposals, such as those of Hans Jonas or Yves Charles Zarka), which should respect politics (but not without steering it) as well as the different national or supranational identities, since cosmopolitanism itself could, in fact, be considered as a meta-identity for the man like a citizen of the world.

The historical part starts with an article with the title **“Europe from the border: the end of Socialism in the Balkans (1980-1990)”** written by Dr. Xavier Baró i Queralt, professor of History at the International University of Catalonia. The article focuses on the Balkans as the eastern boundary of Europe and analyzes the complex combination of identities in the region, characterized, among others, by its own cultural and religious diversity in which the Christian and Muslim faiths coexist. Next to that, we have the article of Dr. Eduard Martí Fraga, professor of History at the International University of Catalonia, entitled **“The right not to obey the mandates of princes. The republican values in Modern Europe (S. XVI-XVIII)”**. In this article he states that, during the Modern Age, republican values were much more widespread than is often thought, so subsequently he raises the question of whether these values should be regarded as part of the European identity. Finally, Dr. Conrad Vilanou Torrano, Professor of Pedagogy at the University of Barcelona, in his article: **“Europe, pedagogical route: the viability of Humanism in the postmodern period”**, presents Europe as a narrated story which has used pedagogy to transmit its values. According to him, the recent economic crisis has negatively affected those values, thus ensuring the viability of humanism — i.e, the defense of human dignity —,

should be a priority, despite the uncertainties threatening the European project in a postmodern world.

In the third part, where the legal impact of European identity is analyzed, Dr. Covadonga Ballesteros Panizo, Professor of Law at the Francisco de Vitoria University, presents in her article **“Social State and European Identity”** the model of social state as a distinctive feature of Europe’s identity. In her article, she analyzes the origins of social State, the fundamental values underpinning this social state, as well as the reforms that this model is currently undergoing. Next, Dr. Humberto Gosálbez Pequeño, professor of Law at the University of Córdoba, in his article: **“The Community Law of public contracts: an infra-valored pillar of the overcoming of nationalism and of the construction of the European identity”**, argues that there is a European law on public contracts which indicates the existence of a European identity, or in other words a ‘European nationality’ of the national contractors of the Member States. He then claims that the Law 9/2017 on Public Sector Contracts consolidates this historical process of adapting the Spanish legislation on public contracts to Community regulations. In the following contribution: **“The concept of person as a key element of European identity: the case of gestational surrogacy”**, Dr. Carmen Lázaro Palau, lecturer of Law at the International University of Catalonia, affirms that the concept of ‘person’ is a key element of the European identity, despite its controversial nature stemming from differing views on bioethical issues. This controversy is reflected in the case of surrogacy, where there is no uniform regulation among European countries and the situation is further exacerbated by the inconsistent —on these aspects— jurisprudence of the European Court of Human Rights. In the same vein, Dr. Natalia Ochoa Ruiz, professor of Law at the Camilo José Cela University, in her article: **“Human dignity as the basis of the European identity: the role of the European Court of Human Rights on the definition of the concept of human dignity”**, asserts that, among the principles and values that shape European identity, human dignity is of prime importance, and that the European Court of Human Rights, through its jurisprudence, has made an important contribution to the recognition and safeguarding of human dignity.

The fourth part begins with an article by Maria Chochorelou, researcher of the Charlemagne Institute of European Studies of the International University of Catalonia. In her article, entitled **“The European identity rationale in the EU Free Trade Agreements: Economic rather than cultural objectives?”**, the author examines the truthfulness of the arguments used by the Union to defend the European identity language included in the EU Free Trade Agreements. Next, the

article of Dr. Carlos Espaliú Berdud, Professor of Law at the Nebrija University, with the title **“The compulsory character of human rights norms as a trait of European identity”** also analyzes the relevance and truthfulness of the protection of human rights policy as an integral element of the European identity. Then, Dr. Arantza Gómez Arana, professor at the Birmingham City University, in her article named **“EU Identity in a Westphalian and Multicultural context”**, argues that a multicultural society could facilitate the creation of an EU identity and, as a consequence, of a society and policies at the Union level, which would, in turn, help to avoid future crises such as the one linked to Brexit. We continue the series with a work by Dr. Maria Julià Barceló, Professor of Law at the Open University of Catalonia: **“The external projection of European identity: Common Commercial Policy and conditionality in the matter of Human Rights”**. According to the author, one of the distinctive aspects of the current EU is the protection and promotion of human rights in its external action. Professor Julià Barcelò analyzes the reality of this promotion as reflected in the EU’s Common Commercial Policy, one of the main pillars of the external action of the Union. Finally, Dr. María Mut Bosque, lecturer of Law at the International University of Catalonia, in her article **“British values and principles as part of the European identity through the Council of Europe”**, puts forward the idea that, despite the fact that the United Kingdom decided to leave the EU, especially at the end of World War II, the country was deeply committed to the European unity and institutionalization, particularly within the framework of the Council of Europe.

In a nutshell, we do believe that there is a true European identity, which overlaps with the national and local identities. It is very clear to all of us that our fellow citizens, besides being from a particular town or city, are also from a particular nation and, at the same time, Europeans. We believe, therefore, that José Ortega y Gasset was absolutely right when he stated that „[...] the unity of Europe is not a fantasy; on the contrary Europe is the very reality and fantasy is precisely the opposite, the belief that France, Germany, Italy or Spain are substantive and independent realities [...]”.¹

The idea of Europe is so strong that one could argue that the continent has soul, a spirit whose identity could be summarized in the high ideals of humanism, as Rob Riemen² affirms, following the footsteps of Thomas Mann. That identity, composed of political and cultural elements, has been

¹ José Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas* (Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1996), 26.

² Rob Riemen, *Nobility of Spirit. A forgotten ideal* (New Haven: Yale University Press, 2008), 18.

molded through many centuries, due to the contributions of various peoples, civilizations and political forms that have come and gone. From the philosophies of ancient Greece and the so-called Enlightenment, to Roman and Anglo-Saxon law, via the Judeo-Christian ethics and the science of universities, all peoples that have lived in this continent have contributed to illuminate, strengthen and expand the soul of Europe. Using the words of the Cultural Committee's Declaration on the pilot project on the search of a New Narrative for Europe, commissioned by the EU: "*Europe is a state of mind, formed and fostered by its spiritual, philosophical, artistic and scientific inheritance, and driven by the lessons of history*"³

Being European means that you inherit a rich legacy, a treasure formed by centuries of legal, cultural, economic, political and spiritual contributions of uncommon value. However, this treasure is also stained with the blood spilled in the too many wars and with the blood of the slaves, which were, among other things, dark chapters of our history.

In fact, in spite of everything, as Mario Vargas Llosa said, Europe is the only ambitious internationalist and democratic project of today's world, with all the limitations that it might have.³

I believe that, today, the features of the European identity are summarized in Article 2 of the Treaty on European Union: „The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail“. There is no one better placed than the President of the European Parliament, Mr. Antonio Tajani, to confirm this. Indeed, in a letter that he sent to us in order to confirm the European Parliament's sponsorship of one of the academic activities focused on this discussion, he explicitly pointed out: „I am convinced that the European identity, which has been forged over a long common history, is founded upon our shared values, the European unity in the direction of human rights and against the death penalty, upon the defense of democracy and the rule of law, as well as the promotion of freedom and solidarity. Awareness of European identity serves as a good basis for a strong and open Europe, and it is of paramount importance that these core values are highlighted and passed on to future generations.”⁴

³ Mario Vargas Llosa, *Una idea de Europa, Prologo al libro de George Steiner, La idea de Europa* (Madrid: Editorial Siruela, 2025), 15.

⁴ Antonio Tajani, Presidente del Parlamento Europeo, *Carta de concesión del patrocinio del Parlamento Europeo*, D 303445, 1 de marzo de 2018.

Many of the researchers that have contributed to this project believe that one of the most important elements of this identity is the protection of human rights, which are today, as always, threatened. Furthermore, I, in fact, understand that respect for and protection of human rights is a key element of our discussion on the roots and scope of the European identity. In my opinion, respect for human rights is not only a feature of the European identity, but also the key for all people in Europe to live in harmony, including those who live on our soil without having the fortune of being Europeans. In my understanding, respect for human rights must be demanded by any person who wants to live in our society, regardless of their origin, race, religion, sex, economic status, etc. I agree with José María Pozuelo Yvancos that being European is to be a free thinker; we all have the obligation to respect others' way of thinking, but we also have the right to respect our own."⁵

About the author

Professor Espaliú got a scholarship from the Spanish Ministry of Education (1995-1998), he has been Lecturer in the University of Navarre (Spain) (1998-2000), Legal Officer of the International Court of Justice (2000-2006), Ramón y Cajal Researcher in the University of Córdoba (Spain) (2007-2012), Associate Professor in Public International Law and European Union Law at the International University of Catalonia and Director of the Charlemagne Institute of European Studies (UIC, Barcelona) (Spain) (2012-2018); Vice-Dean for Academic Affairs at the Faculty of Law (UIC, Barcelona) (2017-2018). He coordinated a research group recognized by the Government of Catalonia. He obtained the accreditation as Associate Professor (ANECA) in 2011 and as Full Professor (AQU) in 2015. At present, he is the Main Researcher of the Research Group on Security, Risks Management and Conflicts at the University

⁵ «Interpretación de los textos (por tal cosa ha sido importante para ella la cultura judía que se ha educado en esa labor). Es una conversación sostenida en el tiempo, porque Europa es como un clásico: el presente del pasado. Hermenéutica implica historia, pensamiento, saber y sabor de las lenguas, interpretación de textos, crítica sobre ellos. Aunque no hay hermenéutica posible sin libertad. Es la libertad de pensar la que lleva a la interpretación y de ella se alimenta. La libertad es hambre de saber, pero también el alimento que lo nutre. Por eso es tan importante un sustantivo-adjetivo que hoy parece casi perdido: europeo es el hombre o mujer, el ser humano que se sabe librepensador. Europa es una condición del espíritu y no una geografía. Cuando no tengamos a gente como Steiner la luz europea se irá apagando» (José María Pozuelo Yvancos, "La idea de Europa", *Mercurio* 195 (2017): 6-7. Accessed 19 June 2018, <http://revistamercurio.es/ediciones/2017/mercurio-195/una-condicion-del-espiritu/>).

of Nebrija, Madrid (Spain). Furthermore, he has been awarded two six-years research periods (CNAI) and two six-years research periods (AQU). Regarding European Law, he has published, among others, the following articles: A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation of European Law through the European Citizens' Initiative and its Scope in International Law, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 54, 2016, pp. 181-202; The EU response to the Paris terrorist attacks and the reshaping of the rights to self-defence in International Law, *Spanish Yearbook of International Law*, N.º 20, 2016, pp. 183-207.

Estudios monográficos
Monographic Articles

Raíces de la identidad europea

1.ª PARTE: «Identidad europea: en busca de una definición»

Carles JOSÉ I MESTRE, ¿Identidad europea o identidades europeas?

Albert MOYA RUIZ, Hegel y la idea de Europa

Bernat TORRES MORALES y Josep MONSERRAT MOLAS, Rethinking Cosmopolitanism: Political and Metapolitical Identities

2.ª PARTE: «Forjando la identidad europea»

Xavier BARÓ I QUERALT, Europa desde la frontera: el final del Socialismo en los Balcanes (1980-1990)

Eduard MARTÍ FRAGA, El derecho a «no obedecer los mandatos de los príncipes». Los valores republicanos en la Europa Moderna (s. XVI-XVIII)

Conrad VILANOU TORRANO, Europa, vía pedagógica: la viabilidad del Humanismo en época postmoderna

Alcance de la identidad europea

3.ª PARTE: «La identidad europea: impacto jurídico»

Covadonga Isabel BALLESTEROS PANIZO, Estado social e identidad europea

Humberto GOSÁLBEZ PEQUEÑO, El Derecho Comunitario de los contratos públicos: un pilar infravalorado de la superación de los nacionalismos y de construcción de la identidad europea

Carmen María LÁZARO PALAU, El concepto de persona como elemento clave de la identidad europea: el caso de la maternidad subrogada

Natalia OCHOA RUIZ, La dignidad humana como fundamento de la identidad europea: la labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la delimitación de la noción de dignidad humana

4.ª PARTE: «La identidad europea: Proyección internacional»

María CHOCHORELOU, The European Identity Rationale in the EU Free Trade Agreements: Economic rather than Cultural Objectives?

Carlos ESPALIÚ BERDUD, El carácter imperativo de las normas de derechos humanos como rasgo de la identidad europea

Arantza GÓMEZ ARANA, EU Identity in a Westphalian and Multicultural Context

María Julià BARCELÓ, La proyección exterior de la identidad europea: Política Comercial Común y condicionalidad en materia de Derechos Humanos

María MUT BOSQUE, Los valores y principios británicos como parte de la identidad europea a través del Consejo de Europa

Raíces de la identidad europea

1.^a PARTE

«Identidad europea:
en busca de una definición»

¿Identidad europea o identidades europeas?*

European Identity or European Identities?

Carles José i Mestre
Universidad de Barcelona
cjose@ub.edu

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp39-54>

Sumario: I. Introducción.—II. El criterio diferenciador.—III. Aplicación del criterio al marco europeo.—IV. Pueblos, regiones e identidades.—V. Los pueblos europeos.—VI. Aplicación del criterio al concepto de pueblo.—VII. Conclusiones.

Resumen: Nos ocuparemos del significado del término «identidad» desde una perspectiva filosófica concernida singularmente con lo político. Así pues, se tratará principalmente de determinar en qué sentido cabe hablar de una identidad política europea, y para ello se esclarecerá en primer lugar lo que signifique la expresión «identidad política». Se defenderá que una identidad política remite por defecto a lo colectivo, y que los límites de una colectividad política específica vienen definidos por un proceso de identificación recíproca entre individuos en relación con hechos típicamente históricos: respeto de un pasado (no necesariamente común), relación cultural en un presente (necesariamente, pues, compartido), y proyección hacia un futuro (a partir de un compromiso individual). Desde este análisis, se expondrá hasta qué punto es pertinente hablar de «identidad europea», y a partir de qué punto conviene más referirnos a «identidades europeas» a partir de la noción de «pueblo», todo ello sin dejar de prestar atención a la cuestión de la forma política.

Palabras clave: identidad, pueblo, identificación, estado-nación.

Abstract: *We will, hereby, deal with the meaning of the word «identity» from a philosophical perspective particularly related with Politics. The main aim of the paper is to determine in what sense the idea of a European political identity would be meaningful, which first of all will lead us to ascertain the meaning of the expression «political identity». It will be defended that a political identity is primarily collective, and that the limits of a specific political collective are defined by a process of reciprocal identification between individuals, regarding typically historical facts: respect of the past (not necessarily common), cultural relationship in a present time (consequently shared), and projection to the future (from an*

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 16 de julio de 2018.

individual commitment). From this analysis, it will be showed to what extent we can pertinently refer to a «European identity» instead of «European identities», and this regarding the idea of «people», and also paying attention to the matter of the political form.

Keywords: *identity, people, identification, nation-state*

I. Introducción

En relación con la búsqueda de una definición de la expresión «identidad europea», este texto pretende esclarecer el concepto en cuestión desde la perspectiva de la filosofía política, de modo que ante todo se intentará clarificar lo que pueda ser una «identidad europea política»; este propósito, sin embargo, no nos impide anticipar, por prudencia teórica, que otra posibilidad en relación con este asunto es la posibilidad de hablar más pertinentemente de «identidades europeas políticas», y suplementariamente a esta asunción se recogerá también el postulado de que lo político remite por principio a algún tipo de soberanía colectiva, de modo que también se trataría de determinar si, en definitiva, podría existir algo así como el «sujeto político europeo», tomando con todas las precauciones como «europeo» el territorio comprendido por los 47 estados miembros del Consejo de Europa más el territorio de Bielorrusia.

A partir de lo expuesto, debería dejarse claro ya de entrada que si entendemos lo idéntico como «lo igual a sí mismo», tal como se diría con el principio de identidad, la Lógica poco va a servir para nuestro propósito, más allá de constreñirnos en la forma de nuestros argumentos. Y es que, independientemente de la posibilidad que a priori podamos intuir como la más adecuada, la singular o la plural (a saber, identidad europea política vs. identidades europeas políticas), estaremos siempre hablando de identidades colectivas históricas. Y si ya resulta altamente dificultoso el reconocimiento de algo del todo igual desde el punto de vista sincrónico por lo que hace a sujetos políticos, por la práctica imposibilidad de adjudicar una serie de características típicas a todos y cada uno de los miembros de un sujeto de aquella lid en un momento dado, la empresa de establecer una ligazón diacrónica no contingente entre los que se suceden en la conformación de ese colectivo se torna un objetivo quimérico (si por ejemplo postulamos una eventual identidad política catalana, podemos preguntarnos sobre lo que nos une a los que ahora pasamos por catalanes con los que en 1714, por señalar una fecha que sería relevante en la definición de

esta identidad, pasaban por catalanes y defendieron Barcelona: no seremos capaces de objetivar una necesidad tipológica en relación con el perfil de los conformantes a lo largo del tiempo de ese eventual sujeto político catalán)¹.

II. El criterio diferenciador

Si abordamos la cuestión, pues, a partir de la asunción de complejidades que venimos de exponer, rápidamente se verá que no podemos caer en reduccionismos fáciles ni en simplificaciones cómodas. Nos estamos refiriendo a pluralidades humanas históricas que debemos delimitar de un modo u otro para distinguirlas de otras pluralidades similares, incluso si hablamos de la mayor pluralidad que nos estamos planteando, la europea sin más (que cabría diferenciar de una eventual identidad «iberoamericana», pongamos por caso). Así pues, se impone la necesidad de plantear, en orden a esclarecer la cuestión de la identidad (política) europea, un criterio de diferenciación amplio y generoso, cuya ductilidad permita abrazar en su seno las múltiples manifestaciones colectivas de lo humano en nuestro continente, y no solo desde una perspectiva sincrónica sino también diacrónica. Y es en este sentido que se propone aquí un criterio diferenciador que vendría a recoger —y respetar— las tres típicas distinciones temporales: pasado, presente y futuro. Con ello pretenderíamos adecuarnos a la convicción de que el abandono —por lo dicho al final de la Introducción— de la idea de identidad *objetiva* de grupo humano (político), debe conciliarse con la constatación y explicación de la persistencia por doquier de las dinámicas comunitarias de tipo político. Estas dinámicas comunitarias, en un entorno liberal como el nuestro, pueden ciertamente intentar explicarse —a nuestro juicio sin éxito, como de hecho se intentará mostrar después— a partir de un esquema *preferencialista* unilateral de tipo agregativo², pero aquí se apelará a un paradigma intersubjetivo que en nuestro caso tomará la forma de la «identificación recíproca», una identificación en cada tiempo corri-

¹ No obviamos, por supuesto, la existencia hace poco más de trescientos años de los llamados «botiflers», a saber, los catalanes, al parecer más bien pocos, que defendieron la causa borbónica; huelga decir, sin embargo, que esos catalanes no tienen asiento fácil en el catalanismo político hegemónico desde la «Reinaxença».

² A saber, aquel que define lo comunitario político como una coyuntural confluencia de preferencias individuales, dinamizada típicamente a partir de la acción de una o unas elites. Como ejemplo de trabajo basado en este concepto cf. Robert Liñeira, *El estado de las autonomías en la opinión pública: preferencias, conocimiento y voto* (Madrid: CIS, 2014).

ente que estará referida indefectiblemente a todos y cada uno de los momentos antes indicados: pasado, presente y futuro³.

Así, los miembros de una *efectiva* identidad política en un momento dado, se identificarían recíprocamente para con un pasado a partir del *respeto* mostrado hacia ese pasado, el cual no tiene que ser necesariamente para cada caso *su* pasado y, por tanto, no tiene por qué necesariamente ser un pasado común. Todas aquellas y aquellos que compartieran, sin embargo, esta mirada, lo harían a partir de la aceptación de un suficientemente homogéneo *relato* genealógico del presente compartido, el cual quedaría así históricamente *ligado* al pasado. Huelga decir que el relato en cuestión debería estar suficientemente contrastado, sin que ello impida que pueda estar abierto a la revisión historiográfica. Cuál sea la *fuentes* del respeto, por último, es algo que podría variar substancialmente de escenario a escenario, pero parece claro que la transmisión intergeneracional cumplirá un papel importante, así como la labor educativa en general, todo ello en un ambiente en que, en general, la sociedad no le haya dado la espalda a todo lo que la ha precedido; sin una trama de este tipo, parece también impensable que un recién llegado pueda llegar a adoptar ese sentimiento de respeto y, por lo tanto, pueda iniciar el camino de incorporación a la identidad en cuestión.

En relación con el presente, la identificación recíproca se producirá a través de una relación *cultural* donde el elemento o elementos decisivos pueden también variar de escenario a escenario. Típicamente se presenta la lengua como un factor especialmente relevante en este sentido, pero los habría igualmente capaces para lo que se propone, como por ejemplo la religión. Sea como sea, esta relación cultural, si queremos propiamente hablar

³ Desde la Sociología (cf. en particular los trabajos del destacado representante de la Escuela de Chicago Herbert Blumer, con su cuasi canónico texto «Collective Behavior» en *New Outline of the Principles of Sociology*, ed. por Alfred McClung Lee (New York: Barnes and Noble, 1946)), así como desde la Antropología y el Psicoanálisis (cf. M. González, *Ilusión y grupalidad acerca del claro oscuro objeto de los grupos* (México D.F.: Siglo Veintiuno, 1991)), se ha trabajado con el concepto genérico de «identificación recíproca»; nuestra utilización del concepto, sin embargo, no depende estructuralmente de dichas aproximaciones. Por otra parte, en relación con el esquema preferencialista antes aludido, el criterio de la identificación recíproca impediría considerar un determinado grupo comunitario como un conjunto de seres humanos que cumplen determinadas características pero que a priori estaría vacío, puesto que desde aquella perspectiva preferencialista sería solo a posteriori de una determinación abstracta de ese conjunto que al mismo se irían incorporando individuos *interesados en él* y conformando, por mera agregación, el conjunto pleno (y variable) en cuestión. La aproximación aquí defendida sería de hecho menos abstracta puesto que serían los seres humanos que se identifican recíprocamente en relación con una serie de contenidos que a continuación se explorarán, los que de hecho *crean* el grupo comunitario al tomar conciencia de —y valorar como bienes, de hecho— esos contenidos. Las posibilidades de incorporación al grupo, a partir de aquí, serán directamente proporcionales al grado de apertura de los contenidos en cuestión.

de identidad política, deberá estar *territorializada*, de modo que algún tipo de *remisión* a un territorio en relación con el cual se considere que la cultura en cuestión deba prevalecer de algún modo (aunque sea solo simbólicamente), parece necesario.⁴

Por lo que respecta al futuro, en fin, la identificación recíproca partiría de un compromiso *individual* en relación con un proyecto colectivo compartido que se proponga mantener la estructura del grupo humano como tal. El compromiso en cuestión debería hacerse explícito de un modo u otro a fin de que los miembros del grupo tengan constancia de que el grupo pervive y tengan también, con dicha constancia, la certeza de la condición de posibilidad de una identificación recíproca. Con todas las salvedades que se quiera, vías típicas de explicitación de aquel compromiso individual para con un proyecto colectivo compartido son la asistencia a manifestaciones relativas a la formulación y/o persecución de la realización del proyecto, así como el apoyo democrático a opciones que estén comprometidas con esa formulación y/o persecución.

III. Aplicación del criterio al marco europeo

Vistos sumariamente los elementos que componen el, digámoslo así, «patrón identitario» que se propone al menos en relación con lo político, se trata ahora de averiguar si dicho patrón nos sirve para referirnos substantivamente a una eventual una identidad europea política.

Ya en relación con su pasado, sin embargo, el territorio europeo depara más bien sombras que luces, con una historia posrenacentista plagada de conflictos que no invita precisamente a intentar forjar una identidad colectiva que se base en el respeto de ese pasado. El culmen de esta deriva se produce en el siglo XX, donde nuestropreciado continente fue escenario de, por ejemplo, el cuasi ignorado genocidio de casi todo un pueblo (provincias turcas armenias, 1915), la barbarie nazi secundada por no pocos europeos continentales y no continentales al menos en su dimensión estrictamente política (1933-1945), y el prácticamente consentido —de modo flagrante en el momento de su apogeo— odio étnico más acérrimo (Balcanes, 1991-2001). Difícil reconocerse ahí y, por tanto, difícil respeto vamos a poder mostrar por lo que nos precede. Sin embargo, en un magno ejercicio de asunción de

⁴ El carácter *territorial* de la política parece difícilmente sorteable, y en todo caso es típicamente común; nos hemos ocupado particularmente de ello en un texto que está por aparecer, previsiblemente este mismo año 2019, en las *Actes del XXII Congrés de la Societat de Filosofia del País Valencià* (aunque el texto no corresponde a una participación nuestra directa en dicho Congreso).

responsabilidades, es cierto que Europa, los europeos, podría llegar a intentar construir una identidad política a partir del reconocimiento de los errores cometidos. Al fin y al cabo, hemos tenido el detalle de sobre todo matarnos entre nosotros, desvíos coloniales aparte, y el horror y sufrimiento compartidos también cohesionan, a veces por caminos más bien recónditos pero no por ello menos efectivos.

El presente de Europa, en cambio, es más bien desigual. Ante un bando digamos que «occidental», caracterizado por la presencia generalizada de la cultura política de la democracia liberal, no poco imperfecta en algunos casos, nos encontramos ante un bando digamos que «oriental» donde esa democracia liberal pasa por auténticos problemas, con Rusia o Turquía seguramente como mejores ejemplos. Pero se puede presentar batalla, como de hecho ya lo hacen o intentan hacer los elementos disidentes liberales en esos países, elementos que vendrían a dialogar con aquellos del oeste que quieran escucharles. Ese diálogo, por cierto, se produciría con casi total seguridad con la lengua —el inglés— que ha venido a colonizar, en nuestro presente, los espacios de convivencia entre hablas europeas románicas y hablas europeas no románicas, así como, lo que sería más empobrecedor, los espacios de convivencia entre las mismas lenguas europeas románicas (casi no hay nada más extraño que ver a un español y a un portugués intentando entenderse con la lengua de Shakespeare), hecho por el cual la posibilidad de la comunicación fluida entre europeos está asegurada, y con ella también la anglófona tutela lingüística de los contenidos, por cierto. Pero si la mayoría de los europeos así lo asume, qué duda cabe de que el presente colectivo sale ganando, aunque solo sea a efectos de comunicación⁵. Por lo demás, sería poco honesto no reconocer el patrimonio cultural común y *efectivo* que para Europa supone el Cristianismo en sus diferentes modalidades, al margen por supuesto del seguimiento que dicha religión pueda tener hoy en día entre nosotros. Tal como estableció el eminente historiador Jacques Le Goff, «[d]espués de la gran oleada de cristianización de la Alta Edad Media, se produce una segunda oleada a partir del siglo x. Hace entrar, especialmente, a la Cristiandad y por tanto a Europa, porque entonces era lo mismo, dos nuevos grandes grupos de europeos: los Escandinavos y los Eslavos. A través de aculturaciones armoniosas o de conflictos culturales más o menos —por ejemplo entre Ingleses, Galeses e Irlandeses o Escoceses, o bien entre Alemanes y Eslavos— se afirma la originalidad y la importancia de las naciones europeas periféricas. Se establecen unas relaciones centro-

⁵ Esta suerte de homogeneización lingüística, sin embargo, no contribuye a la *especificidad* europea, dado que esta asunción de la lengua inglesa como *lingua franca* europea es paralela a su asunción como *lingua franca* global.

periferia en la Europa medieval el buen funcionamiento de las cuales es una de las condiciones del éxito de nuestra comunidad europea.»⁶

Pero donde la identificación recíproca entre europeos se torna ciertamente complicada, es en relación con la proyección hacia el futuro. No existe, reconozcámoslo, una empresa colectiva explícitamente respaldada por la mayoría de europeos. Y no lo mostraría solo el respaldo reciente de una mayoría de británicos a abandonar la Unión Europea. La crisis catalana, sin ir más lejos, ha puesto y pone de manifiesto hasta qué punto pueden llegar a ser dispares entre sí los europeos (representantes gubernamentales, editorialistas, líderes sociales y otros actores relevantes) a la hora de valorar algo tan aparentemente sencillo como la relación entre democracia y ley. Será porque, en el fondo, la cuestión del sujeto político no está todavía enteramente esclarecida. La figura jurídica del estado-nación, pilar de la abstracción europea, ofrece claros síntomas de agotamiento, y sin ese pilar cualquier sueño de identidad política europea se esfuma... a no ser que acertemos a dar con un fundamento alternativo, más concreto, más humilde, más realista. Quizás ha llegado la hora, pues, de empezar a hablar de *las* identidades políticas europeas. Y para ello nos serviremos de un concepto, el de pueblo o nación (por supuesto este último no en su sentido jurídico), que a pesar de su maléfica utilización por parte de algunos (v.g. el nazismo), no debería ser abandonado si se quiere sacar del atolladero a nuestro continente. No en vano pues, si así se consiguiera, se habrían referido a la Europa de los pueblos o de las naciones, a modo de propuesta, figuras tan destacadas como el Cardenal Carlo Maria Martini⁷, el escritor suizo Denis de Rougemont⁸, o incluso el destacadísimo estudioso del nacionalismo Anthony D. Smith⁹.

⁶ Jacques Le Goff, *La vieille Europe et la nôtre* (Paris: Éditions du Seuil, 1994), 26 (Traducción propia). El entusiasmo del autor, difícilmente compartible hoy en día a la luz de no pocos hechos que pronto traeremos a colación, vendría motivado por el funcionamiento sin especiales trasiegos de la Unión Europea de aquel momento, que viene de dar por bueno, a partir del 1 de Enero de 1993, el mercado único y la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales, con el añadido de que para el año siguiente de la publicación de este escrito de Le Goff, ya estaba prevista la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión, de modo que la Europa occidental se consolidaba como espacio significativamente común para muchos de sus habitantes.

⁷ Cf. Carlo Maria Martini, *Sogno un'Europa dello Spirito* (Segrate: Edizioni Piemmi, 1999).

⁸ Cf. Denis de Rougemont (ed.), «La Région n'est pas un mini-Etat-nation», en *L'Europe des Régions II* (Genève: Institut Universitaire d'Études Européennes, 1970): 31-40.

⁹ Cf. Anthony D. Smith, «A Europe of Nations», *Journal of Peace Research* 30, n.º 2 (1993): 129-135.

IV. Pueblos, regiones e identidades

No podemos hablar de los pueblos europeos en relación con la cuestión de la identidad política, sin antes ofrecer un breve apunte de lo que debería considerarse como pueblo en un sentido genérico, al menos en relación con la geografía de Europa. Y en este sentido debe señalarse que el concepto de «Europa de los pueblos» no sería ni mucho menos necesariamente equivalente al concepto de «Europa de las regiones». Las regiones, al menos tal y como ahora mismo se plantean desde la Unión Europea a partir de la organización del Comité Europeo de las Regiones, son concebidas como enteramente dependientes de los estados conformantes de la Unión, hasta el punto de que si una lengua con significativo arraigo regional —y popular— no ha sido propuesta como lengua de uso oficial por parte de ningún estado de la Unión, no aparecerá en el menú de lenguas a partir de las cuales se puede consultar vía web no ya la información oficial relativa a la Unión Europea, sino la concerniente al mismo Comité Europeo de las Regiones. Es lo que ocurre, sin ir más lejos, con el caso de la lengua catalana (cfr. <https://cor.europa.eu/en>, acceso el 27 de mayo de 2018). En un sentido más general, las actuales regiones «oficiales» de la Unión presentan un carácter meramente subsidiario y no aparecen, ni mucho menos, como factor a tener en cuenta en la construcción europea.

Separado pues el concepto de pueblo europeo del concepto de región europea, al menos en relación con la consideración oficial del segundo en el marco de la Unión, se desbrozará mejor lo que cabe entender ahora por aquella categoría de «pueblo». A los efectos aquí pertinentes, consideraremos como pueblo (europeo) toda entidad humana colectiva con voluntad de irreductibilidad cultural y eventualmente política en el concierto europeo de los estados¹⁰, definición por tanto enteramente *ad hoc* y que, en este sentido, no está prevista para ser contrapuesta a otras presentaciones del pueblo o de la nación, desde las cuasi fundacionales de Lord Acton (quien de hecho habla de «nationality»)¹¹ y Ernest Renan¹², hasta las más recientes de David Miller¹³ y

¹⁰ El autor viene trabajando de modo particularmente intensivo en esta cuestión, y confrontando los sucesivos resultados de la investigación en numerosos congresos internacionales, desde principios de esta década (cf. v.g. Carles José i Mestre, «La lògica de la nació», en *Actes del Primer Congrés Català de Filosofia*, ed. por Josep Monserrat (Barcelona: Societat Catalana de Filosofia, 2011), 340-343).

¹¹ Cf. Lord Acton, *Essays on freedom and power* (New York: The Noonday Press, 1955).

¹² Cf. Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?* (Paris: Mille Et Une Nuits, 1997).

¹³ Cf. David Miller, *Citizenship and National Identity* (Cambridge: Blackwell Publishers, 2000).

M. Montserrat Guibernau¹⁴, pasando por aproximaciones profusamente conocidas como la de Jacques Maritain¹⁵.

Así pues, debe quedar claro que nuestra pretensión, llegados a este punto, es del todo coyuntural, y aunque descansa en convicciones teóricas de calado más general, persigue ante todo el esclarecimiento de si efectivamente tiene sentido plantear una identidad europea política *ahora*, toda vez que se constata la existencia típicamente *histórica* de pueblos o naciones europeas, como esperamos reflejar de modo suficientemente fehaciente *infra*. Nótese ya que dicha posibilidad, la de ser pueblo o nación (no jurídica) no podría aplicarse globalmente de modo sensato a la misma Europa que nos ha tocado vivir, de modo que efectivamente debería descartarse al menos por el momento la eventualidad de una identidad europea política por no poder corresponderse con la idea de un solo pueblo o nación europea. Porque, si concedemos que no hay voluntad de irreductibilidad cultural entre los europeos (los cuales, por ejemplo, a duras penas admitirían mayoritariamente que Europa es cristiana, al menos en cuanto a fundamentos y moral) o que, tras los fracasos relativos al proyecto de Constitución Europea (2005, Francia y Holanda) y la voluntad recientemente expresada por una mayoría de británicos de abandonar la Unión, todo proyecto político unitario es una quimera, entonces estamos obligados a considerar como mera abstracción el planteamiento de un pueblo único europeo y, con ello, el planteamiento de una identidad política europea.

A continuación, pues, debe considerarse en qué sentido es pertinente referirse a, en cambio, *pueblos* europeos y, con ellos, a *identidades* europeas a partir de las que eventualmente intentar construir o seguir construyendo (o reconstruir o seguir reconstruyendo) un proyecto europeo común.

V. Los pueblos europeos

¿Existen todavía —porque casi nadie duda que alguna vez existieron— los pueblos? Y, si es el caso, ¿Los hay todavía en Europa? Ciertamente la nación jurídica, la dependiente del estado-nación, parecería —o más bien pretendería— haber acabado con ellos y en no pocos casos, por cierto, por la vía de la «elevación» del componente humano de la nación jurídica en cuestión, a la misma categoría de pueblo pero ahora en un sentido estrictamente político no necesariamente incluyente —más bien lo contrario— de los factores culturales de los pueblos «históricos». Nótese

¹⁴ Cf. Montserrat Guibernau, *Nations without States: Political Communities in a Global Age* (Cambridge: Blackwell Press, 1999).

¹⁵ Cf. Jacques Maritain, *Man & the State* (Londres: Hollis & Carter, 1954).

en este sentido, por ejemplo, de qué modo nuestra Constitución hace residir la soberanía nacional en el pueblo español, del cual emanarían los poderes del Estado.¹⁶ Sin duda este pueblo es el aludido componente humano de la nación jurídica, pero a diferencia del carácter esencialmente dinámico y *libre* de todo pueblo (histórico), incluido el español, la nación jurídica no puede romperse, por ser «la patria común e indivisible de todos los españoles» (art. 2). Se pretende, pues, que lo estático y abstracto *neutralice* lo dinámico y concreto, que tiende a moverse, como se ha dicho, *libremente*. El pueblo español, con este movimiento jurídico, es *absolutizado* en un sentido político y, por tanto, es *vaciado* de sentido cultural y, con ello, de la indefinición y variabilidad propia de lo estrictamente cultural; es vaciado, en definitiva, de su carácter histórico.

Las realidades humanas, sin embargo, son bastante más tozudas que las realidades estrictamente físicas, estas en buena parte ya a merced de las ciencias «duras» y la tecnología; la ciencia jurídica, en este sentido, no es una ciencia dura (como tampoco lo es la ciencia económica, por ejemplo), y no lo es por tener por objeto algo que tendría como fundamento la libertad, y ya se sabe, libertad se opone a necesidad. Y como sin adscripción de necesidad no hay posibilidad de anticipación, el *tiempo* europeo se torna abierto, pero no solo para adelante sino también para atrás, de modo que nada de lo que ocurrió ni nada de lo que se anticipe debería tomarse como necesario. Al menos de momento, pues, absténganse hegelianos.

Postulamos por el momento, de este modo, que existirían o persistirían comunidades que no serían el fiel fundamento (o reflejo) de las naciones jurídicas, y que no parece que puedan ser ignoradas si queremos plantear una identidad europea política verosímil. Y ello por una poderosa razón: aún funcionan como poderosos factores de identidad, y las identidades no son fácilmente sacrificables. De modo que si se quiere conseguir el objetivo de, por ejemplo, una carta de ciudadanía europea políticamente efectiva y satisfactoriamente vinculante, esta carta deberá de un modo u otro referir a un *reconocimiento efectivo* de la existencia de los pueblos *históricos* europeos, reconocimiento que, al menos por el momento, deberá ser puesto en relación con el reconocimiento de los pueblos consagrados por los estados nacionales. Es cierto en todo este asunto, no obstante, que algunos de los estados nacionales europeos han avanzado mucho en la reducción del componente humano de la nación jurídica a una entidad monolítica de pueblo, típica de la *absolutización* política planteada *supra*; el mejor ejemplo de ello quizás sea el estado francés, pero incluso en este caso el estado no

¹⁶ Artículo 1, punto 2: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.»

deja de ser periódicamente sacudido por episodios de resistencia a esa absolutización (revueltas en las *banlieues*), o puesto en cuestión abiertamente en algunos de sus confines (v.g. Córcega)¹⁷. No se confunda, sin embargo, el caso francés con el caso portugués, este último ejemplo también de alta correlación entre la nación jurídica y el pueblo histórico: para los portugueses, a juicio del prestigioso historiador Luís Reis, «[e]l concepto de Nación, en el contexto de un Estado entendido siempre como unitario, es, por tanto, un elemento básico de la sociedad portuguesa. Los nacionalismos más extremos cayeron, pero no deja de afirmarse permanentemente la idea de que la comunidad portuguesa es un factor de unidad que no se puede destruir.»¹⁸ El estado vecino, pues, habría consumado sin excesivos aspavientos el desiderátum interno a cada estado-nación, pero esta no es más que la excepción que confirma la regla (planteada en este texto), puesto que el éxito que constituye Portugal se alcanza no tanto por obra del Estado *como por obra de la nación*, como el mismo Reis se encarga de recordarnos.

Si volvemos ahora, sin embargo, a los pueblos históricos europeos considerados en general y dejamos por un momento aparte el caso portugués, entonces cabe decir que estos pueblos históricos no pueden alegremente considerarse como las típicas «naciones sin estado», al menos en un sentido lingüístico. Hasta donde este autor conoce, no hay pueblo histórico europeo que no disponga de cobijo jurídico estatal, y algunos incluso disponen del singular privilegio de poseer más de uno. Pero la seguridad jurídica no parece necesariamente satisfacer cultural y/o políticamente a todos los miembros de esos pueblos, hasta el punto de poder documentarse en la existencia colectiva de algunos de ellos, fuertes tendencias eventualmente mayoritarias a favor de la creación de una nueva forma de cobijo jurídico que reconozca más y/o mejor a los miembros de esos pueblos *en tanto que miembros de esos pueblos*. En la parte final de esta contribución se apuntan diversas ideas relativas a las cuestiones que estas tendencias plantean.

De regreso al estado-nación, no obstante, concluimos por todo lo dicho que la relevancia de ser pueblo en un sentido típicamente histórico (recuérdese, ser comunidad con voluntad de irreductibilidad cultural y eventualmente política), es tal que hasta los grandes valedores de la nación jurídica,

¹⁷ El pueblo corso cuenta con el lamentable lastre, como el vasco, del terrorismo «de liberación nacional» (cf., en relación con el uso aceptado de esta expresión incluso para un gobierno de estado-nación, el comunicado de la Moncloa del 3 de noviembre de 1998 difundido por la agencia EFE y relativo a la autorización, por parte de la Presidencia del Gobierno, del inicio de contactos con el entorno de ETA a fin de conseguir una pacificación del territorio español fustigado por los terroristas); sin embargo, ello no debería impedirnos de reconocer la existencia, en la isla de Córcega, de un «colectivo nacional» en el sentido histórico (cf. Matei Candea, *Corsican Fragments* (Bloomington: Indiana University Press, 2010)).

¹⁸ Luís Reis, «Estado y nación en el Portugal contemporáneo», *Ayer* 37 (2000), 230.

los estados-nación, persiguen que en su seno haya precisamente eso, un (solo) pueblo. Será, pues, que tiene valor. Es lo que, de hecho, el añorado Julen Guimón vinculaba con el concepto de «autodeterminación interna»¹⁹. Pero el propio Guimón, poco proclive a aventuras jurídicas, reconocía que «*si la “voluntad del pueblo” [se entiende, no del pueblo trasunto de la nación jurídica sino de un pueblo histórico] se expresa de forma muy mayoritaria, clara, pacífica y sostenida, durante un tiempo prolongado de normalidad social, en la totalidad y no sólo en una de las partes de una comunidad suficientemente homogénea y numerosa, afincada en un territorio de confines razonablemente precisos, podemos no discrepar de dichas tesis [relativas a las “aventuras jurídicas”], siempre que se entienda que no implican el reconocimiento de un derecho ni de un determinismo histórico, sino que constituyen simplemente una conjetura política, admisible sólo con todas las cautelas propias de una anticipación de futuras situaciones de hecho*»²⁰.

VI. Aplicación del criterio al concepto de pueblo

A continuación, se trataría de recuperar el criterio identitario planteado *supra* (apartado II), aplicarlo al concepto de pueblo una vez esclarecido el mismo en relación con nuestros intereses, y determinar si cabe la posibilidad de referirse a identidades europeas políticas suficientemente consistentes que giren en torno al concepto de «pueblo histórico» aquí planteado. En caso de que así sea, la honestidad teórica debería llevarnos a conceder, dado todo lo dicho hasta ahora, que no podría haber proyecto político unitario para Europa *pleno de sentido*, que no respetara esas identidades.

Así pues, y por respetar el orden de exposición del criterio, cabe decir que, en relación con el pasado, los miembros de un pueblo histórico en cuanto tales, parecen soportar con suficiente entereza los reveses y vergüenzas pretéritas atribuidas al pueblo de que se reconocen miembros por identificación recíproca. Es una labor comunitaria, en suma, la que puede ejercer mejor la función depuradora y, en el límite, llegar a inspirar responsabilidad acerca de la utilización de un determinado nombre para autodenominarse en un sentido colectivo; más allá de este límite, todos lo sabemos, encontraremos un compañero de viaje no siempre recomendable, el orgullo nacional, capaz tanto de suministrar fuel para una resistencia digna, como de imper-

¹⁹ Cf. Julen Guimón, *El derecho de autodeterminación. El territorio y sus habitantes* (Bilbao: Universidad de Deusto, 1995), 103-111.

²⁰ Guimón, *El derecho...*, 221. Guimón se refiere aquí a la posibilidad, dados todos los requisitos planteados, de abrir un proceso de autodeterminación «parcial» en relación con el todo al que la autodeterminación interna de los estados hace referencia.

meabilizar a los miembros de ese pueblo ante la crítica objetiva e inteligente. Pero sin al menos responsabilidad no hay respeto posible por aquel pasado, uno de los requisitos planteados en relación con la cuestión de la identidad política.²¹

Por lo que respecta al presente, poco puede dudarse que la voluntad de irreductibilidad cultural que caracterizaría al pueblo histórico aquí presentado, tiene que ir de la mano de la identificación recíproca de los miembros de ese pueblo en relación con el uso de una cultura y su valoración en términos de bien. En este sentido, se puede decir que una identidad colectiva ha sido ya *asimilada* cuando los que eventualmente todavía puedan hablar (aunque sea vehementemente) en nombre de la misma apenas la demuestran en un sentido substantivo y se escudan en situaciones o elementos típicamente folclóricos para justificar la pervivencia *irreductible* de la misma. So pena de ser políticamente incorrectos, podría decirse que el estado francés es un buen ejemplo de asimilación identitaria (lo cual, por lo demás, será celebrado por algunos, quizás no pocos, como un éxito). Así, si tomamos la lengua como un factor decisivo en relación con la identidad del pueblo catalán y ponemos a este como ejemplo, debe decirse que la pervivencia de esa identidad de pueblo en la llamada «Catalunya Nord» (el departamento francés de los Pirineos Orientales) está seriamente amenazada por la muy importante regresión (quizás detenida en los últimos años) del uso popular de la lengua catalana desde el final de la I Guerra Mundial. Lo cual, sin embargo, no obsta para que en esa parte del mundo se vean tantas o más *senyeres* que en la «Catalunya Sud» o para que el nombre «catalan» (en «Pays Catalan», por ejemplo) aparezca por doquier. Pero justamente el nombre y poco más es lo que queda a una identidad cuando una identidad ha sido asimilada. Ahora bien, es de notar que, en ese «poco más» que le queda a una identidad colectiva tras ser asimilada, el nombre de lo colectivo no deja de referir a un territorio (por ejemplo en el mismo caso del «Pays Catalan»), lo cual reforzaría el postulado de la *territorialidad* de la cultura; circunstancia que no podrá desligarse del área que querrá abrazar un pueblo histórico al eventualmente plantearse algún tipo de hegemonía política.

Finalmente, en lo que hace al futuro, no hay pueblo que se proyecte hacia él sin haber tomado conciencia de sí mismo y de su valor de bien para sí, y no parece que eso pueda darse al margen de un compromiso individual de cada uno de los que pasan por ser miembros de ese pueblo (pertenencia que se da-

²¹ La responsabilidad y el respeto, por supuesto, también podrían darse para con eventuales episodios escrupulosamente gloriosos de la historia nacional (sin necesariamente por ello «caer» en el orgullo de pueblo), pero es obvio que esta posibilidad genera menos cuestiones teóricas que las referidas a aquellos reveses y vergüenzas, y que es resolviendo estas últimas cómo se conseguirá dar buena cuenta de la satisfacción de esta parte del criterio.

ría a partir de los factores ya mencionados en cuanto a presente y pasado) para con el mantenimiento de ese bien, para lo cual será decisiva una identificación recíproca ya mencionada *supra* (apartado II) que permita la constatación, por parte de cada uno de los miembros de ese pueblo, de la asunción de aquel compromiso individual por una parte significativa del resto de miembros del pretendido pueblo. Si continuamos con el ejemplo catalán, es obvio que en lo que respecta al Principado (una de las denominaciones históricas de la jurisdicción catalana que ha venido a ser utilizada desde ya hace unos años de modo significativo para referirse a la comunidad autónoma de Catalunya²²), la persistencia en los recientes años de movimientos reivindicativos masivos (la reivindicación siempre es *pro futuro*) singularmente ejemplificados en la celebración de la Diada, ha permitido a los miembros del eventual pueblo catalán confirmarse como miembros de esa eventualidad, todo lo cual habría sido puesto objetivamente de manifiesto en las recientes elecciones autonómicas (21 de diciembre de 2017) donde hasta 2.079.340 ciudadanos españoles empadronados en Cataluña²³ expresaron su apoyo explícito a formaciones nítidamente comprometidas ya no solo con irreductibilidad de la cultura catalana sino también con la idea de una irreductibilidad de la forma política a ella asociada que debería existir en esta parte del estado (tal como se ha expresado en la presentación de la cuestión, la voluntad de irreductibilidad política también podría llegar a ser una característica de un pueblo)²⁴. Al margen del hito histórico que ello supone para el independentismo catalán, dado que jamás hasta el momento se había podido documentar fehacientemente que más de dos millones de españoles empadronados en la comunidad autónoma de Cataluña desearan la independencia de esta (la mejor cifra en este sentido, sin embargo, es la que proporcionaría un referéndum hecho con todas las garantías democráticas, donde se prevé que un número no despreciable de votantes de formaciones no estrictamente independentistas podrían llegar a dar su apoyo a una opción de tipo secesionista), el hecho más relevante de este resultado para los votantes independentistas es que se confirman como sujeto político *pro futuro*, una posibilidad genéricamente siempre incierta hasta que, como ya se había puesto específicamente de manifiesto *supra* (apartado II), no se dan las circunstancias que permiten objetivar el apoyo a la posibilidad en cuestión.

²² Cf. para su base teórica Fidel Fita, «El principado de Cataluña. Razón de este nombre», *Boletín de la Real Academia de la Historia* 40 (1902): 261-269.

²³ Cf. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 12 de enero de 2018.

²⁴ Es posible, de hecho, que no pocos votantes de las formaciones en cuestión estén más comprometidos con la causa política que, aunque también, con la causa cultural, como reflejaría el no menospreciable apoyo de estas formaciones en sectores de población claramente castellanohablantes.

VII. Conclusiones

Los argumentos y datos ofrecidos en las secciones precedentes deberían permitir al lector, creemos, establecer la previsión de que no habrá identidad europea política efectiva si antes no se resuelven, en un sentido abierto y que probablemente reclame imaginación y audacia, las cuestiones relativas a las numerosas identidades europeas políticas ya existentes. Para ello, sin embargo, habrá que revisar marcos mentales vigentes, especialmente los relativos a la confianza casi ciega en los estados-nación por parte de las elites sociales y políticas que, en cada escenario jurídicamente relevante, sean decisivas para el mantenimiento de aquella estructura estatal. Tener más de tres siglos para resolver un problema de modo global y no hacerlo, significa que algo no funciona y que cabe variarlo²⁵. En este sentido, se ha propuesto girar la mirada desde el concepto de la Europa de los estados e incluso de las regiones, al concepto de Europa de los pueblos. Algunos interpretan este gesto como algo que podría llegar a abrir, digamos, la caja de Pandora, pero precisamente hemos llegado a un punto en que parece incluso poco realista obviar determinados problemas, y los problemas relativos a la estructura, legitimación y vigencia del estado-nación europeo son del todo patentes, como esperamos haber puesto de manifiesto también en este texto. Así, el inmovilismo al que nos tiene acostumbrados la Unión Europea puede llegar a ser tan contraproducente que incluso podría llegar a provocar su resquebrajamiento. Y no tiene demasiado sentido pensar que sin una Unión Europea fuerte el eventual proyecto de una identidad europea política pueda llegar a materializarse. Si aquellos de los que más se ha intentado hablar en las líneas que preceden, los europeos «de a pie», no perciben, en definitiva, que Europa, la actual Europa de los estados-nación, les escucha de verdad, acabarán cuestionándose seriamente si merece la pena comprometerse con ella en sus diferentes posibilidades.

Sobre el autor

José i Mestre es Doctor *cum laude* en Filosofía por la Universitat de Barcelona (2012) con la tesis «El mal moral en l'ètica d'Aristòtil: fonaments psicològics i aspectes socioculturals». Profesor Asociado 6+6 en esta misma Universidad desde el año académico 2007-08. Profesor Acre-

²⁵ Tomamos la Paz de Westfalia, lo cual sería un lugar común, como el pistoletazo de salida de lo que sería la Europa de los estados-nación.

ditado Lector por la Agència de la Qualitat Universitària. Miembro del Grupo de Investigación *Stágeira*, dedicado a estudios aristotélicos de filosofía práctica.

About the author

José i Mestre is a PhD cum laude in Philosophy by the Universitat de Barcelona (2012) with the work «The Moral Evil in Aristotle: Psychological Foundations and Sociocultural Aspects». Partial-time Professor in the University of Barcelona from the academic year 2007-08. Accredited as Full-time Professor by the Catalan Agency of the Quality in the University. Member of the research group *Stágeira*, concerned about Aristotelian studies on practical philosophy.

Hegel y la idea de Europa*

Hegel and the idea of Europe

Albert Moya Ruiz
Universitat Internacional de Catalunya
amoya@uic.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp55-72>

Sumario: I. Introducción.—II. Europa y la filosofía.—III. La conciencia histórica de Europa *Aufhebung* y *Versöhnung*.—IV. Libertad, eticidad y participación política.—V. Conclusiones.

Resumen: Tal como lo describía Zubiri, Hegel representa «la madurez de Europa». Una madurez que remite a la capacidad de la filosofía hegeliana de responder al latir de su tiempo y de iluminar los aciertos y contradicciones de la modernidad occidental. La idea de Europa en Hegel forma parte de una precisa visión humanística y social que recupera y sintetiza las raíces de la tradición precedente sin limitar sus posibilidades y aperturas de futuro. La reflexión hegeliana sobre la identidad europea oscila así entre la *Aufhebung*, en tanto superación de las inevitables contradicciones que genera el desarrollo histórico-espiritual de la humanidad, y la *Versöhnung*, como reconciliación e integración de todos sus éxitos y fracasos anteriores. Una reflexión que, más allá de su acentuado eurocentrismo, impulsa una visión dinámica de Europa que contiene en su interior la tensión entre lo particular y lo universal y que apela a la construcción de una Europa capaz de reconciliar la diversidad en la unidad gracias a su capacidad de autopersuadirse como proyecto en marcha.

Palabras clave: Hegel, Europa, identidad europea, libertad, razón.

Abstract: As Zubiri described it, Hegel represents «the maturity of Europe». A maturity that refers to the ability of Hegelian philosophy to respond to the beat of his time and illuminate the successes and contradictions of Western modernity. The idea of Europe in Hegel is part of a precise humanistic and social vision that recovers and synthesizes the roots of the previous tradition without limiting its possibilities and openings for the future. Hegelian reflection on European identity thus oscillates between the *Aufhebung*, as it overcomes the inevitable contradictions generated by the historical-spiritual development of humanity, and the *Versöhnung*, as reconciliation and integration of all its previous successes and failures. A reflection that, beyond

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 5 de septiembre de 2018.

its accentuated Eurocentrism, drives a dynamic vision of Europe that contains within it the tension between the particular and the universal and that appeals to the construction of a Europe capable of reconciling diversity in unity thanks to its ability to think of itself as a project in progress.

Keywords: *Hegel, Europe, European identity, freedom, reason.*

I. Introducción

Europa se erige por primera vez como objeto de reflexión filosófica durante la modernidad. Y, sin embargo, lo hace supeditada, en la mayor parte de los casos, a convicciones eurocéntricas que responden principalmente a una hegemónica actitud de expansión y dominio del mundo que impulsa el progreso material. La Europa moderna se siente eje y centro del desarrollo humano y se ve a sí misma como «legisladora» del mundo en un momento en que las escisiones y desgarramientos que asolan al continente europeo no parecen alterar demasiado esta presuntuosa imagen.

El pensamiento hegeliano, anclado en esta peculiar constelación histórica que representa la Europa de principios del XIX, no deja de bascular entre un acentuado eurocentrismo, en parte propio de la época, y una lúcida reflexión sobre el concepto de Europa que empieza a irradiar con vigor durante ese tiempo. Por este motivo recuperar hoy a Hegel constituye una tarea más que justificada si se tiene en cuenta que el filósofo alemán fue uno de los primeros teorizadores del concepto de «modernidad europea» y que realizó un enorme esfuerzo no solo a nivel filosófico, sino también a nivel histórico, político y social para explicar la realidad de su tiempo.

Por mucho que haya cambiado la situación de Europa desde el siglo XIX y por mucho que la barbarie más inimaginable haya azotado al continente europeo durante el siglo XX, el espíritu de recuperación y reconciliación de la identidad europea que se vive tras las dos fratricidas guerras mundiales entronca con muchas de las consideraciones que ya planteaba Hegel en su tiempo. Es en este sentido que el diálogo con la tradición idealista alemana, además de mostrarse inspirador, sirve como síntesis de una tradición que a lo largo de los siglos ha buscado la universalidad de lo *humanus* en convivencia con los distintos particularismos que conforman Europa. El impulso universalizador que palpita tras las intuiciones hegelianas no deja lugar a dudas de la importancia que sus contribuciones pueden tener en un momento como el nuestro, que sigue buscando con urgencia una unidad en la diversidad que nos permita cohesionar, no solo a nivel político y económico, este espacio identitario común que constituye Europa.

Ahora bien, si como sostiene Spaemann «la herencia europea no puede separarse de la dinámica universalista que la caracteriza», no hay que olvidar tampoco que «a causa de este universalismo es tan ambivalente y peligrosa la forma europea de pensar»¹. Y aunque en términos generales, como señalaba Arnold J. Toynbee, la historia no es más que un proceso de ascenso y declive de civilizaciones sucesivas, el espíritu europeo nace y vive a raíz del concepto de «problematicidad», entendido como aquella necesidad interior y exigencia de comprensión que lo impulsa constantemente a buscar el desarrollo humano universal, ya sea mediante la ciencia, el derecho, la filosofía o la moral. El inconformismo y la insatisfacción «fáustica» que mueven al espíritu europeo explicarían que Europa, a diferencia de otros continentes, contenga en su interior la revolución y su consecuente e inevitable carácter transformador.

Pero la constante inquietud europea por aunar la «unidad en la diversidad» no disipa la incapacidad que demuestran todavía hoy los Estados-nación para mantener y preservar en su interior principios universales básicos como los Derechos Humanos, así como el respeto por las libertades individuales y colectivas propias del pluralismo democrático. Lejos de alcanzar aquel utópico ideal de la «paz perpetua» en la forma en que lo planteaban el Abate de Saint-Pierre o el mismo Kant, el «universalismo particularista» que parece caracterizar a la Europa contemporánea sigue sin encontrarse, en su propio territorio, libre de los peligros de la barbarie.

La idea de Europa que Hegel nos ofrece pasa por aunar y superar (*Aufheben*) parte de las reflexiones de sus predecesores. Si ya la Ilustración francesa tardía había incorporado en sus esquemas una clara vocación europea, como la que por ejemplo transmitía Voltaire apelando a la «casa común europea», Rousseau apuntando a la dependencia mutua de las naciones soberanas o Montesquieu señalando la interdependencia de los Estados en base a un nexo indisoluble y vivo entre los pueblos de Europa (a diferencia del resto de continentes), muchos fueron también los pensadores de la tradición alemana que contribuyeron a esta búsqueda de una raíz europea que permitiese respaldar la ansiada identidad europea. Kant, por ejemplo, en su célebre ensayo «sobre la paz perpetua» (1795) no dudó en enfatizar el papel esencial que jugaban los lazos económicos en la construcción de la paz europea, anticipando ya uno de los principales factores que garantizan hoy la cohesión de la Unión Europea y la implicación real de los Estados miembro, mucho más allá de los imperativos morales.

También la «Revolución sagrada» (*heilige Revolution*) impulsada por los románticos alemanes y que impactará con fuerza en los ideales de ju-

¹ Robert Spaemann, «Universalismo o eurocentrismo», *Anuario Filosófico* 23 (1990): 119.

ventud de Hegel se entenderá como expresión del florecimiento de una Europa germánica (*Mitteuropa*) que, tomando el relevo de la Revolución Francesa, conduciría a la renovación y emergencia de una nueva Europa capaz de mejorar la humanidad en general. Novalis, Schleiermacher o los hermanos Schlegel, entre otros, van a sentirse miembros privilegiados de esta renovación espiritual del continente europeo. En el mismo sentido, el pensamiento hegeliano maduro, a pesar de renunciar en gran parte a sus ideales románticos de juventud, no deja de mantener hasta el final la idea de que el espíritu germánico-cristiano constituye en su época la más adecuada manifestación del «espíritu del mundo» (*Weltgeist*) y por tanto aquél que encabeza la «historia mundial» (*Weltgeschichte*).

Por su parte Fichte, inserto en el magma espiritual de este periodo de cambio, reconstruye de modo audaz la génesis de la idea de Europa con una visión mucho más concreta y particular que sus contemporáneos románticos. Sin dejar de mantener el papel crucial que debe acometer la nación alemana a nivel espiritual, Fichte apunta a Europa en una dirección federalista, entendiendo que «la “gran república europea de los pueblos” sólo podrá alcanzar sus fines racionales últimos si la dimensión jurídica, política y económica se vincula esencialmente a la cultural-educativa»². De este modo Fichte tan solo concebiría la articulación política de Europa a partir de «una federación de sus naciones y pueblos que, privilegiando su dimensión filosófico-educativa universalista, habrá de acabar con el mero equilibrio armado de potencias y extenderse a toda la humanidad».³

Como podemos apreciar, el etnocentrismo europeo se encuentra latente tanto en la Ilustración francesa como en el romanticismo e idealismo alemán en el que Hegel se halla sumergido durante su juventud. Sin embargo, es importante señalar que mientras la Ilustración consigue, en cierto modo, relativizarlo o suavizarlo introduciendo elementos discordantes a la identidad occidental⁴ (por ejemplo, al tener en cuenta el impacto que la revolución americana supone para Europa o la fascinación que genera la temática del «buen salvaje»), la concepción hegeliana de Europa mantiene un acentuado carácter eurocéntrico que no parece dejar lugar a muchas alternativas si nos atenemos a su narración de la historia universal⁵. El eurocentrismo

² Salvi Turró. «La idea de Europa en Fichte» en *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía* 30, n.º 1 (2013), 134

³ Turró, «La idea...», 135

⁴ Cfr. Arsenio Ginzo, «En torno a la concepción hegeliana de Europa», *Logos. Anales del Seminario de Metafísica* 38 (2005): 31.

⁵ Esta es la visión que suele compartirse de las culturas no-europeas en Hegel, si bien existen algunos trabajos en los últimos años en los que se ha querido reivindicar otra interpretación posible. Cfr. Susan Buck-Morss. «Hegel and Haiti», *Critical Inquiry* 26, 4 (2000): 821-865. También: Timo Miettinen, «The particular universal: Europe in modern philosophies of

hegeliano no parece poder distanciarse del concepto de hegemonía cultural europea y del convencimiento de que, frente al fracaso de la Revolución francesa y el establecimiento del protestantismo en Alemania, la nación germana está en posición de tomar las riendas de Europa (y por tanto del mundo) e impulsar el establecimiento de la libertad en el continente.

En todo caso, la cerrazón del eurocentrismo hegeliano, aun siendo poco discutible, debe admitir algunos matices. El principal tendría que ver con el hecho de que en ningún caso el pensamiento hegeliano renuncia a la comparación y relativización con otras culturas y civilizaciones. Salir fuera de sí es un paso ineludible y necesario del Espíritu en su camino hacia la libertad y la autoconciencia, aunque el punto de llegada siempre lo constituya el retorno a sí, que en el itinerario histórico que traza el «espíritu del mundo» (*Weltgeist*) finaliza siempre en la Europa occidental.

II. Europa y la filosofía

Si nos aproximamos a los escritos hegelianos, pronto nos percataremos de que Hegel no explicitó su idea de Europa más que en unos pocos pasajes de su obra teórica. Pasajes que, además, se encuentran localizados a menudo entre observaciones secundarias, apéndices o corolarios. Y, a pesar de todo, no hay duda de que esta temática constituye de modo inherente el trasfondo de todo su pensamiento. En este sentido Eduard Gans, discípulo prominente y principal difusor de su filosofía del derecho, no dudaba en afirmar que el núcleo que animaba en el pensamiento hegeliano no era otro que el de concebir la idea de Europa⁶. De forma similar el filósofo vasco Xavier Zubiri describía a Hegel, como la «madurez» y la «verdad» de Europa⁷. Una expresión que, bien entendida, constata el hecho de que la filosofía hegeliana se erigía como la filosofía dominante en la Prusia monárquica de principios del XIX siendo considerada, incluso, la filosofía oficial del Estado y por tanto en la que se formaban sus más altos oficiales y funcionarios ministeriales. La filosofía hegeliana era considerada para muchos la filosofía que mejor respondía a las necesidades de la época y consecuentemente la que mejor se alineaba con el «espíritu del tiempo» (*Zeitgeist*).

history» en *Europe Beyond Universalism and Particularism*. ed. por Sergei Prozorov, Susanna Lindberg and Mika Ojakangas (Basingstone: Palgrave Macmillan, 2014), 66-83.

⁶ Cfr. Eduard Gans, *Das Erbrecht in weltgeschichtlicher Entwicklung*, (Berlin-Stuttgart, Aalen, 1824-1835), 1, 51. Véase también: Daniel Innerarity. «Libertad como pasión. Sobre la idea de Europa en Hegel», *Persona y Derecho* 24 (1991): 109-110

⁷ Xavier Zubiri, *Naturaleza, Historia, Dios*. (Madrid: Alianza, 1974), 223.

Más allá de esta pretenciosa visión, que sus sucesores se encargarán de relativizar y sopesar adecuadamente, no se puede negar que la filosofía hegeliana responde al latir de su tiempo y consigue, como pocas, iluminar los aciertos y contradicciones de la modernidad europea. De aquí que Habermas no dude en afirmar que Hegel «fue el primer filósofo que desarrolló un concepto claro de modernidad»⁸ en un contexto histórico en el que claramente detectó el fin de una etapa y el florecimiento de una nueva figura del Espíritu⁹. Habermas señalaba que precisamente el gran acierto del filósofo fue entrever la relación interna que subsiste entre modernidad y racionalidad. Esta esencial correspondencia explicaría por qué la modernidad europea no puede desligarse de la adquisición de la autoconciencia ni de la necesidad de autojustificación, exigencias que encuentran en la filosofía y la reflexión su razón de ser. El «sistema de la ciencia» (*System der Wissenschaft*) que Hegel desarrollará para sistematizar el saber humano en su totalidad constituirá una prueba fehaciente del optimismo con que el espíritu europeo asume la tarea de guiar a la humanidad hacia la adquisición de una libertad efectiva. Según Hegel, esta tarea sólo podía desarrollarse en la modernidad occidental entendiendo que su tiempo es el *Kairós* del Espíritu, el tiempo oportuno en el que se cumple la realización de los intereses supremos del Espíritu; punto álgido del progreso dialéctico e histórico de la humanidad en el que la filosofía, entendida como ciencia (*Wissenschaft*), y la reflexión como tal, definen la identidad europea¹⁰.

Desde una perspectiva hegeliana, pues, se podría decir que la filosofía y Europa no pueden concebirse la una sin la otra. La asunción de liber-

⁸ Jürgen Habermas, *El discurso filosófico de la modernidad*. (Madrid: Taurus, 1989), 15.

⁹ Lo atestigua ya en su célebre prólogo a la Fenomenología del Espíritu (1807) en el que afirma: «No es difícil darse cuenta de que vivimos en tiempos de gestación y de transición hacia una nueva época. El espíritu ha roto con el mundo anterior de su ser allí y de su representación y se dispone a hundir eso en el pasado, entregándose a la tarea de su propia transformación». Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Werke in zwanzig Bände (Theorie-Werkausgabe)*. Edición de Eva Moldenhauer y Karl Markus Michel. 20 volúmenes. (Frankfurt: Suhrkamp, 1970). A partir de aquí serán citados bajo la denominación de *Werke* junto con el volumen y la página correspondiente. Igualmente se hará referencia, a continuación, a la versión castellana y a su respectiva paginación. En este caso: Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Werke* III, 18, *Fenomenología del Espíritu*, (Madrid: FCE, 1966), 12.

¹⁰ Tal como sostiene Hegel: «todo este tiempo ha sido necesario para que pudiera llegar a producirse la filosofía de nuestro tiempo, pues el Espíritu del Mundo marchó con paso lento y perezoso hasta esta meta. [...] Su resultado es el concepto, que aprehende de sí mismo» Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Werke* XX, 456. Traducción española: *Lecciones sobre la historia de la filosofía, III*, (México: FCE, 1955), 513-514. Siguiendo en parte la noción moderna de *Wissenschaft*, Gadamer no duda en afirmar que «la ciencia ha dado forma a Europa en su devenir histórico y en su extensión geográfica» y que es precisamente ésta la que define la identidad europea como tal. Hans Georg Gadamer, *La herencia de Europa*, (Barcelona: Península, 1990), 42-43.

tad real y efectiva que reclama el mundo moderno occidental sólo se logra a través del autoconocimiento, que a su vez, ha requerido de un largo itinerario dialéctico-histórico para superar (*Aufheben*) las escisiones del proceso. Tal como Hegel la concibe, una filosofía sin conexión con la realidad efectiva, es decir, sin el particularismo de la concreción histórica constituye una construcción vacía¹¹. Y por ello «si renunciamos a la comprensión de la filosofía como reconstrucción de la libertad en sus realizaciones concretas estamos renunciando a una parte esencial de la identidad europea moderna»¹².

Lo dicho hasta aquí nos lleva a la consideración de que para Hegel la filosofía sería más bien el propio tiempo aprehendido en pensamientos y conceptos, hecho que la sitúa más allá de la historia (que se entendería como narración del pasado) y de la religión (vista como proyección del deber ser y de la esperanza futura). Esto le ha supuesto a Hegel numerosas críticas dado que supone admitir entonces que la filosofía poco puede hacer para cambiar el mundo, más allá de mostrarlo tal como es y radiografiar sus logros y defectos. Esta aseveración estaría acorde con su célebre metáfora de la filosofía y la lechuza de Minerva, y que da a entender que ambas solo alcanzan el vuelo al ocaso, cuando el día ha pasado¹³. La filosofía como presente tendría en Hegel la tarea de señalar aquellas incongruencias, desvaríos y peligros en los que el mundo incurre, aunque tuviese que ceder a otras disciplinas más prácticas (política, economía, ciencia, etc) la resolución inmediata de estas cuestiones.

Filosofía y Europa van de la mano en Hegel puesto que en su tiempo, igual que en el nuestro, se vive un proceso de construcción europea que consiste esencialmente en reconciliar la diversidad en la unidad, asumiendo la *dýnamis* y el empuje propio de un continente cuya particularidad parece residir en su capacidad para entenderse (autoconocerse) a sí mismo como proyecto en marcha. Un proyecto sometido continuamente a la diversidad y al cambio, así como a las contradicciones que éstos generan. Un camino por recorrer, mucho más que un punto de llegada. Así concebía Hegel a Europa, entendiéndolo que el proyecto histórico occidental, lejos de llegar a su fin, seguiría adelante en su tarea de garantizar el asentamiento de principios universales¹⁴.

¹¹ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Werke XX*, 455. *Lecciones sobre la historia de la filosofía, III*...512.

¹² Alberto L. Siani, «Hegel and Europe: preliminary considerations», *Hegel-Jahrbuch* 19, n.º 1, (2014): 348

¹³ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Werke VII*, 28. Traducción castellana: *Principios de Filosofía del derecho*, (Barcelona: Edhasa, 1999), 63.

¹⁴ La filosofía «se introduce en medio de las determinaciones contradictorias, las reconoce según su concepto [...] y las pone en la armonía y unidad que es la verdad. La tarea de la filosofía es aprehender este concepto de la verdad». Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Werke XIII*, 138. Traducción española: *Lecciones sobre la Estética*, (Madrid: Akal, 1989), 77.

El papel de la filosofía en la construcción de la modernidad occidental es esencial. Conceptos como libertad, subjetividad, autoconocimiento o reflexividad, que son nucleares para el pensamiento moderno, siguen siendo hoy categorías imprescindibles para comprender la idea de Europa. Pero además la filosofía es, como hemos visto, actualidad y presente, conciencia histórica y arraigamiento identitario a partir de lo múltiple y diverso¹⁵. Porque «buscar la serenidad de la verdad en el delirio báquico de los acontecimientos de la historia será la misión y oficio de la Filosofía»¹⁶. La filosofía se convierte en la respuesta de la conciencia a las problemáticas y contradicciones que plantea la unidad de lo múltiple.

En resumen, la época de Hegel es una época en la que la idea de Europa empieza a ganar un enorme protagonismo, pero paralelamente a este incremento, Europa no deja de mostrarse como un enorme reto cuya multidimensionalidad lo hace especialmente complejo. Hegel comprendió muy pronto la gran importancia del proyecto moderno y las enormes implicaciones que tendría en el futuro. Percibió que el problema de la autocomprensión de la modernidad era un problema filosófico de primer orden, convirtiéndolo de forma inherente en el trasfondo reflexivo de toda su filosofía. Concebir Europa sería así para Hegel autocomprender la tarea que la modernidad nos depara para que se hagan efectivos los intereses supremos del Espíritu.

III. La conciencia histórica de Europa. *Aufhebung* y *Versöhnung*

El advenimiento de la modernidad y los logros que en ella se alcanzan constituyen para Hegel el indicativo más fiable del progreso y desarrollo del Espíritu hacia la racionalidad y la libertad plenas. Un progreso largamente codiciado pero que en ningún caso Hegel da por concluido en su tiempo, especialmente porque entiende que la adquisición autoconsciente de la libertad subjetiva no cierra el proceso dialéctico ni el devenir histórico del Espíritu, aun cuando la modernidad occidental haya alcanzado el saber absoluto. De este modo, entender Europa como «fin absoluto» del itinerario histórico no significa necesariamente, como se ha sostenido a menudo, que

¹⁵ Muy acertadamente sostiene Ramiro Flórez al respecto: «el espíritu de una época es uno y se expresa en múltiples configuraciones: la religión, el arte, la moralidad, la vida social, la técnica, y hasta el comercio y la industria. Pero todas estas formas diferentes no son más que distintas ramas de un tronco central. La filosofía es la forma más elevada de todas estas configuraciones en el sentido en que es la conciencia de las mismas, es el saberse del espíritu como expresado en todas esas manifestaciones». Ramiro Flórez, *La dialéctica de la historia en Hegel* (Madrid: Gredos, 1983), 63.

¹⁶ Flórez, *La dialéctica...*, 191

Hegel decreta en su tiempo el «fin de la historia»¹⁷. Estos logros y adquisiciones alcanzados en la Europa moderna, entendida como resultado y punto de llegada, son consecuencia de un largo proceso histórico-dialéctico que parte de Oriente y termina en el Occidente europeo, único continente que, según Hegel, ha sido capaz de subsumir con éxito el espíritu universalista de la tradición greco-latina y la herencia cristiano-germánica¹⁸.

La Europa germano-cristiana es para Hegel «presente» y «punto de llegada» del Espíritu y por tanto testigo histórico de la Razón en el mundo; el lugar en el que confluye todo el recorrido histórico-dialéctico y en el que se congrega la tradición. Y sin embargo, no estamos ante una simple forma de «presentismo», sino ante una subsunción de los procesos dialécticos previos sin los que el presente no adquiriría su sentido. El «espíritu del pueblo» (*Volkgeist*) germano-cristiano acoge la tradición entendiéndola como pasado, es decir, como figura del espíritu (*Gestalt des Geistes*) ya superada

¹⁷ Algunos comentaristas de la obra del filósofo (Kojève, Abellio, Fukuyama, etc.) interpretan que Hegel quiere hacer concluir la historia y la filosofía en su propio tiempo y en su propio pensamiento. Esta interpretación, que se asemeja en parte a la que sufre su estética con la mal llamada «muerte del arte», se demuestra débil y sesgada, puesto que si bien en Hegel existe una razón teleológica que dirige la historia hacia un fin (la realización efectiva de la libertad para toda la humanidad dentro de un contexto comunitario) no hay en ella, tal como advierte de forma explícita, ningún hado ni aciago destino que dirija los Estados y las naciones. Cfr. Hegel, *Werke* VII, 504. *Principios de la filosofía del derecho...* §342, 490. Del mismo modo Terry Pinkard desmiente esta interpretación del «fin de la historia» al sostener que en el pensamiento hegeliano la necesidad teleológica con la que se produce el progreso racional se halla en consonancia con la exigencia propiamente humana de situarse dentro de la historia y de que la humanidad sea capaz de comprender sus posibilidades «a la luz de una interpretación de lo que *ha* sucedido, de lo que *está* sucediendo y de *por qué* ha sucedido». Terry Pinkard. *Hegel. A Biography*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), 490. Traducción española: *Hegel, una biografía* (Madrid: Acento, 2001), 620. Por otra parte, Jacques d'Hondt ha defendido igualmente la tesis de que lejos de darse el fin de la historia en el pensamiento hegeliano, lo que nos encontramos es una «dialéctica abierta» que conlleva inevitablemente la «apertura» de la historia. Cfr. Jacques d'Hondt, *Hegel, filósofo de la historia viviente*, (Buenos Aires, Amorrortu, 1971).

¹⁸ Son célebres las palabras que utiliza Hegel para referirse a este itinerario histórico que realiza el Espíritu a través de las contingencias históricas de la humanidad: «La historia universal va de Oriente a Occidente. Europa es absolutamente el término de la historia universal. Asia es el principio. [...] En Asia nace el sol exterior, el sol físico, y se pone en Occidente; pero en cambio aquí es donde se levanta el sol interior de la conciencia, que expande por doquiera un brillo más intenso. La historia universal es la educación de la voluntad para lo universal y en la libertad subjetiva». Georg Wilhelm Friedrich Hegel. *Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte*. II Bände (Hamburg, Felix Meiner, 1988). Edición que se corresponde a la traducción española de José Gaos para Alianza con la que citamos en español. En adelante VPhG. Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *VPhG*, 243. Traducción española: *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*, (Madrid: Alianza, 1980), 201.

y, sobre todo, transfigurada¹⁹. Por este motivo no encontramos en el Hegel maduro (a diferencia de muchos de sus contemporáneos), ni nostalgia de Grecia ni una visión idealizante del medievo cristiano ya que se considera que «la ocupación con el pasado se revela en última instancia como una ocupación con el presente»²⁰.

Esta filosofía hegeliana de la historia gobernada por una Razón teleológica y necesaria asume en cada avance de la humanidad lo que Hegel denomina la *Aufhebung* y la *Versöhnung*, es decir la superación y reconciliación de las escisiones y conflictos, de los desgarramientos y oposiciones que genera de forma inherente la realidad histórica. He aquí la fuerza motriz que, según Hegel, permite el avance de la historia. Y este es el itinerario implacable que nos lleva hasta Europa. Hasta la Europa moderna del «todos son libres» en la que según Hegel el Espíritu ha alcanzado la mayor libertad y autoconciencia que se haya dado nunca antes en la historia de la humanidad. Europa convive y se relaciona con lo diferente, con lo que no es ella misma, sale fuera de sí para volver mejorada y asimilar lo «otro» a su proyecto espiritual. Esta es una de sus peculiaridades más esenciales. La identidad europea es capaz de preservar la unidad en la diferencia y de aquí que la *Versöhnung*, la reconciliación de los opuestos, constituya para Hegel un rasgo fundamental de la cultura europea que aspira a la reconciliación de la política, la religión y el pensamiento.

Inmanentemente la Europa moderna mantiene en su seno el fin y el sentido de la historia gracias a su capacidad de preservar la universalidad en lo particular. Este hecho le permite mantenerse en sintonía con el «espíritu del tiempo» (*Zeitgeist*) más allá del ascenso y declive de los Estados-nación particulares que van tomado uno tras otro el testimonio que permite el avance de la historia. Lo universal vive en lo particular y sin este último no subsiste, y el plan racional que guía la historia (*die List der Vernunft*) no tiene otro fin que mantener esta universalidad que nos lleva hacia la realización efectiva de la libertad²¹.

Dicho esto se entiende que Europa sea para Hegel el centro de la historia universal en al menos dos sentidos: en primer lugar, por constituir el lu-

¹⁹ «El “espíritu del pueblo” es la “encarnación” del “espíritu universal” en un momento histórico. Cumplida su misión emigra a otras latitudes. Ahora emigra a Alemania porque era el único suelo espiritual propicio, dada la preparación o liberación interior, según Hegel, hecha por la Reforma, para continuar su tarea». Flórez, *La dialéctica de la historia...*, 241.

²⁰ Ginzo, «En torno a la concepción hegeliana de Europa», 40.

²¹ Así lo expresa el mismo Hegel: «lo particular tiene su interés propio en la historia universal; es algo finito y como tal debe sucumbir. Los fines particulares se combaten uno a otro y una parte de ellos sucumbe. Pero precisamente con la lucha, con la ruina de lo particular se produce lo universal. Este no perece. La idea universal no se entrega a la oposición y a la lucha, no se expone al peligro; permanece intangible e ilesa, en el fondo, y envía lo particular de la pasión a que en la lucha reciba los golpes. Se puede llamar a esto *el ardor de la razón*». Hegel, *VPhG*, 105. *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal...* 97.

gar des del que se puede leer toda la evolución de la historia universal, y en segundo lugar por erigirse como el espacio que a través de la universalidad y más allá de los acontecimientos particulares (*res gestae*) consigue apropiarse verdaderamente de la historia (*Geschichte*), atendiendo a aquellas necesidades que exige el *Zeitgeist* en base a sus propias demandas racionales.

IV. Libertad, eticidad y participación política.

«El designio fue mostrar que la historia universal entera no es sino la realización del espíritu y por ende la evolución del concepto de la libertad, y que el Estado es la realización temporal de la libertad»²².

A nivel especulativo, Europa constituye para Hegel el continente de la libertad real y efectiva. No de una libertad abstracta o vacía sino de una libertad que se materializa tanto a nivel individual como a nivel comunitario y de cuya preservación y desarrollo deben cuidarse las estructuras políticas y sociales, entre las que el Estado representa su expresión más lograda. El itinerario hegeliano hacia la libertad parte del individuo para terminar siempre en el ámbito de la comunidad atendiendo a ese célebre paso «del yo al nosotros»²³ según el cual la libertad individual en la historia pasa de estar al alcance de unos pocos, para acabar convirtiéndose en «libertad para todos» en el contexto moderno occidental²⁴. En este sentido el avance y progreso de la historia universal quedaría justificado como «realización de los compromisos que dimanan de la empresa colectiva que aborda la humanidad para implantar la libertad en la vida política»²⁵.

Sin embargo, antes de llegar al «nosotros» que señala la reconciliación entre libertad subjetiva y libertad sustancial²⁶, el paso histórico de la anti-güedad a la modernidad encontrará su necesaria explicación en la adquisi-

²² Hegel, *VPhG* II, 937-938. *Lecciones sobre la Filosofía universal...*700-701,

²³ Ramon Vallas Plana, *Del yo al nosotros*, (Barcelona, PPU, 1994)

²⁴ «los orientales solo han sabido que *uno* es libre, y el mundo griego y romano que *algunos* son libres, y nosotros que todos los hombres son en sí libres, que el hombre es libre como hombre.» Hegel, *VPhG*, 63, *Lecciones sobre filosofía de la historia...*68

²⁵ Pinkard, *Hegel...*619

²⁶ La distinción entre ambas libertades la establece Hegel de esta forma: «En la libertad meramente sustancial, los mandamientos y las leyes son en sí y por sí fijos [...] los sujetos se conducen en perfecta servidumbre. [...] Mas al producirse la libertad subjetiva y al descender el hombre desde la realidad exterior a las honduras de su espíritu, aparece el contraste de la reflexión que en sí misma contiene la negación de la realidad. En la historia universal se trata tan solo de producir la relación en que esos dos términos entran en absoluta unidad, en verdadera conciliación» Hegel. *VPhG*, 243-244, *Lecciones sobre la historia de la filosofía...*, 201-202

ción moderna de la libertad subjetiva²⁷. Una libertad que se halla plenamente acorde con la exigencia de autoconocimiento y reflexividad que reclama la tradición moderna occidental y que Hegel va a definir de forma explícita no solo como el principio de la Modernidad, sino también como la libertad tal como se concibe en el «sentido europeo»²⁸. Esta conciencia moderna de libertad subjetiva exige así, la legitimación de los derechos a partir de principios y fundamentos racionales que cumplan exigencias universales²⁹.

De hecho, tal como sugiere Daniel Innerarity al referirse a la problematización que se halla en el corazón de la Europa de Hegel, «no nos eleva por encima de otras culturas el haber encontrado mejores soluciones, sino el haber ampliado el elenco de los problemas»³⁰. Europa no se da por satisfecha con una respuesta simple enmarcada en una realidad social y cultural particular. Su pretensión es mucho más amplia y ambiciosa: universalidad en la particularidad, diversidad en la unidad. De aquí, nos dirá Hegel, que la herencia europea no pueda separarse de la dinámica universalista que la caracteriza. Y es que, cuando se pretende hacer extensible la libertad a un nivel universal, tal como lo hace Europa, aumenta paralelamente la complejidad y la incertidumbre. Para el espíritu europeo actuar libre y racionalmente supone aceptar también los enormes desafíos que implica la diversidad.

Ahora bien, la adquisición moderna de la libertad subjetiva, individual e interior, no se halla exenta de peligros ni de dificultades. Requiere siempre de orientación y finalidad. La problematización que genera una libertad emancipada como la que conquista la modernidad europea se encuentra estrechamente vinculada a la constante ambigüedad y al peligro de los extremos, de logros y desmesuras, de heroísmos y holocaustos. Según Hegel la única forma de superar la alienación causada por las falsas interpretaciones de la libertad subjetiva que engendran, por ejemplo, el individualismo o el relativismo, es crear «una totalidad ética» o «eticidad» (*Sittlichkeit*), noción que Hegel extrae de la greicidad clásica y que expresa en su pensamiento la re-

²⁷ Así lo constata en el párrafo 124 de su *Filosofía del Derecho*: «El derecho de la libertad subjetiva, constituye el punto central y de transición en la diferencia entre la antigüedad y la época moderna. Este derecho ha sido enunciado en su infinitud en el cristianismo y convertido en efectivo principio universal de una nueva forma del mundo». Hegel, *Werke* VII, 233. *Principios de filosofía del derecho...* 219-220

²⁸ «Esta libertad *subjetiva o moral* es preferentemente lo que se llama libertad en el sentido que le damos en Europa». Hegel, *Werke* X, §503, 312. *Enciclopedia...* 533-534

²⁹ Esta necesidad racional de legitimación le permite a Hegel justificar que en la Europa moderna las formas de dominación y jerarquización que describía en su «dialéctica del amo y el esclavo» o de la «lucha por el Reconocimiento» deben ser sometidas a esta justificación racional y normativa.

³⁰ Daniel Innerarity, «Libertad como pasión. Sobre la idea de Europa en Hegel», *Persona y Derecho* 24 (1991): 121.

conciliación armónica que se logra a través de una concepción colectiva de lo normativo en el entorno sociocultural. Esta *Sittlichkeit* partiría de una fe común en las estructuras que permiten organizar la vida individual y comunitaria, un *ethos* compartido que permitiría la realización del individuo y la «satisfacción» (*Befriedigung*) del pueblo bajo la forma del Estado, que no es otra cosa que «la realidad efectiva de la libertad concreta»³¹. De este modo la libertad subjetiva moderna encontraría su configuración más apropiada en la figura del Estado europeo, que sería el encargado de procurar la máxima realización de todos los ciudadanos a través del «reconocimiento» (*Anerkennung*) de su propia libertad individual³². Y al mismo tiempo deberán ser las instituciones del Estado las que sirvan de modelo a esta libertad alcanzada, así como garantizar su aplicación y respeto dentro de la comunidad³³.

Veámoslo con mayor detenimiento. El pensamiento moderno debe resolver la tensión inherente y la dicotomía que la libertad subjetiva engendra entre el individuo y la sociedad, entre el yo y la comunidad. Ésta es para el filósofo una relación problemática que debe armonizarse a medida que la modernidad se vuelve inmanente. Para resolverlo, decíamos, Hegel apela a la noción de «eticidad» (*Sittlichkeit*) que en el fondo expresa su convicción de que cada individuo se halla identificado con lo universal³⁴. Hegel traslada esta noción de origen griego a un contexto moderno (no sin matices y variaciones) en el que la *Sittlichkeit* dependería tanto de la *participación* política de sus miembros como de la necesidad de que los organismos estatales garanticen la satisfacción de los individuos. La mediación del aparato político estatal no tiene otro sentido que lograr lo que Hegel llama la *Befriedigung*, es decir, la satisfacción vital de los ciudadanos y la preservación de sus derechos. En otras palabras, si la Europa de su tiempo cons-

³¹ Hegel, *Werke* VII, § 260, 406. Principios...379.

³² Si bien nadie discutirá que la filosofía de Hegel es ante todo una filosofía de la libertad humana, no hay que olvidar que esta libertad depende del ejercicio de su propio «reconocimiento» (*Anerkennung*). De hecho, el avance histórico hacia la libertad y el progreso depende de esta capacidad de reconocimiento de libertades tanto a nivel individual y comunitario (interpersonal), como a través de las instituciones políticas. Libertad y conciencia de libertad van de la mano y se desarrollan simultáneamente.

³³ Así lo expresa el mismo Hegel: «En sus acciones particulares, el individuo parte de principios universales firmes y el estado representa en Europa más o menos el despliegue y desarrollo de la libertad, arrebata a la arbitrariedad de un déspota, por medio de instituciones racionales». Hegel, *Werke* X, § 393, 62-63.

³⁴ Crítico con la teoría del contrato social, Hegel considera que si la comunidad se reduce a la suma de sus miembros individuales se convierte en secundaria para el individuo. Cfr. Hegel, *Werke* VII, 399. § 258. Principios...371. En este sentido el principio de subjetividad moderno debe encontrar su verdadera realización objetiva en una subjetividad superior, medida según los principios de una vida ética o *Sittlichkeit*. De este modo, se superarían las deficiencias de una razón centrada exclusivamente en el sujeto.

tituye, como sabemos, el momento propicio para que el individuo moderno pueda cumplir sus aspiraciones más elevadas, estas pretensiones y anhelos se mantienen supeditados a una participación política y social que depende de la eticidad y de su preservación por parte del Estado³⁵. En este marco de actuación individual y colectiva Hegel entiende que los seres humanos serán capaces de superar la dicotomía entre individuo y sociedad impulsando una nueva forma de relación en la que el ciudadano y el Estado, de forma similar a como lo hacía la eticidad griega, actuarán en base a principios universales sólidos y firmes.

Este compromiso participativo en el que los talentos y esfuerzos se ponen al servicio de un fin comunitario sería propiamente una exigencia moderna, dado que la satisfacción de las necesidades, aspiraciones y deseos particulares no devienen reales y efectivos si no se obtiene antes el reconocimiento social que debe garantizar el Estado en su función de medio³⁶. En este sentido señala Hegel insistentemente, que estas nuevas formas de vida y de participación política y social no habrían tenido lugar sin los logros alcanzados por la Revolución Francesa y el protestantismo³⁷. En resumen, Hegel puso en vida sus esperanzas en la idea de una ciudadanía libre que al sentir satisfechas sus aspiraciones mediante la fusión de su actividad personal y colectiva sería capaz de hacer avanzar la humanidad en su progresivo itinerario hacia el Espíritu absoluto.

³⁵ Esta concepción del Estado hegeliano ha sido objeto de numerosas malinterpretaciones. En este sentido hay que evitar caer tanto en el *estatalismo* que suele atribuírsele, como en una interpretación pangermanista del *Volkgeist*. Una tercera lectura sesgada en relación con el Estado hegeliano tendría su origen en la reprobación hegeliana de la idea de democracia, que no tendría en cuenta el papel que juega la *participación* dentro de su concepción de una monarquía constitucional. Pues tal como señala Cordua: «si bien su idea de la convivencia política moderna les reserva derechos, representación, participación y satisfacción a todos, el modo concreto como en el estado hegeliano se decide la delegación de ciertos derechos, la representación política y la participación, es definitivamente diferente al de las instituciones democráticas que nos han llegado a ser familiares». Carla Cordua, «Hegel y la participación política», *Ideas y Valores* 100, (1996): 35.

³⁶ «Un Estado estará bien constituido y será fuerte en sí mismo cuando el interés privado de los ciudadanos esté unido a su fin general y el uno encuentre en el otro su *satisfacción* y *realización*. Pero en el Estado hacen falta muchas organizaciones y el descubrimiento de instituciones adecuadas, con largas luchas del intelecto, para que el Estado llegue a la conciencia de lo que está conforme con el fin; y también son necesarias luchas con los intereses particulares y con las pasiones y una difícil y larga educación, para que se produzca aquella unificación de los fines». Hegel, *VPhG* I, 86. *Lecciones sobre la filosofía de la historia... 84.*

³⁷ Carla Cordua indica en este sentido que «la inteligencia entrenada científicamente, la vida urbana, el comercio internacional, el trabajo altamente especializado, y muchas otras cosas, nos preparan para la participación de la que depende la satisfacción de nuestras necesidades, el respeto social y político de nuestros derechos y el continuo desarrollo de nuestras libertades». Cordua, «Hegel y la participación política», 26.

V. Conclusiones

A pesar de la importancia que algunas de las ideas e intuiciones hegelianas han tenido en la conformación de la idea de Europa, muchas también han sido las voces que han deslegitimado este discurso ante la certificación de su acentuado eurocentrismo. Da fe de ello, por ejemplo, el hecho de que la filosofía renuncie después de Hegel a concederle a la razón el protagonismo de la historia en base quizás a lo que hoy los historiadores llaman «modernidades múltiples» o «historia multiversal»³⁸. El eurocentrismo hegeliano queda así visiblemente reprobado por aquellas concepciones que defienden que la autocomprensión de Europa no es un fenómeno puramente intra-europeo, sino que siempre ha estado moldeado por sus relaciones con las culturas no europeas³⁹.

El eurocentrismo olvidaría de este modo la incidencia que tendrían, por ejemplo, aquellos elementos periféricos que influyen de forma decisiva en la construcción de la idea de Europa y en la conformación de la modernidad occidental (lo que algunos especialistas como Enrique Dussel han querido llamar la relación *centro-periferia*) y que sin duda tienen una fuerte incidencia en la dirección que toma la historia europea. También en esta línea son muchas las voces que reclaman descentralizar el papel único que juega el helenismo en relación con Europa. En este sentido la idea hegeliana de que la historia va de oriente a occidente quedaría en evidencia a partir del helenismo, puesto que el papel que juega el imperio arábigo-musulmán y en particular su recepción del pensamiento

³⁸ «La historia misma parece empeñarse en lo no-universal, en el abigarramiento de las particularidades. [...] La Historia Universal viene a desembocar, entonces, en aquello que sus críticos historicistas le habían sugerido siempre que tenía que ser: una *historia multiversal*. A diferencia del schilleriano —en cualquiera de sus variantes— situado en la cima de la Historia Universal, y con sólo un relato a sus espaldas, los habitantes de la historia multiversal, semejantes al Dios del historicismo, conceden igualdad de oportunidades a muchas historias de otras culturas ajenas a la resultante del desarrollo europeo, pues cada una de ellas es válida y necesaria como expresión de lo humano». Antonio Gómez, *Reivindicación del centauro. Actualidad de la filosofía de la historia*. (Madrid, Akal, 2003), 43. Del mismo modo la noción de «modernidades múltiples» respondería a esta visión no etnocéntrica de la historia tal como lo expresa Beriaín: «La idea de modernidades múltiples presupone una nueva forma de entender el mundo contemporáneo —de explicar la historia de la modernidad—, viéndolo como una historia de continuas constituciones y reconstituciones de una multiplicidad de programas culturales». Josexto Beriaín, *Modernidades en disputa* (Barcelona, Anthropos, 2005), 13.

³⁹ A este respecto señala muy sugerentemente Chabod: «La conciencia europea significa diferenciación de Europa como entidad política y moral, respecto de otros continentes y grupos de naciones. El concepto de Europa se forma por contraposición en cuanto existe algo que no es Europa» (Federico Chabod, *Historia de la idea de Europa*, (Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1992), 27.

aristotélico (claves para la consolidación de la identidad cultural europea), serían elementos que nos permitirían demostrar la descentralización del conocimiento en algunas fases de la historia universal⁴⁰.

En todo caso, y si bien no se puede negar que en Hegel se encuentran numerosas carencias a la hora de obtener una visión crítica de Europa (especialmente en relación con sus abusos, desgarramientos internos y luchas fratricidas⁴¹), sería necesario plantearse hasta qué punto el eurocentrismo ha conformado y condicionado nuestra concepción de la identidad europea. ¿Es inseparable la idea de Europa del eurocentrismo? Aunque la respuesta deba ser hoy negativa, no debemos olvidar que Hegel, como tantos otros ilustres intelectuales europeos, articula de forma sistemática la tradición anterior a él para legarnos una comprensión de la idea de Europa que forma también parte de nuestra herencia intelectual. Quizás, pues, parte de nuestras raíces culturales estén entrelazadas e incluso formadas por suposiciones eurocéntricas⁴² e incluso quizás seamos incapaces de establecer los rasgos de una auténtica identidad europea sin enfrentarnos a lo que realmente supone el eurocentrismo para la conformación de esta identidad. Se hace necesario, entonces, que la idea de Europa retenga en sí algún contenido que la haga significativa y propia, más allá de la abstracción de su contexto histórico y particular y de su vaciamiento de sentido concreto. El universalismo europeo no puede vivir sin los particularismos que lo anuncian y lo permiten⁴³.

En último término, podemos decir que las reflexiones hegelianas sobre la identidad europea continúan siendo hoy objeto de interés tanto por su capacidad de «problematizar» a nivel filosófico la idea de Europa como por constituir una de las síntesis más precisas y acabadas de lo que significan los conceptos de «modernidad occidental» y de «libertad» en el continente europeo. Pero su importancia iría más allá si tenemos en cuenta que la Europa posthegeliana no renunciará en ningún caso a la posibilidad de reconciliar la diversidad en una unidad continental que

⁴⁰ Véase por ejemplo la noción de *translatio studiorum* que sostiene Alain De Libera.

⁴¹ No hay que olvidar que en Hegel la violencia queda justificada en la medida en que es necesaria para garantizar el progreso histórico y el avance espiritual. En este sentido la dialéctica histórica y la «astucia de la razón» (*die List der Vernunft*), bajo el ímpetu del Espíritu, asimilan como inevitables los sacrificios que suponen la aniquilación de individuos, pueblos y culturas que no son significativas para el implacable avance hacia la libertad y el autoconocimiento. El Espíritu supera todo aquello que no es propicio a su *telos*, redirigiéndolo hacia un fin superior que implica siempre reconciliación, unidad y superación de términos opuestos.

⁴² Cfr. Francesco d'Agostino, «Raíces y futuro de la identidad europea», *Persona y Derecho* 49 (2003): 33-41

⁴³ Cfr. Allison Stone, «Europe and Eurocentrism», *Aristotelian Society Supplementary Volume* 91 n.º 1 (2017): 94.

permita superar, especialmente durante el siglo XX, las devastadoras consecuencias espirituales de las dos guerras mundiales. Por este motivo la idea de Europa, asociada a esta conciencia de unidad en la diversidad, de lo universal en lo particular, tan propia de la filosofía hegeliana, se asocia al proceso de construcción europeo, proyecto que efectivamente en ningún caso puede darse por concluido. Para Hegel Europa no era un tipo de esencia supratemporal, o trascendental sino más bien, una esencia dinámica que lleva dentro de sí una tensión específica entre lo particular y lo universal y por ello la concebía como un proyecto en marcha, inconcluso. Un proyecto que apela a esta dialéctica de superación de las contradicciones internas para aproximarnos más y mejor a nuestra realidad política y cultural. Solo en este sentido puede apuntarse que «la unión europea parece más un camino a recorrer que un punto de destino»⁴⁴.

Sobre el autor

Albert Moya es doctor en filosofía con mención europea por la Universitat Ramon Llull (2007) y experto en los ámbitos de Estética y teoría de las artes. Es profesor en las facultades de Humanidades, Comunicación y Educación de la Universidad Internacional de Catalunya en las que imparte principalmente Estética y Cultura contemporánea. Actualmente ocupa el cargo de Vicedecano de la Facultad de Humanidades (UIC, Barcelona). Sus líneas de investigación se sitúan principalmente en torno a la estética del idealismo alemán, la teoría del arte contemporáneo y la religión (estética teológica y misticismo). Es miembro colaborador de distintos proyectos de investigación entre los que destacan el proyecto europeo «Yugoslav Wars: another face of European civilisation? Lessons learnt and enduring challenges» (2016-2018) financiado por la Unión europea dentro del programa Europe for citizens; el proyecto «La estética española: las ideas y los hombres (1850-1950)» financiado por el Ministerio de Economía y competitividad FFI2013-42674-P; y del grupo de investigación consolidado y reconocido por la Generalitat de Catalunya «Sarx. Antropología de la corporalidad» (2017 SGR 835). Ha publicado ampliamente sobre la estética hegeliana y la teoría del arte contemporáneo. Algunas de sus últimas publicaciones son: «La religión del arte en el pensamiento estético hegeliano», *Pensamiento*, 73, 277 (2017) 879-902; «Autonomía y resistencia en el arte contemporáneo», en *Autonomía y valor del arte* (Granada, Comares: 2018), 61-82.

⁴⁴ Antonio Moreno Juste, «La idea de Europa: balance de un siglo», *Cuadernos de Historia Contemporánea* 21 (1999): 161.

About the author

Albert Moya is a PhD in philosophy with European mention from the Ramon Llull University (2007) and expert in Aesthetics and Theory of the Arts. He is a professor at the Faculties of Humanities, Communication and Education at the International University of Catalonia (UIC, Barcelona), where he teaches mainly Aesthetics and Contemporary Culture. He currently holds the position of Vice-Dean in the Faculty of Humanities (UIC). His main research interests concern the aesthetics of German idealism, contemporary art theory and religion (theological aesthetics and mysticism).

He is a collaborating member of several research projects among which the European project «Yugoslav Wars: another face of European civilisation? Lessons learnt and enduring challenges» (2016-2018) funded by the European Union in the program Europe for citizens; «The Spanish aesthetics: ideas and men (1850-1950)» funded by the Ministry of Economy, Industry and Competitiveness (Spain) and with reference number FFI2013-42674-P and the consolidated group «*Sarx*. Anthropology of corporality», recognized by the Government of Catalonia with reference 2017 SGR 835. He has published widely on Hegelian Aesthetics and contemporary art. Some of the latest articles published are: «The Religion of Art in the Hegelian aesthetic thought», *Pensamiento*, 73, 277 (2017) 879-902; «Autonomy and resistance in contemporary art», in *Autonomy and value of art*. (Granada: Comares, 2018), 61-82.

Rethinking Cosmopolitanism: Political and Metapolitical Identities*

*Repensando el Cosmopolitismo:
Identidades políticas e identidades metapolíticas*

Bernat Torres

Universitat Internacional de Catalunya.
btorres@uic.es

Josep Monserrat Molas

Universitat de Barcelona.
jmonserrat@ub.edu

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp73-92>

Table of contents: I. Introduction: philosophical confusions and their context.—II. Patriotism, difference and cosmopolitanism.—III. Cosmopolitanism and the search for a European identity.—IV. The classical roots of cosmopolitanism I: difference and division of humanity as a punishment.—V. The classical roots of cosmopolitanism II: Seneca's defence of a cosmic *res publica*.—VI. The modern roots of cosmopolitanism: Kant and the need to rethink the concept.—VII. Conclusions: contemporary cosmopolitanism and metapolitical identities.

Abstract: The paper defends the notion that cosmopolitanism is an important starting point for addressing political identities, but one that needs to be rethought. The paper starts by exposing some political situations both in Europe and in North America where the debate on national identity is faced with the need for a renewed idea of cosmopolitanism, an idea that must be differentiated from similar notions such as cultural diversity or multiculturalism, but also from the idea of globalization. It shows in this sense that there is an important and often forgotten difference between cosmopolitanism and politics, an essential difference when thinking about the real situation in Europe. The paper explains how contemporary cosmopolitanism has its roots in the Stoic and Kantian ideals, ideals that are no longer serviceable and that need to be renewed to confront the new demands of the complexity of the world. The paper concludes defending a new cosmopolitanism (tending towards the line

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 16 de julio de 2018.

of Hans Jonas or Yves Charles Zarka) that should be respectful to politics (but without forgetting that cosmopolitanism should be prioritised over politics) and also with different national or supranational identities, since it in fact provides a meta-identity for man as a citizen of the world.

Keywords: cosmopolitanism, cultural diversity, globalization, European Identity, Seneca

Resumen: *Nuestro trabajo defiende que el cosmopolitismo es una fuente importante para pensar en las identidades políticas, una fuente que sin embargo debe renovarse. El trabajo comienza por exponer algunas situaciones políticas tanto en Europa como en América del Norte, donde la discusión sobre la identidad nacional se enfrenta con la necesidad de una idea renovada del cosmopolitismo, una idea que debe ser diferenciada de nociones similares como la diversidad cultural o el multiculturalismo, pero también del ideal de la globalización. Se muestra en este sentido que hay una diferencia importante y a menudo olvidada entre el cosmopolitismo y la política, una diferencia esencial para pensar en la situación real en Europa. El trabajo expone como el cosmopolitismo contemporáneo tiene sus raíces en los ideales estoicos y kantianos, ideales que deben conservarse, pero que ya no son válidos y que deben renovarse para enfrentar las nuevas demandas de la complejidad del mundo. El trabajo termina defendiendo la necesidad de un nuevo cosmopolitismo (en la línea de propuestas como las de Hans Jonas o Yves Charles Zarka) que debe ser respetuoso con la política (pero sin dejar de orientarla) y también con las diferentes identidades nacionales o supranacionales, ya que proporciona de hecho una metaidentidad para el hombre como ciudadano del mundo.*

Palabras clave: *Cosmopolitismo, diversidad cultural, globalización, identidad europea, Seneca*

“The waking have one common world, but the sleeping turn aside each into a world of his own”, Heraclitus¹

I. Introduction: philosophical confusions and their context

Humanity has been confronting, over the last few decades, substantive changes that force us to revise some crucial notions like those of identity, politics or cosmopolitanism. Confusion about *political citizenship* or

¹ “τοῖς ἐγρηγοροῦσιν ἓνα καὶ κοινὸν κόσμον εἶναι, τῶν δὲ κοιμωμένων ἕκαστον εἰς ἴδιον ἀποστρέφεσθαι” Heraclitus, Fr. 89 (Plutarch, *On superstition*, 3, 166C). Artículo realizado en el seno del Grupo de Investigación Consolidado EIDOS (2017 SGR 584) y del Grupo de Investigación Consolidado Sarx (2017 SGR 317). Una primera versión de este artículo fue presentada en el XVIIth Meeting of the Collegium Politicum: Pain and Punishment in Ancient, celebrado en una Universidad Internacional de Catalunya en 2017.

cosmopolitanism, and the fact of not prioritizing the latter over the former, seems to be at the root of other confusions, such as the one between *civil rights* and *human rights*. This fact also affects our conception of hospitality and openness towards difference and gives rise at the same time to radical positions that move toward a closing of frontiers. The citizen of the world, as it has been understood in ancient times and in modernity, knows no frontiers, because frontiers are always a political division; the citizen of the world does not deny difference or diversity, but sees it from a human and universal perspective that is not immediately identical with political or historical diversity. Contemporary man, nevertheless, seems to be confused and at the same time is forced to rethink cosmopolitanism as a difficult possibility (one that needs to be distinguished from cultural diversity or globalization) and as a horizon of thought to confront the present challenges of a globalized world.

In the following paragraphs we are going to defend the premise that the idea of cosmopolitanism serves as a main concept to orient contemporary discussions about identity. We will see how the problem of identity as it is presented in the context of North-America is very similar to the one we find in the case of Europe. In both cases the quest for a national (or supranational if we are talking about Europe) identity are connected with cosmopolitanism. As we shall see, cosmopolitanism in the aforementioned sense needs to be distinguished from similar notions like cultural diversity or globalization. From the 90's to the present situation, from the fall of the Berlin Wall and the end of the Cold War until the creation of the «Islamic State», the massive migrations from the Middle East and the crisis of the integration policies both in Europe and in North-America, cosmopolitanism as a possibility has been brought into discussion in different forms and with different intentions. We will briefly examine this in three periods of time: the 90's; the beginning of the century; and the present day. Afterwards we will see how classical thought and also Illustration may be helpful in understanding present challenges and, at the same time, we will see the need to reinterpret and to rethink cosmopolitanism from the contemporary perspective.

II. Patriotism, difference and cosmopolitanism

In the mid 90's, Sheldon Hackney, educator and former Chairman of the National Endowment for the Humanities, initiated a debate on American identity and civic education. Hackney, preoccupied about an America that was becoming more quarrelsome, asked if there were a way to recover the overriding values that supposedly were once shared, the

sense of oneness, among American citizens². Hackney's views produced some reactions among prominent American thinkers, like Richard Sennett, Richard Rorty or Martha Nussbaum. Sennett asserted: «Mr. Hackney is the latest of a long line of Americans who have sought to counter society's fissures by discovering a national identity or an American character. These phrases, however, merely display the gentlemanly face of nationalism». In conclusion, he charged that «Mr. Hackney [...] seems to offer a Serbian solution to the challenge of living with one another»³. Rorty, in his defence of Hackney's views, said that «it is important to insist that a sense of shared national identity is not an evil. It is an absolutely essential component of citizenship, of any attempt to take our country and its problems seriously. There is no incompatibility between respect for cultural differences and American patriotism»⁴. From Rorty's point of view the primary alternative to a politics based on patriotism and national identity is multiculturalism or the so-called «politics of difference»⁵ one

² Sheldon Hackney, *One America, indivisible: a national conversation on American pluralism and identity*, National Endowment for the Humanities (Michigan: University of Michigan Library, 1997). Hackney set the NEH the task of providing a forum in schools, churches, libraries, campuses and TV studios. Ultimately, the discourse reached 3 million people during the period 1994-97. See Sheldon Hackney, «The American Identity», *The Public Historian* 19, 1 (Winter 1997): 21, where we can read, for instance, that «pluralism in any of its current guises does not provide for a shared American culture, an identity that all citizens have equal access to, an identity that actually exists and that most Americans want. For these reasons, existing forms of pluralism are inadequate. Americans seem to want a way to think about diversity that is not provided by any of these existing models but goes beyond them».

³ Richard Sennett, «The Identity Myth», *New York Times*, 30 January 1994.

⁴ In Richard Rorty, *Achieving Our Country: Leftist Thought in Twentieth-Century America* (Harvard University Press, 1998), Rorty applies these views of knowledge and truth to the issue of patriotism. National pride, he argues, is analogous to self-respect and as such is necessary for self-improvement. Both self-respect and patriotism are virtues found in an Aristotelian Golden Mean between the vices of excess and deficiency. Just as too much self-respect results in arrogance, and too little can lead to moral cowardice, an excess of patriotism can produce imperialism and bellicosity, and a lack of patriotism prohibits imaginative and effective political debate and deliberation about national policy. Patriotism is instilled by means of inspirational images and stories about a nation's past, which help citizens to form a sense of moral identity.

⁵ The idea of a politics of difference is founded in opposition to a certain kind of difference-blind liberalism and its goal is to promote equality and freedom through public or civic interventions directed to treat members of different groups socially significant for issues of conflict, domination, or advantage differently. Regarding its etymology, the word «diverse» appears in the thirteenth century, perhaps in analogy with a term used in geometry, «transverse». Roughly four and a half centuries later, the word's meaning becomes more or less fixed: an adjective signifying «different in character or quality» Late in the 1930s, «diverse» emerges as a verb to designate a new imperative in U.S. economics: to diversify, meaning the careful quantitative distribution of various investments. By 1978, in a

based on internal divisions among America's ethnic, racial, religious, and other sub-groups⁶. Be that as it may, both Hackney and Rorty, among others, consider that American identity is bounded by the borders of the nation rather than considering ties of obligation and commitment that join America to the rest of the world.

In her article «Patriotism and Cosmopolitanism»⁷, Martha Nussbaum took part in the discussion confronting this idea of American patriotic pride, an idea that she considered to be both morally dangerous and «subversive of some of the worthy goals patriotism sets out to serve —for example, the goal of national unity in devotion to worthy moral ideals of justice and equality»⁸. Cosmopolitanism is, as Nussbaum points out, set apart as a third possibility in the discussion, a possibility that would, from her point of view, enable a best solution by unifying patriotism with openness toward the other and the difference in a nonexclusive sense. Nussbaum defends the notion that cosmopolitanism, the idea of «the interdependence of all

landmark United States Supreme Court ruling on university admissions, the word «diversity» now a noun, comes to inscribe both a qualitative distinction of ethno-cultural groups and their quantitative distribution in institutions of higher education. Although the balance between quality and quantity, as well as their definition, was the subject of much legal dispute, the notion became widely accepted that diversity of representation of various groups was fundamental to the educational mission of the university and the well-being of the social field. See Adam James Tebble, «What Is the Politics of Difference?», *Political Theory* 30, n.º2 (2002): 259-281.

⁶ He also adds that there is an important difference between «traditional American pluralism and the new movement called multiculturalism. Pluralism is the attempt to make America what the philosopher John Rawls calls “a social union of social unions” a community of communities, a nation with far more room for difference than most. Multiculturalism is turning into the attempt to keep these communities at odds with one another» (cf. Richard Rorty, “The unpatriotic academy”, *The New York Times*, February 13, 1994. Rorty's idea that the academic left lacks a vision of national pride, and the fact that it exhibits a kind of fashionable hopelessness, is attributed by the American thinker to the breakdown of the alliance between the intellectuals and the unions in the Sixties, the influence of postmodern theory, and the impact of the Vietnam War. (cf. *Achieving Our Country* Rorty).

⁷ Martha Nussbaum, «Patriotism and Cosmopolitanism», *Boston Review*, 1 October (1994). Consulted on April 18th, 2017, <http://bostonreview.net/martha-nussbaum-patriotism-and-cosmopolitanism>.

⁸ She also adds that “on the one hand Rorty and Hackney seem to argue well when they insist on the centrality to democratic deliberation of certain values that bind all citizens together. But why should these values, which instruct us to join hands across boundaries of ethnicity and class and gender and race, lose steam when they get to the borders of the nation? By conceding that a morally arbitrary boundary such as the boundary of the nation has a deep and formative role in our deliberations, we seem to be depriving ourselves of any principled way of arguing to citizens that they should in fact join hands across these other barriers [...] We say that respect should be accorded to humanity as such, but we really mean that Americans as such are worthy of special respect. And that, I think, is a story that Americans have told for far too long.” (Nussbaum *op. cit.*).

human beings and communities», should be efficiently integrated in liberal education because it serves to properly understand our identity by looking at ourselves through the lens of the other; to better solve political problems avoiding partisan loyalties; and, finally, it allows us to see others for their intrinsic value⁹.

In her *Cultivating Humanity: a Classical Defence of Reform in Liberal Education*¹⁰, she exposes this same idea in a more detailed manner. Nussbaum's understanding of cosmopolitanism is taken from both the Indian Tradition transmitted by Tagore and the Stoic idea of the *kosmou politês*. For her, following Seneca's Stoicism, the idea of the world citizen is the idea that each of us dwells in two communities: the local community of our birth, and the community of human argument and aspiration that «is truly great and truly common, in which we look neither to this corner nor to that, but measure the boundaries of our nation by the sun» (Seneca, *De Otio*). Nussbaum considers this community as the source of our moral obligations, because we should regard our deliberations as, first and foremost, deliberations about human problems of people in particular concrete situations, not problems growing out of a national identity that is altogether unlike that of others. The Stoic idea of cosmopolitanism is defended as being prior and more fundamental than the idea of a national identity, which should be, from Nussbaum's point of view, a guiding principle to rethink liberal education: students —the American philosopher advocates— should «be taught that they are above all citizens of a world of human beings, and that, while they themselves happen to be situated in the United States, they have to share this world of human beings with the citizens of other countries». In this sense, cosmopolitanism seems to be a better alternative to patriotic pride than the «politics of difference»¹¹ that

⁹ «Proponents of nationalism in politics and in education frequently make a thin concession to cosmopolitanism. They may argue, for example, that although nations should in general base education and political deliberation on shared national values, a commitment to basic human rights should be part of any national educational system, and that this commitment will in a sense serve to hold many nations together [...] But is it sufficient? As students here grow up, is it sufficient for them to learn that they are above all citizens of the United States, but that they ought to respect the basic human rights of citizens of India, Bolivia, Nigeria, and Norway? Or should they, as I think —in addition to giving special attention to the history and current situation of their own nation— learn a good deal more than is frequently the case about the rest of the world in which they live, about India and Bolivia and Nigeria and Norway and their histories, problems, and comparative successes?» (Nussbaum, *ibid.*).

¹⁰ Martha Nussbaum, *Cultivating Humanity: a Classical Defence of Reform in Liberal Education* (Harvard: Harvard University Press, 1997).

¹¹ See Charles Taylor, *Multiculturalism and the Politics of Recognition* (Princeton University Press, 1992); Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford Scholarship Online, 2003); Will Kymlicka, *Liberalism, Community, and Cul-*

Rorty recalls. Nevertheless, multiculturalism, or the idea of diversity, may be also sometimes confused with cosmopolitanism¹². This is so because cosmopolitanism is identified with a contextual process of a sociological nature, detached from its philosophical sense. This is the perspective of Ulrich Beck, who asserts that cosmopolitanism is the result of the sociology of economic, social, political or juridical transformations rather than a normative idea. Beck talks in this sense of a «cosmopolitan realism» that should be prioritized over the national perspective, but in his proposition it is not possible to distinguish cosmopolitanism from mundialization or globalization, the idea of the citizen of the world and the so-called jetsetter, mainly because the Stoic and Kantian sources of cosmopolitanism are neglected. This confusion needs to be avoided to fully understand the present reflection.

III. Cosmopolitanism and the search for a European identity

We shall now move forward in time to the beginning of the century, observing the reactions after relevant events like the Twin Towers attacks or the different threats that Europe has experienced, like the Paris terrorist attacks in 2015 or the Barcelona attacks in 2017. These and other facts seem to show that both American and European strategies concerning the politics of diversity or the politics of difference are not really working. One may say that understanding and protecting cultural difference or diversity is one of the central challenges in modern societies, where migrations and more or less differentiated and marginal groups are appearing here and there, generating unexpected reactions in different countries. But when this is not leading to a peaceful coexistence between cultures, ethnic groups or religions, the political problem that arises is: firstly, which political principles are more useful or essential in order to preserve and respect diversity; and, secondly, which political principles are more important or should be established as being more important than diversity or difference. Postmodern times are marked by an almost universal agreement as to the idea that difference is not only inevitable, but also valuable and positive and that it must be protected

ture (Clarendon Press, 1991); Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference and Inclusion and Democracy* (Princeton University Press, 2011).

¹² Ulrich Beck, *Que'est-ce que le cosmopolitisme?* (Paris: Aubier, 2006). This same confusion is to be found in Isabelle Strengers, *Cosmopolitics I and II*, transl. by Robert Bononno (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010 and 2011) or in Daniel Archibugui, *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order* (Polity Press, 1995).

and cultivated¹³. In this context, both in the North-American context and in the European one, the discussion should be brought round to the distinction between politics and cosmopolitanism. This distinction should be at the same time of some help in confronting (and reaching agreement about) the problem of identity.

In 2003, Jean Daniel, founder and director of *Le Nouvel Observateur* spoke at the European Institute of the Mediterranean about the «universality of values and cultural diversities»¹⁴. His speech focused on analysing the reactions that the 11th September attacks had had among American neo-conservatists, «who have projected the remodelling of the Near East and the export of their democracy in Napoleonic fashion»¹⁵. What we may call the «innocent» European alternative to this situation would be that the «West can respect cultural diversities by defending the universality of values on the condition that it finds in its most eminent members a harmony of projects and of attitudes which places them beyond all suspicion». Of course, to say that about, for instance, the foreign policy of France, could sound sarcastic; the «others» that are not «the West» have enough reasons to despise us because we have given them all possible reasons to deserve it. Note two valuable contributions in the text: the first one from Addennou Bidar, a French Muslim philosopher, who states that «not to concern oneself with forming one's citizens is to manufacture delinquents or fanatics»¹⁶; the second one a comparison between the study of «primitive mentality» by the anthropologist Lévi-Bruhl and the study of diversity, wealth and equality in different cultures by Lévi-Strauss, who at the end of his life confessed not to believe in universal values:

«I have to acknowledge the West's invention of critical thinking, which implies the separation between reason and faith, and intellectual progress, which means the independence of reason. They are both

¹³ See Zygmunt Bauman, *Globalization: The Human Consequences* (Cambridge: Polity, 1998); Zygmunt Bauman, *Liquid Modernity* (Cambridge: Polity, 2000); Zygmunt Bauman, «Educational Challenges of the Liquid-Modern Era», *Diogenes* 50 (2003): 15–26. The Philosophical consideration of this issue should lead one to consider the work of Derrida (“La différence”) and Deleuze in order to elucidate its influence today. See for a critical perspective Stanley Rosen, *Hermeneutics as Politics* (Oxford University Press, 1987); Philippe Bénétou, *De l'égalité par défaut* (Paris Critérion, 1997), and also Josep Monserrat, «At the limits of Rhetoric: Political Philosophy and the Media», *Catalan Social Sciences Review* 2, (2012): 79-96.

¹⁴ Jean Daniel, *Universality of Values and Cultural Diversities* (Barcelona: IEMed, 2004).

¹⁵ Daniel, *Universality...*, 19.

¹⁶ Daniel, *Universality...*, 18.

desirable for the whole of humanity, and at the end of my life I place them above everything else. But the West still needs to be worthy of itself»¹⁷.

In another lecture on the same forum, Gilles Kepel showed two possible routes: the American one, the military-political way; and the European, the education of the elites of other countries. This strategy is merely an indirect confirmation of the fact that Europe is lacking some kind of «fundamentalism», but that its «innocent» conscience (and «unconscious» guilt because of colonization) uncritically accepts any culture within its territory for the sake of diversity without any methodical and critical suspicion — a methodical and critical suspicion that Europe does apply to its own culture¹⁸. What we could call the illustrated values (respect, education and acceptance of diversity), which may orient the problem of European identity or identities, are not up to the task or are not sufficient; they are in need of a renewed reflection on cosmopolitanism, a cosmopolitanism respectful of politics and of identities.

Finally, if we observe the present situation, the creation of the “Islamic State” and the recent terrorist attacks in France and in other European countries, we see how these events have reawakened the problematic coexistence between national identity and the integration of diversity. After the attacks in Paris in November 2015 in the northern suburb of Saint-Denis, the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL) claimed responsibility for the attacks, saying that they were in retaliation for the French airstrikes on ISIL targets in Syria and Iraq. Immediately after the attacks and during the next three months an «état d’urgence» was declared across France and *Président* Hollande suggested an important amendment to the constitution, namely the deprivation of citizenship for dual nationals¹⁹. Reactions appeared denouncing this measure, comparing it to Nazism and the lead-up to a totalitarian state governed by fear and repression, and arguing that limiting freedom for the sake of security implies an inevitable loss of freedom and an uncertain gain for security²⁰.

¹⁷ Daniel, *Universality...*, 16.

¹⁸ Gilles Kepel, *Political and Religious Frontiers in the Mediterranean* (Barcelona: IEMed, 2004).

¹⁹ Alex Lantier, «French government considers deprivation of nationality as possible sentence to all citizens», *Global Research*, 6 January 2016. Consulted on the 18th April 2017, <http://www.wsws.org/en/articles/2016/01/06/fran-j06.html>.

²⁰ See Alex Lantier, «French Government Proposes Constitutional Amendment on State of Emergency, Deprivation of Citizenship», *Global Research*, December 25, 2015. Consulted on the 18th April 2017, <http://www.globalresearch.ca/french-government-proposes-constitutional-amendment-on-state-of-emergency-deprivation-of-citizenship/5497882>

But this argument is based on a mistaken understanding of the relation between security and freedom, notions that are not necessarily opposed: increased security should be understood as a measure to ensure the fundamental rights that any democratic society needs to preserve and, in this sense, an increase in security should be understood as a means to ensure the goal of freedom. In this sense, the problem should not revolve around accusations that these measures are totalitarian, but in seeing what conditions are needed to protect fundamental rights. Again, the establishment of a hierarchy between political problems and world problems (or between politics and cosmopolitanism) seems to be at the origin of these confusions. The same could be said concerning another argument against the amendment, one that suggested depriving people of their nationality is a direct attack on human rights. Once again this conclusion suggests a confusion between civil rights and human rights, a confusion caused by disregarding the fact that the first ones are granted by a political system and the second ones are not granted by anyone (they derive their value from human nature alone) and, in this sense, they cannot be taken away either. Nationality in general, and French nationality in particular, ensures some rights but also some obligations which, if disregarded (in the case of a proven terrorist for instance), means the rights may be invalidated. Another major problem that emerges from this situation is the debate on the ability of European countries to integrate massive migrations from Syria, Iraq or Libya. The rise of different radical parties like the «Front National» in France is indicative of a wish to close a country's borders to protect national identity; on the other side of the political arena, we can see the will to abolish frontiers between countries. Both positions are invalid in the sense that they confuse cosmopolitanism and politics: cosmopolitanism is the idea of a citizen of the world that knows no frontiers and is at home everywhere; whereas politics describes the situation where a citizen of a country which is not his home lives inside a state enclosed by frontiers²¹. As Yves-Charles Zarka puts it,

«Cosmopolitanism must be distinguished from politics, because cosmopolitanism is established on a more primary level that escapes the contingency of the facts and events, that is, of history. Cosmopolitanism includes the whole of humanity made up of singularities. On the contrary, politics is concerned with populations, nations, juridical and political

²¹ Yves-Charles Zarka, «Face aux migrants, on construit des murs quand il n'y a plus de vraies frontières», *Le Figaro*, 11 January 2016. Consulted on the 18th April 2017, <http://www.lefigaro.fr/vox/monde/2016/01/11/31002-20160111ARTFIG00255-face-aux-migrants-on-construit-des-murs-quand-il-n-y-a-plus-de-vraies-frontieres.php>.

unities in a given territory, that is, with realities that are historical and contingent»²².

That does not mean that the political dimension and its frontiers should be absorbed and substituted by cosmopolitics, by a world without frontiers. As Zarka explains, one thing is a frontier and another thing is a wall: not only do frontiers separate and discriminate, they also enable recognition and relation; they imply not only men, but also laws, goods or languages; whereas walls are created to prevent others from entering, whether these others are people with humanitarian needs or people who may be a danger, like drug dealers or terrorists. In this sense, walls are not normally recognized by both sides (as we can see in the case of Israel or might see in the case of the American-Mexican frontier). Frontiers, on the contrary, allow mutual recognition between sides and, in this sense, are intended to allow coexistence. Again, rather than focusing the accusations or the arguments on the closure or the abolition of frontiers, the real concern should be trying to avoid the situations of war, poverty and exploitation that make people leave their country. This shows from another perspective how cosmopolitanism should orient politics, by showing the importance of the principle of hospitality, meaning the solidarity between different countries and the duty to protect strangers.²³

IV. The classical roots of cosmopolitanism I: difference and division of humanity as a punishment

Having seen the complexity of the present situation and the different ways in which in different historical moments cosmopolitanism comes into play in the discussion, let us now focus on the way ancient thought understands and describes cosmopolitanism and some of its related concepts, like diversity or integration. Let us first of all move as far as possible back into the history —or even the prehistory— of these concepts. In the Old Testament, Jahaveh sends a Flood to destroy all humankind because He «saw how bad the people on earth were and that everything they thought and planned was evil» (*Gn.* 6,5). After that, the generations descended from Noah decide to build a city and a big tower, the tower of Babel:

²² Yves-Charles Zarka, *Refonder le cosmopolitisme* (Presses universitaires de France, 2014), 95 [Catalan translation: Yves-Charles Zarka, *Refundar el Cosmopolitisme* (Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona, 2014): 83.

²³ Zarka, «Face aux migrants...».

«Now the whole earth had one language and the same words. And as they migrated from the east, they came upon a plain in the land of Shinar and settled there. And they said to one another, “Come, let us make bricks, and burn them thoroughly.” And they had brick for stone, and bitumen for mortar. Then they said, “Come, let us build ourselves a city, and a tower with its top in the heavens, and let us make a name for ourselves; otherwise we shall be scattered abroad upon the face of the whole earth.” The Lord came down to see the city and the tower, which mortals had built. And the Lord said, “Look, they are one people, and they have all one language; and this is only the beginning of what they will do; nothing that they propose to do will now be impossible for them. Come, let us go down, and confuse their language there, so that they will not understand one another’s speech.” So the Lord scattered them abroad from there over the face of all the earth, and they left off building the city. Therefore it was called Babel, because there the Lord confused the language of all the earth; and from there the Lord scattered them abroad over the face of all the earth.» (*Genesis* 11:1-9 New Revised Standard Version (NRSV)).

Note that the intention of the builders of the city is to avoid being «scattered abroad over the face of all the earth»; the fear of being scattered is at the origin and also at the end of the narration: «the Lord confused the language of all the earth; and from there the Lord scattered them abroad over the face of all the earth». The way God chooses to scatter humanity is precisely by introducing linguistic and cultural diversity or differences. In this sense, diversity is seen both by God and by human beings as something negative. Diversity may be enriching, but it impedes the construction of a city and makes us in some sense weak.

A similar idea can be found in the Greek tradition transmitted by Plato. In the *Symposium*, Aristophanes (who has recovered from his hiccups thanks to doctor Eriximachus) describes, in his encomium to *Eros*, the real story of the fall of man. Humans were cylindrical beings descending from the sun, the earth and the moon, they were strong «and they had great and proud thoughts, so they made an attempt on the gods» (Plato, *Symposium*, 190d). Zeus could not destroy them because «their own honours and sacrifices from human beings would vanish», but he decided to divide them: «they will be both weaker and more useful to us through the increase in their numbers. And they will walk upright on two legs. But if they are thought to behave licentiously still, and are unwilling to keep quiet, then I shall cut them again in two» (*Symposium*, 190d). After that, Apollo made them seem like actual human figures with separated sexualities and Eros reveals himself as «the bringer-together of their ancient nature, who tries to make one out of two and to heal their human nature» (*Symposium*,

190d). Difference and division of humanity is seen again as a punishment, a punishment that can be repeated if we remain «unwilling to keep quiet». Moreover, note that through diversity humanity becomes more «useful» and in this sense less free to choose its destiny. In both the Biblical and the Greek tradition diversity is described as a consequence of a punishment derived from the human will to live proudly in their original unity. In both cases a difficult and complex tension is shown between unity and diversity or difference.

Unity, on the other side, has also been considered in ancient times as something to be preserved and conquered. This has been the objective of Alexander in the Hellenistic period, an objective fully accomplished during Roman times. It is commonly accepted that Alexander's aim was not only the unification of Greece (which was what his father had projected), but also the conquest and unification of the cultural diversity existing in Egypt, Persia and the East as far as India²⁴. This project was not fulfilled by Alexander himself due to the opposition of his Macedonian generals, but Rome did fulfil it through its hegemony over the Mediterranean and the East. As is well known, Alexander was a pupil of Aristotle, but the idea of the unification of the differences doesn't seem to come from his teachings, inspired in a small, homogeneous city with a single culture. What Alexander knows about unifying different cultures may come rather from Xenophon's *Cyropaedia* (the education of Cyrus) and the *Anabasis*. In this last work, Xenophon describes in detail the adventure of the Greek general and his men in their campaign against the Persians and the story of their journey back home. Herodotus supplied the cultural vision of the territory and, in doing so, he should be considered not only as the father of history or scientific anthropology, but also as a very useful source in the process of colonizing the Mediterranean in ancient times. Herodotus would in this sense be performing a service similar to that of the Scientific Societies in the nineteenth century colonial process.

V. The classical roots of cosmopolitanism II: Seneca's defence of a cosmic *res publica*

Alexander's legacy, as we have said, finds a fulfilment (finds its fulfilment) in the Roman Empire, and it is precisely in this context, a situation where diversity and unity were in a difficult but nevertheless sustained equilibrium, and where new concepts were able to achieve their plenitude.

²⁴ On Alexander, see Waldemar Heckel and Lawrence A. Tritle, (eds.) *Alexander the Great: A New History* (Wiley-Blackwell, 2009).

This may be the main reason why the Stoic conception of cosmopolitanism —a conception that seems to owe much to the Socratic legacy— becomes established. As we have already seen, Seneca is often taken as a key reference in describing this notion. Seneca, in the context of the Roman Empire, seems to be a good example of a citizen of a nation who is, at the same time, a citizen of the world. Precisely in his *Consolatio to Helvia* he writes to his mother describing his experience of exile in Corsica (41-49 a.C.). It is most interesting to follow Seneca's arguments of consolation. He first argues that adversity, against the decrees of the vulgar, is something from which we should learn, because happiness depends first and foremost upon oneself: «External circumstances have very little importance either for good or for evil: the wise man is neither elated by prosperity nor depressed by adversity; for he has always endeavoured to depend chiefly upon himself and to derive all his joys from himself» (*Consolatio to Helvia*, 5.1)²⁵. Afterwards he argues that being far away from one's motherland is not negative, that cities tend to corrupt people, that many people live and become virtuous in cities which are not their own (as in the case of Aeneas) and, finally, that moving around the world is something that makes us resemble the movements of the cosmos:

«Look at the luminaries which light the world: none of them stands still. The sun is perpetually in motion, and passes from one quarter to another, and although he revolves with the entire heaven, yet nevertheless he has a motion in the contrary direction to that of the universe itself, and passes through all the constellations without remaining in any: his wandering is incessant, and he never ceases to move from place to place. [...] Be not surprised, then, if the human mind, which is formed from the same seeds as the heavenly bodies, delights in change and wandering, since the divine nature itself either takes pleasure in constant and exceeding swift motion or perhaps even preserves its existence thereby». (*Consolatio to Helvia*, 6.1, 7-8).

Finally, his final argument in his letter of consolation to his mother completes Seneca's exposition of cosmopolitanism, a notion that he explains to be build from the «two most excellent things [that will always] accompany us, namely, a common Nature and our own especial virtue». Seneca tells us that he learned about the relevance of nature from Marcus Varro²⁶, who defended the idea that the remedy to all sufferings is to remain in contact with one's own nature, no matter where we are; and about the

²⁵ Lucius Annaeus Seneca, *Minor Dialogs Together with the Dialog "On Clemency"*, transl. by Aubrey Stewart, (London: George Bell, 1989), 320-352.

²⁶ Varro (116-127a.C), whose works are not known to us, was a contemporary of Cicero and supportive of Pompey in his confrontation with Caesar.

relevance of virtue from Marcus Brutus, who considered that «there was sufficient comfort in the thought that those who go into exile are permitted to carry their virtues thither with them»²⁷. From Varro, Seneca learned that

«this world, the greatest and the most beautiful of Nature's productions, and its noblest part, a mind which can behold and admire it, are our own property, and will remain with us as long as we ourselves endure. Let us therefore briskly and cheerfully hasten with undaunted steps whithersoever circumstances call us: let us wander over whatever countries we please; no place of banishment can be found in the whole world in which man cannot find a home [*nihil humani a me alienum puto*]²⁸» (*Consolatio to Helvia*, 8.1).

Seneca's approach is clearly locating us in a perspective where we can see the local city from above²⁹, from the *logos* as a source of order in the world. It is not the case that we are forgetting the *minor res publica*, the local city located below in which we all belong³⁰, but we are prioritizing over it a universal city, a cosmic *res publica* governed by a *logos* from which we understand the unity and also the diversity of human nature. It is noteworthy that Seneca's cosmopolitanism always appears in a context: as a strategy to comfort the sadness of his mother; or in order to transform the conscience of the exile; or even as a medium to detach himself mentally from the tumultuous reign of Claudius or Nero, but Seneca's approach still represents the key elements that describe cosmopolitanism. Similar descriptions are to be found in *De otio*³¹ or *Letters to Lucili* and also in other

²⁷ Brutus (85-42 a.C), also a declared enemy of Caesar, is describing here the experiences of his friend Marcellus, consul in the times of Caesar who fought against Pompey; Marcellus in his exile in Mytilene states that «the loss of your country is no misery to you: you have so steeped yourself in philosophic lore, as to know that all the world is the wise man's country» (*Consolation to Helvia*, 9-10).

²⁸ Terentius, *Heauton Timorumenos*, 77.

²⁹ Pierre Hadot, *Qu'est-ce que la philosophie antique?* (Paris, Gallimard, 1995): 245.

³⁰ «Nemo patriam quia magna est amat, sed quia sua» (*Letter to Lucili*, 66): 26. See *Consolation to Helvia* 1-4.

³¹ This work is addressed to Anneo Sereno, who also appears in other dialogues. The main idea is that leisure favours reflection and a good life: «we will be better when alone. Moreover, then we may withdraw among the best men and choose some example towards which we may turn our lives. This only comes about in leisure: then it is possible to maintain what pleases once and for all, where no-one interrupts who would pervert a still weak judgement with popular assistance» (*On Leisure*, trans. Timothy Chandler, 4): 1-2. From this text one of the most common references to cosmopolitanism is taken when Seneca explains that «We should try to comprehend two commonwealths: one great and truly common to all, by which gods and men are held together and in which we should not look for this or that out-of-the-way place but the boundaries of a city as measured by the course of the sun; and another

Stoic thinkers, above all in Cicero, all of them sharing the essential idea that “this whole universe should [be] thought to be one city in common between gods and human beings”³².

VI. The modern roots of cosmopolitanism: Kant and the need to rethink the concept

Arriving at the end of our journey we must now ask what is the usefulness and which are the limitations of the ancient and specifically the Stoic perspective upon cosmopolitanism. The present situation, as we have seen at the beginning of our paper, seems somehow more complicated, partly because of the new actors in the plot and partly because of the absent ones. Here we might mention some of the new ones; we should take into account the fact that in a globalized world it is not only states that decide the future of humanity, but that there are other actors, like terrorist organizations and multinational companies, and also the progressive and inevitable development of technology, a technology that is clearly able to destroy the world in which we should feel ourselves to be citizens, as the work of Hans Jonas —through the concept of responsibility— tries to describe³³. And some elements, as we have said, seem to be absent, like the Stoic belief in a cosmic order governed by a divine *logos*. In these new circumstances, there is a need to rethink cosmopolitanism, to rebuild the old foundations and to supply new ones.

in which we are included by accident of birth, which may be that of the Athenians or of the Carthaginians or any other city which does not reach out to include all men but only specific ones. Certain individuals give service to both commonwealths at the same time, to the greater and to the lesser; some only to the lesser, others only to the greater. We can serve devotedly this greater commonwealth even in leisure, or indeed probably better in leisure, for then might we contemplate what virtue is, whether it is one or many, whether nature or the arts make men good; whether that which encloses the seas and lands and those things attached to seas and lands is one, or many bodies of the same kind which god scatters; whether all matter from which the universe is formed is continuous, without intervals of space, or dispersed as emptiness mixed with solid matter; what kind of abode a god has, looking upon his work in detachment or actively controlling it, whether he encompasses it from without or is implanted in the whole; whether the world is immortal or to be reckoned among perishable things and things born at a certain time. What does the contemplator of these things have to offer a god? A witness to so much of his work!» (*On Leisure*, trans. Timothy Chandler, 4): 1-2.

³² Cicero, *De legibus*, I, IV, 23. See also *De legibus*, I, X, 29-30; *Tusculanes*, V, XXXVII, 108. *De Finibus*, III, XIX, 64.

³³ «Handle so, daß die Wirkungen deiner Handlungen verträglich sind mit der Permanenz echten menschlichen Lebens auf Erden» [«Act so that the effects of your action are compatible with the permanence of genuine human life on earth»]; Cf. Hans Jonas, *Das Prinzip Verantwortung*.

Between the ancient and the contemporary sense of cosmopolitanism we find the reflections of Immanuel Kant, who reformulates the stoic idea of cosmopolitan under new circumstances and with some new principles. Whereas the key elements to understand Stoic cosmopolitanism seem to be the centrality of *logos* as a source of order and the fact that all human beings belong to a same universal republic, Kant introduces the historical perspective (cosmopolitanism as a result of the ideal regulation of practical reason according to which there is a universal destiny of Humanity toward a possible progress)³⁴ and also the juridical and political one (the progress of humanity implies the constitution of a cosmopolitan and international law built upon an agreement between a federative community of states or *Völkerbund*). From Kant's perspective hospitality comes to be the main principle of this future legislation: «the Right of a stranger in consequence of his arrival on the soil of another country, not to be treated by its citizens as an enemy»³⁵. But again, we should ask in which sense Kant's perspective can orient us in the present situation. Is it still possible to believe in the progress of humanity, as his model does? Are we allowed to be as optimistic as he is? Can the new actors mentioned before be included or integrated in the *Völkerbund* that he proposes? And, what is more important, how can the new dangers —unknown by Kant— that threaten the natural resources of the earth (an earth where we should feel like citizens) be understood from this perspective? Both Stoicism and Kantism supply us with strong arguments to give cosmopolitanism a fundamentation. They give us a framework. We need to rethink it in the new context of the present situation.

³⁴ See Immanuel Kant, «Vom Verhältnis der Theorie zur Praxis im Völkerrecht in allgemein-philanthropischer, d.i. kosmopolitischer Absicht betrachtet (Gegen Moses Mendelssohn)» [«On the relationship of theory and practice in international right considered from a universal philanthropic, i.e. cosmopolitan point of view (Against Moses Mendelssohn)»], where we can read: «For my own part, I put my trust in the theory of what the relationships between men and states *ought to be* according to the principle of right. It recommends to us earthly gods the maxim that we should proceed in our disputes in such a way that a universal [state of peoples] may be inaugurated, so that we should therefore assume that it is *possible (in praxi)*. I likewise rely (*in subsidium*) upon the very nature of things to force men to do what they do not willingly choose (*fata volentem ducunt nolentem trahunt*). This involves human nature, which is still animated by respect for right and duty. I therefore cannot and will not see it as so deeply immersed in evil that practical moral reason will not triumph in the end, after many unsuccessful attempts, thereby showing that it is worthy of admiration after all. On the cosmopolitan level too, it thus remains true to say that whatever reason shows to be valid in theory, is also valid in practice.» [trans. H. B. Nisbet]. The «*fata volentem, nolentem trahunt*» is a reference to Seneca (who is in its turn quoting Cicero; See *Letters to Lucilius*, 107).

³⁵ See Immanuel Kant, *Perpetual Peace*, «Third Definitive Article in the conditions of a Perpetual Peace». See also Yves-Charles Zarka, «Cosmopolitisme et hospitalité chez Kant», in *Kant cosmopolitique* ed. by Yves-Charles Zarka and Caroline Guibet-Lafaye, (Combas: L'Éclat, 2008).

VII. Conclusions: contemporary cosmopolitanism and metapolitical identities

As we have stated at the beginning of our paper, cosmopolitanism must be distinguished from and prioritized over politics in order to avoid confusion with the meaning of globalization, multiculturalism or diversity. Cosmopolitanism should supply us with the principles that will make us able to judge political circumstances. As when facing diversity, we need to find the correct balance between the constitutional principles of a political community, and the cosmopolitan rights of humanity. Understanding cosmopolitanism means understanding humanity in its full sense, understanding the fact of being humans and sharing a same human condition and a same world. This world where we live, the world understood as the condition of our existence, of our present, past and future as humans, is maybe the key element in rethinking cosmopolitanism. This idea, recently developed by the French Philosopher Yves Charles Zarka, may serve as a conclusion to our exposition, showing a new attempt to understand cosmopolitanism, an attempt that doesn't forget (does not overlook) the relevance of the Ancient (Seneca and Stoicism) and Modern thought (Kant):

«we must return to finitude, not only to that finitude that Kant thought so well, but also to the finitude of nature, of natural resources and also the finitude of man against the frenetic and unlimited accumulation of objects, benefits, etc. The concern for the world becomes now a cosmopolitan concern, because the world is the counterpart of humanity in the sense that the exhaustion of one implies the exhaustion of the other»³⁶.

The world understood in this sense may serve as a Philosophical foundation for Hans Jonas' principle of responsibility and may also offer a complementary approach to cosmopolitanism to understand the present challenges, avoiding the Stoic belief in a divine *logos* and also the Kantian, maybe too optimistic, ideal of human progress. In the context of the problematic search for a national or supranational identity, cosmopolitanism, through its contemporary renewed sense, strongly suggests that national and supranational identities are essentially political, that the only human identity is the one that binds us together in a common world. This identity, an identity that may be called a metaidentity, has its roots in cosmopolitanism as a source of a metapolitical truth (a truth

³⁶ Zarka, *Refonder le cosmopolitisme*, 28. [Catalan translation, Zarka, *Refundar...*, 30-31.]

that should deserve priority over political truth). As we said at the very beginning of our paper, a distinction between politics and cosmopolitanism needs to be established in order to orient our discussions; contemporary cosmopolitanism, a renewed version of the Stoic and Kantian ideal, should serve as a regulatory ideal that could orient politics, but not replace it, being at the same time respectful to identities.

About the authors

Bernat Torres Morales, PhD. Lecturer in the Humanities Department at the Universitat Internacional de Catalunya. Member of the research Group Sarx (UIC) and also member of the Research group EIDOS, «Hermenutica and Platonism». Publications: Books: “Eric Voegelin–Leo Strauss. Fe y filosofía. Correspondencia 1934-1964” (Trotta, 2009, with A. Lastra). Articles: “Raó, cos i cosmos. Un estudi sobre la corporalitat en el pensament platònic” (Convivium, 2017); “The Significance of Plato’s Philebus in the Philosophy of Eric Voegelin” (The Political Science Reviewer, 2017); “Platón en la relación intelectual de Eric Voegelin y Leo Strauss” (Anales Del Seminario De Historia De La Filosofia, 2009). Edition: *Aristòtil lector del Fileb. Lectures sobre el Fileb platònic* (with J. Monserrat, 2012).

Josep Monserrat-Molas, PhD. Dean of the Faculty of Philosophy (University of Barcelona). Professor in the Faculty of Philosophy at the University of Barcelona since 2010. Director of the Group of Research «EIDOS, Hermeneutics and Platonism». President of the Societat Catalana de Filosofia (Institut d’Estudis Catalans). Member of the International Plato Society and correspondent of “Bulletin Hobbes”. Publications: *Introducció a la lectura de Leo Strauss. Jerusalem i Atenes* —with Jordi Sales, 1991—; *El polític de Plató. La gràcia de la mesura*, 1999; *Strauss y Spinoza*, 2000; *Estranys, setciències i pentatletes. Cinc estudis de filosofia política clàssica*, 2007; *Al margen del Político de Platón*, 2012. Editor of *Hermenèutica i platonisme*, 2002, *Idees d’Autoritat*, 2002, *Pensament i Filosofia a Catalunya* —three volumes, with P. Casanovas, 2002-2004—, *Herencias Straussianas*, 2004 (with A. Lastra), *Philosophy & Dialog. Studies in Plato’s Dialogues*, (I) 2007, (II) 2010, *Hermenèutica & modernitat*, 2009 (with J. Sales), *Formal Structures in Plato’s Dialogues*, Sankt Agustin (with F. Lisi and M. Migliori) 2011, *Aristòtil lector del Fileb. Lectures sobre el Fileb platònic* (with B. Torres, 2012), *Leo Strauss, Philosopher: European Vistas* (with A. Lastra, SUNY Press, 2016), *Thomas Hobbes, De Homine*, (Paris, Vrin, 2018). Translations: *Leo Strauss, La ciutat i l’home*; *Stanley Rosen, Filosofia fundadora*.

Sobre los autores

Bernat Torres Morales, PhD. Profesor del Departamento de Humanidades de la Universitat Internacional de Catalunya. Miembro del grupo de investigación Sarx (UIC) y miembro del grupo de investigación EIDOS, «Hermenéutica y platonismo» (Universitat de Barcelona). Publicaciones: Libros: “Eric Voegelin–Leo Strauss. Fe y filosofía. Correspondencia 1934-1964” (Trotta, 20009, with A. Lastra). Artículos: “Raó, cos i cosmos. Un estudi sobre la corporalitat en el pensament platònic” (Convivium, 2017); “The Significance of Plato’s Philebus in the Philosophy of Eric Voegelin” (The Political Science Reviewer, 2017); “Platón en la relación intelectual de Eric Voegelin y Leo Strauss” (Anales Del Seminario De Historia De La Filosofía, 2009). Edición: *Aristòtil lector del Fileb. Lectures sobre el Fileb platònic* (with J. Monserrat, 2012).

Josep Monserrat-Molas, PhD. Decano de la Facultad de Filosofía (Universidad de Barcelona). Profesor catedrático de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Barcelona. Director del Grupo de Investigación «EIDOS, Hermenéutica y Platonismo». Presidente de la Societat Catalana de Filosofia (Institut d’Estudis Catalans). Miembro de la Sociedad Internacional de Platón y corresponsal del “Boletín Hobbes”. Publicaciones: *Introducció a la lectura de Leo Strauss. Jerusalem i Atenes* —with Jordi Sales, 1991—; *El polític de Plató. La gràcia de la mesura*, 1999; *Strauss y Spinoza*, 2000; *Estranys, setciències i pentatletes. Cinc estudis de filosofia política clàssica*, 2007; *Al margen del Político de Platón*, 2012. Editor of *Hermenèutica i platonisme*, 2002, *Idees d’Autoritat*, 2002, *Pensament i Filosofia a Catalunya* —three vols, with P. Casanovas, 2002-2004—, *Herencias Straussianas*, 2004 (with A. Lastra), *Philosophy & Dialog. Studies in Plato’s Dialogues*, (I) 2007, (II) 2010, *Hermenèutica & modernitat*, 2009 (with J. Sales), *Formal Structures in Plato’s Dialogues*, *Sankt Agustin* (with F. Lisi and M. Migliori) 2011, *Aristòtil lector del Fileb. Lectures sobre el Fileb platònic* (with B. Torres, 2012), *Leo Strauss, Philosopher: European Vistas* (with A. Lastra, SUNY Press, 2016), *Thomas Hobbes, De Homine*, (Paris, Vrin, 2018). Translations: *Leo Strauss, La ciutat i l’home*; *Stanley Rosen, Filosofia fundadora*.

Raíces de la identidad europea

2.^a PARTE

«Forjando la identidad europea»

Europa desde la frontera: el final del Socialismo en los Balcanes (1980-1990)*

*Europe from the Border:
The End of Socialism in the Balkans (1980-1990)***

Xavier Baró i Queralt
Profesor Adjunto de Humanidades
Universitat Internacional de Catalunya
xbaro@uic.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp95-113>

Sumario: I. Introducción.—II. Los «estratos del tiempo» en los Balcanes: el contexto imprescindible para entender una década.—III. El principio del fin (1980-1985).—IV. El tiempo se acelera (1986-1990).—V. Algunos vectores identitarios en los Balcanes.—VI. Conclusiones.

Resumen: En un congreso centrado en la reflexión sobre la identidad europea, parece pertinente preguntarse sobre los límites geográficos y culturales de Europa. En este sentido, los Balcanes, verdadera encrucijada entre Occidente y Oriente, suponen un privilegiado campo de estudio para conocer la *otra* Europa. Centrados en los Balcanes, en esta comunicación se analizará el complejo sustrato identitario de la región, marcado, entre otros, por la propia diversidad cultural y religiosa, en la que conviven las religiones cristiana (ortodoxos y católicos) y musulmana. Para nuestros textos hemos fijado las cesuras cronológicas de 1980 (año de la muerte de Josip Briz, Tito, fundador de la Yugoslavia contemporánea y máximo representante del «socialismo autogestionario») y 1990 (año en que se derrumban la mayoría de regímenes socialistas de los Balcanes). Se prestará especial atención a la relación entre los acontecimientos históricos y su influencia en los rasgos identitarios de una macroregión fronteriza de Europa, así como a la compleja relación entre nacionalidades y estados limítrofes.

Palabras clave: Balcanes, memoria, identidad, socialismo.

Abstract: *In a conference focused on the reflection regarding European identity, it seems pertinent to ask ourselves about the geographic and cultural limits of Europe. In this sense, the Balkans, a true crossroads between the*

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 16 de julio de 2018.

** Este estudio ha sido realizado en el marco del «Grup d'estudi sobre qüestions fonamentals de la societat Internacional contemporània» (2017 SGR 593), y como miembro del Instituto Carlomagno de Estudios Europeos.

West and the East, could be considered as a privileged field of study in order to know the «other» Europe. Centered in the Balkans, this communication will analyze the complex identity substrate of the region, marked, among others, by its own cultural and religious diversity, in which the Christian (Orthodox and Catholic) and Muslim religions coexists. For our texts we have established the chronological caesuras of 1980 (year of death of Josip Briz, Tito, founder of contemporary Yugoslavia and highest representative of «self-managed socialism») and 1990 (year in which the majority of socialist regimes of the Balkans fall). Special attention will be paid to the relationship between the historical events and their influence on the identity features of a border macroregion in Europe, as well as to the complex relationship between nationalities and neighbouring states.

Keywords: *Balkans, memory, identity, socialism.*

I. Introducción

Cuando se piensa en Europa, suele hacerse desde los parámetros geográficos y mentales que resultan más cercanos. Así, desde Europa Occidental, la reflexión sobre el viejo continente acostumbra a realizarse pensando en la Unión Europea, y básicamente sobre los estados que la fundaron, o sobre los que se añadieron en las décadas de 1970 y 1980. Capítulo aparte lo constituyen los estados de la Europa Oriental, incorporados a partir de la década de 1990, tras el colapso de la URSS. Sin embargo, Europa es (o debería ser) mucho más que eso. Europa *también* se configura desde sus fronteras, y más específicamente sobre los Balcanes, indiscutible encrucijada entre Occidente y Oriente.

Las recientes líneas en investigación histórica, sobre todo las basadas en las transferencias culturales, tienden a la deconstrucción de las identidades nacionales,¹ puesto que estas resultan incompletas cuando se abordan marcos geográficos (y mentales) más amplios que los del estado-nación. Si bien es evidente que cuando se estudia la identidad (y evolución histórica) de un pueblo, debe tenerse en cuenta su realidad nacional, es decir, cómo esta se ha forjado a lo largo de los siglos, y cómo ha interactuado con sus más inmediatos vecinos, parece obvio que recurrir al estudio de un solo estado (o nación) resultaría enormemente empobrecedor. Y más cuando se trata de una región como los Balcanes, en el que a

¹ Michel Espagne, «Más allá del comparatismo: el método de las transferencias culturales», *Revista de Historiografía* 6, IV n.º 1 (2007), 6.

menudo las fronteras no responden de manera clara a las identidades nacionales. En este sentido, la identidad, según Mucchielli, responde a la mezcla e yuxtaposición de significados, variables según los sujetos, y se construye siguiendo procesos a menudo distintos, a partir de diferentes referentes, a saber: ecológico-naturales, materiales, psicosociales e histórico-culturales.² Obviamente, para el caso que nos ocupa estos últimos son los que más información pueden ofrecer. Así pues, el estudio sobre la identidad de una macroregión como la balcánica no puede realizarse sólo desde la óptica meramente nacional/estatal. Como pueblos europeos, los países balcánicos forman parte del viejo continente, y para el presente estudio se ha partido, siguiendo a Carbonell, de la premisa de una historia europea de Europa, en la que esta es un «ser histórico», la historia del cual forma «una vasta comunidad de civilización cuyo nombre procede del continente en que se inscribió aproximadamente, no por la búsqueda de un espacio identitario sino por la fuerza de un destino hostil».³ Es bajo estas premisas que se enmarca la presente aportación.

Centrados en el marco de los Balcanes, nos proponemos presentar algunos rasgos identitarios de los diversos pueblos que componen la región, en un marco cronológico acotado: la década de 1980. Para nuestro trabajo nos ha parecido oportuno fijar los vectores identitarios balcánicos tomando como hilo conductor el devenir de los acontecimientos históricos desde 1980 (año de la muerte de Josip Briz, Tito) hasta 1990, cuando los ecos de la caída del Muro de Berlín se dejan sentir con más fuerza en toda la región. Obviamente, será necesario enmarcar, aunque sea de manera muy sucinta, el marco histórico precedente en el que se produjeron los acontecimientos de la década de 1980. En cualquier caso, en este período de tiempo, podemos constatar que la(s) identidad(es) balcánica(s) se forjarán a partir de elementos remotos en el tiempo (como la herencia otomana), o procesos permanentes (como la influencia de diversas potencias europeas), además de las casi siempre complejas relaciones entre los estados limítrofes, sin olvidar la influencia creciente de los Estados Unidos de América. Por supuesto, para tener una visión más precisa de la cuestión, deberá hacerse referencia a la propia diversidad cultural y religiosa de la zona, en la que conviven, de manera más o menos pacífica, las religiones cristiana (ortodoxos y católicos) y musulmana.

² Alex Mucchielli, *L'identité* (París: Presses Universitaires de France, 1999), 12-14.

³ Charles-Olivier Carbonell, *Una historia europea de Europa* (Barcelona: Idea Books, 2000), vol. I, 7.

II. Los «estratos del tiempo» en los Balcanes: el contexto imprescindible para entender una década

Se ha dicho en reiteradas ocasiones, y con razón, que los Balcanes producen más historia que la que son capaces de consumir.⁴ Cuando se otean las historias generales dedicadas a los Balcanes, llama la atención un cierto halo de fatalismo determinista: conflictos que se repiten en contextos diferentes, luchas interétnicas, violencia primitiva, y un largo etcétera.⁵ Sin embargo, el pasado (y, por ende, el presente) es mucho más complejo, como para interpretarlo de manera lineal (ya sea teleológicamente o como futuro abierto) o recurrente y circular, puesto que, como ha apuntado Koselleck, «toda secuencia histórica contiene tanto elementos lineales como elementos recurrentes», de lo que se deriva que «los tiempos históricos constan de varios estratos que remiten unos a otros y sin que se puedan separar del conjunto»⁶. Esta reflexión resulta especialmente sugestiva cuando el objeto de estudio son los Balcanes y su pluralismo identitario.

Para comprender qué rasgos identitarios han definido a los Balcanes, debemos atender a una serie de acontecimientos históricos, que arrancan en la división del Imperio Romano en el 395, y que deberían acercarnos, como mínimo, hasta los procesos de independencia que se inician en Grecia (1822) y concluyen en Albania (1912). Es significativo que el primer movimiento independentista surgiera en Grecia, que fue el primer territorio conquistado por los otomanos y a la vez vecino de Turquía.⁷ Sin embargo, y por una cuestión meramente de extensión, nos centraremos en las consecuencias de la batalla de Kosovo de 1389, que simboliza el inicio del dominio y expansión de los turcos otomanos en los Balcanes, hecho que ha marcado de manera indefectible la historia e identidad de los pueblos balcánicos. Además, constituye un verdadero *lieu de mémoire* para Serbia, a pesar de que la memoria histórica ha construido un relato diferente a la realidad histórica: entre las tropas otomanas también se hallaban serbios.⁸ Sin embargo, como se verá, la conmemoración de esta batalla fue capital a partir de la década de 1980, cuando el nacionalismo serbio comenzó su etapa expansionista. A partir del siglo xv, la expansión otomana parecía no tener

⁴ Maria Djurdjevic, «Los Balcanes: pasado y presente del pluralismo cultural», *Quaderns de la Mediterrània* 12 (2009), 271.

⁵ Así, por ejemplo, René Ristelhueber, *Historia de los países balcánicos* (Madrid: Ediciones Castilla, 1962); Pedro Voltes, *Historia de los Balcanes* (Madrid: Espasa, 1999), 9.

⁶ Reinhart Koselleck, *Los estratos del tiempo: estudios sobre la historia* (Barcelona: Paidós, 2001), 35-36.

⁷ Richard Clogg, *Historia de Grecia* (Madrid: Cambridge University Press, 1998), 21-54.

⁸ Roberto Morozzo della Roca, *Kosovo-Albània: la guerra a Europa* (Barcelona: Icaria, 2001), 133.

límites.⁹ Constantinopla fue ocupada por los turcos en 1453. Había caído la capital del Imperio Romano de Oriente (o Imperio Bizantino), poniéndose fin a más de un milenio de cultura bizantina en la región.¹⁰ Atenas fue conquistada en 1456, y los últimos focos de resistencia en el Peloponeso fueron sofocados en 1460. Los últimos focos de resistencia contra los turcos deben hallarse en el territorio albanés, de la mano de Gjerg Kastrioti (Skanderbeg)¹¹ (1405-1468), que siguió encabezando la resistencia contra los turcos. En un contexto político sumamente frágil e inestable, a menudo cambiante y mutante (el mismo Skanderbeg se convirtió al Islam de joven, y decidió abrazar de la fe católica a partir de 1443, tras la derrota que los húngaros infligieron a los otomanos en la batalla de Nis), Skanderbeg supo atraerse la confianza del Papa de Roma y del rey Alfonso el Magnánimo de Aragón, a la vez que opuso resistencia a los envites otomanos hasta su muerte. Su fama se expandió rápidamente por el Occidente católico.¹² En cualquier caso, Skanderbeg simboliza a la perfección la diversidad religiosa existente en los Balcanes: nació como ortodoxo, en su juventud se convirtió al Islam y en la madurez abrazó la fe católica. La conquista definitiva de la práctica totalidad de los Balcanes por parte de los turcos no tuvo lugar hasta 1479. Bajo la Turcocracia, los Balcanes *parecen* separarse de Europa, a pesar de haber sido en esa zona donde se forjó buena parte de la identidad cultural y religiosa europea, a saber: la cultura griega y la fe cristiana.¹³ A finales del siglo XVIII comienzan a surgir movimientos que persiguen la independencia del yugo otomano,¹⁴ y a la vez es el momento en que la Europa occidental vuelve a acercarse a los Balcanes,¹⁵ forjando un retrato que va desde la sorpresa ante lo exótico (la herencia otomana) hasta la admiración (una tierra

⁹ Sobre la situación de los Balcanes en este momento, véase: Alain Ducellier, *Bizancio y el mundo ortodoxo* (Madrid: Mondadori, 1992), 479-480.

¹⁰ Pedro Bádenas de la Peña y Inmaculada Pérez Martín, eds., *Constantinopla 1453: mitos y realidades* (Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2003).

¹¹ Véase, entre otros: Harry Hodgkinson, *Scanderbeg* (Londres-Nueva York, I. B. Tauris, 2005); Tajar Zavalani, *History of Albania* (Londres: Centre for Albanian Studies, 2015), 65-87.

¹² Antonio Contreras Martín, «La Vida de Skanderbeg en su versión castellana: *Crónica del esforçado príncipe y capitán Jorge Castrioto* (Lisboa, 1588)», *Revista d'Humanitats* 1 (2017), 8-24.

¹³ Una síntesis sobre la evolución del patriarcado de Constantinopla a partir de ese momento en: Sebastià Janeras, «El patriarcado de Constantinoble abans i després del 1453», *Revista Catalana de Teologia* 42, n.º 1 (2017), 65-90.

¹⁴ Barbara Jelavich, *History of the Balkans: Eighteenth and nineteenth centuries* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

¹⁵ Larry Wolff, *Inventing Eastern Europe: The Map of the Civilization on the Mind of the Enlightenment* (Stanford: Stanford University Press, 1994); Nikola Samardžić, «Sobre la identidad espacial de los Balcanes premodernos», *Balkania* 21 (2004), 1-8.

ajena al progreso material de Europa Occidental) pasando por el estereotipo de la violencia y la conflictividad. Y tampoco debe olvidarse que las denominaciones nunca son neutras. Si hasta el momento la zona era conocida en Europa Occidental como «Turquía europea», «Imperio Otomano europeo», o «Rum-eli» («tierra de romanos») para los turcos, a finales del siglo XIX se impone la denominación Balcanes («montaña» en turco). Tal y como ha apuntado Djurdjevic,¹⁶ el calificativo se convirtió en insulto, y en Europa Occidental comienza a fijarse una imagen identitaria de los pueblos balcánicos como una suerte de «europeidad manchada por lo oriental», en la que se suceden conflictos armados sin fin, en el que un número creciente de naciones y pueblos quieren conseguir su independencia, aun a costa de desestabilizar el complejo equilibrio y juego de influencias de las potencias de Europa Occidental, al que debe sumarse la Rusia zarista y un Imperio Otomano en decadencia. Sin duda, desde la perspectiva de la Europa Occidental, un auténtico polvorín. En este sentido, tampoco debe sorprender que las primeras reacciones de los líderes europeos a los anhelos independentistas fueran recogidos en función de los intereses concretos en la zona. Así, por ejemplo, si Grecia despertó interés entre los liberales del momento,¹⁷ Albania, más, recóndita y aislada, fue tratada con indiferencia por parte de los líderes de las potencias europeas: «no nos interesamos por unas cuantas chozas albanesas», en palabras de Bismarck y Disraeli.¹⁸ Esta imagen negativa pone de relieve uno de los rasgos identitarios que más negativamente han marcado el sino de la región: el hecho que, hasta finales del siglo XX (con la caída del socialismo), los Balcanes siempre se han hallado bajo diversos sistemas de hegemonía e influencia (ya sea Roma, Bizancio, el Imperio Otomano, el Imperio Austro-Húngaro, la Unión Soviética) que en muy pocas ocasiones han permitido que los pueblos balcánicos pudiesen protagonizar su propia historia.

III. El principio del fin (1980-1985)

Cuando se acerca el final de la Segunda Guerra Mundial, las potencias vencedoras comienzan a gestionar el futuro de los Balcanes. Una vez más, la Europa balcánica no fue quien decidió su destino, puesto que este se zanjó en buena medida entre Churchill y Stalin: la URSS ejercería su in-

¹⁶ Djurdjevic, «Los Balcanes...», 273.

¹⁷ Clogg, *Historia de Grecia*, 46.

¹⁸ Enver Hoxha, *Las tramas anglo-americanas en Albania: memorias de la lucha de liberación nacional* (Tirana: Casa Editora «8 Nëntori», 1982), 11; Miranda Vickers, *The Albanians: a Modern History* (Londres/Nueva York: I.B.Tauris, 2014), 10-29.

fluencia sobre la mayoría de países, a excepción de Grecia, que caería bajo la órbita del Reino Unido y los Estados Unidos, y también quedaba por resolver quién ejercería la influencia sobre Yugoslavia.¹⁹ Así pues, tal y como se ha dicho, he aquí un vector identitario que se ha repetido a lo largo de los tiempos: los Balcanes como sujeto pasivo de los acontecimientos, y no como protagonista de los mismos. En consecuencia, el régimen soviético ejerció una importantísima influencia en todos los estados balcánicos, a excepción de Grecia.²⁰ Los nuevos regímenes socialistas se fijaron tres objetivos a corto plazo: la conquista del poder político, la construcción base económica socialista y, por último, la construcción de una conciencia y la forja del «nuevo hombre socialista».²¹ Los acuerdos de colaboración entre los diversos estados socialistas, como el firmado en 1947 entre la Bulgaria de Dimitrov y la Albania de Hoxha, contaban siempre con el visto bueno de la URSS de Stalin.²²

Situados en la década de 1980, cada estado balcánico seguía su propia vía de implementación del régimen socialista. Mientras Bulgaria optó por ser el más disciplinado discípulo de la URSS (tal y como se intuía desde los tiempos de Georgi Dimitrov)²³, Ceausescu optó por implementar en

¹⁹ En estos términos se dirigía Churchill a Stalin en 1944: «Arreglemos nosotros mismos nuestros asuntos en los Balcanes. Sus ejércitos están en Rumanía y en Bulgaria (...). Que no haya pequeños malentendidos entre nosotros. En lo que atañe a Gran Bretaña y Rusia, ¿qué les parecería tener el 90% de la hegemonía sobre Rumanía, nosotros el 90% de la voz cantante en Grecia, y en Yugoslavia vamos a medias?» (Clogg, 129). Véase también Ian Grey, *Stalin* (Barcelona: Salvat, 1989, vol. II), 332. Por otra parte, para esos primeros compases de la postguerra es importante tener en cuenta las complejas relaciones entre la Albania socialista y la Grecia del momento: Beqir Meta, *Greek-Albanian Tension (1939-1949)* (Tirana: Academy of Sciences of Albania, 2006), 256-266.

²⁰ Anne Applebaum, *El Telón de Acero: la destrucción de Europa del Este (1944-1956)*, Barcelona, Debate, 2014.

²¹ El tema del «hombre nuevo» resuena en todos los teóricos del socialismo, ya sea en la Unión Soviética (Mikhail Heller, *Cogs in the Soviet Wheel: the Formation of Soviet Man* (Nueva York: Knopf, 1988), en Albania (Albert P. Nikolla, *L'uomo nuovo albanese: Tra morale comunista e crisi della transizione* (Roma: Bonanno, 2011) o en la Cuba de Ernesto «Che» Guevara (Ernesto Che Guevara, *Obras escogidas, 1957-1967*, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, vol. II), 690.

²² Dimitrov hacía una llamada a todos los pueblos balcánicos en la construcción del socialismo, remarcando la unidad cultural existente entre ellos, a la que debía sumarse que en ese momento todos se hallaban «bajo la dirección de la gran Unión Soviética, (...) en condiciones de dar al traste con los pérfidos planes belicosos y de conquistas de los imperialistas en los Balcanes». Jorge Dimitrov, *Obras escogidas* (Madrid: Akal, 1977), vol. II, 443.

²³ Los textos del dirigente Todor Yivkov constituyen una buena muestra de ello: Todor Yivkov, *Unidad basada en el marxismo-leninismo* (Sofía: Sofía-Press, s.f.); *Bajo la bandera del marxismo-leninismo y del internacionalismo proletario* (Sofía: Sofía-Press, 1976).

Rumanía «una especie de satrapía neostalinista»,²⁴ que actuaba al margen de las directrices de Moscú. Por su parte, Enver Hoxha mantuvo un rígido control sobre Albania, la «ciudadela inexpugnable del socialismo», en constante tensión con la Yugoslavia de Tito.²⁵ A su vez, este optó por implementar la vía del llamado «socialismo autogestionario», situándose en la línea de los países no alineados.²⁶ El caso yugoslavo es especialmente interesante, sobre todo por los conflictos armados que estallaron en la década de 1990. A pesar de la propaganda del régimen,²⁷ que se vanagloriaba de haber conseguido la paz entre las diversas nacionalidades, el régimen de Tito se caracterizó por la ausencia de pluralidad ideológica, compensada con la diversidad regional²⁸, pero a medio plazo el fracaso fue doble: no se consolidó el proyecto de un estado multinacional y fracasó la experiencia socialista yugoslava.²⁹ Así, se evidenció que la unidad yugoslava dependía en gran medida de la supervivencia del régimen tras la desaparición de Tito, como ya apuntaba Auty en la década de 1960.³⁰ En cualquier caso, cuando se iniciaba la década de 1980 prácticamente nadie intuía la caída de los regímenes socialistas en la Europa balcánica y, por supuesto, en la Unión Soviética y el resto de estados socialistas de la Europa central y oriental. Eran muy pocas las voces que intuían que los regímenes socialistas se acercaban a una crisis estructural, no sólo a una «época de estancamiento». Entre este grupo sobresalen las posiciones del

²⁴ Tony Judt, *Postguerra: una historia de Europa desde 1945* (Madrid: Taurus, 2006), 894.

²⁵ Véase al respecto: Blendi Fevziu, *Enver Hoxha: The Iron Fist of Albania* (Londres/Nueva York: I.B.Tauris, 2016). Sobre la persecución religiosa en Albania, uno de los rasgos más destacados del régimen socialista albanés, y que ha ejercido una notable influencia en la identidad de este pueblo, véase: Xavier Baró i Queralt, «Justificación ideológica y aplicación práctica de la política antirreligiosa en la Albania de Enver Hoxha (1944-1985)», *Tiempo de Historia* 1 (2018), 11-33.

²⁶ Sus teorías al respecto en: Josip Broz Tito, *Política de no alineación y autogestión* (México: El caballito, 1974); *El partido de la revolución* (Belgrado: CAS, 1981).

²⁷ Es de sobras conocida la máxima según la cual Tito había sabido equilibrar a 6 repúblicas (Serbia, Montenegro, Macedonia, Croacia, Eslovenia y Bosnia-Herzegovina), 5 nacionalidades (serbios, croatas, eslovenos, montenegrinos y bosnios), 4 religiones (católicos, ortodoxos, protestantes y musulmanes), 3 lenguas (serbocroata, esloveno y macedonio), 2 alfabetos (latino y cirílico) en un solo estado.

²⁸ Sabrina P. Ramet, *Nationalism and Federalism in Yugoslavia (1962-1991)* (Indiana: Indiana University Press, 1992).

²⁹ Carlos Taibo y José Carlos Lechado, *Los conflictos yugoslavos: una introducción* (Madrid: Fundamentos, 1994), 15. Véase también: Carlos Taibo, *La desintegración de Yugoslavia* (Madrid: La Catarata, 2018).

³⁰ Así, «la prueba de la unidad nacional yugoslava y del Estado comunista, que tanto debe al mismo Tito, se hará probablemente cuando llegue el momento de la sucesión de éste». H. C. Darby et al., *Breve historia de Yugoslavia* (Madrid: Espasa-Calpe, 1972), 276.

alemán oriental Markus Wolf, el economista húngaro Támás Bauer, el polaco Leszek Balcerowicz y, por supuesto, el soviético Andrei Amalrik, autor del famoso ensayo *Will the Soviet Union Survive Until 1984?*³¹ Merece la pena resaltar que en este grupo de analistas no se halla ningún autor procedente de los estados balcánicos. Por otra parte, como señaló de manera aguda Tony Judt, la totalidad de los dirigentes comunistas de la Europa Oriental eran hombres de avanzada edad, que poco interés podían tener en emprender reformas que pudieran agrietar sus regímenes políticos.³² Sin embargo, como se ha dicho, poco (o nada) de esto se percibía con nitidez a inicios de 1980. El 4 de mayo de ese año falleció Josip Briz, el líder carismático que había dirigido al estado yugoslavo tras la Segunda Guerra Mundial. Tras su muerte, se agudizó la crisis interna que se venía forjando en los últimos años, y comenzaron a tomar forma las reivindicaciones nacionalistas, sobre todo en Croacia, Serbia, Kosovo y Eslovenia.³³ Taibo ha sintetizado en tres las preocupaciones de los yugoslavos tras la muerte de Tito: la crisis económica, el separatismo y la crisis de confianza en los dirigentes políticos.³⁴ En 1981 estallaron revueltas en Kosovo, un territorio especialmente conflictivo a causa de las tensiones entre la mayoría de origen albanés, deseoso de un mayor autogobierno, y la minoría serbia. Las tensiones y detenciones se incrementaron a lo largo de 1982.³⁵ Por supuesto, dichas revueltas fueron seguidas con mucho interés por parte de Enver Hoxha, enemigo acérrimo de Yugoslavia, que afirmó que «la demanda de reconocer a Kosova el estatus de república es justa».³⁶ En ese mismo período de tiempo Grecia entró en la Comunidad Económica Europea, y el PASOK (socialista) llegó al poder, zanjándose de esta manera la transición democrática.³⁷ Por otra parte, en 1982 murió Brézhnev, y la URSS entró en un período en el que se sucedieron dos mandatos en un breve período de tiempo. A Brézhnev le sucedió Andrópov, y a este, Chernenko, muestra inequívoca de las dificultades del

³¹ Andrei Amalrik, *Will the Soviet Union Survive Until 1984?* (Nueva York: Harper & Row, 1970).

³² Tito había nacido en 1892, Hoxha en 1908, Yivkov en 1911 y Ceausescu en 1918. Téngase en cuenta también la avanzada edad de los dirigentes de la gerontocracia soviética (Brézhnev, 1906; Andrópov, 1914 y Chernenko, 1911). Véase sobre esta cuestión: Judt, *Post-guerra...*, 840-841.

³³ La visión de Janez Drnovsek, presidente del gobierno de Eslovenia entre 2002 y 2007, puede consultarse en: *El laberinto de los Balcanes* (Barcelona: Ediciones B, 1999), 16-20.

³⁴ Taibo y Lechado, *Los conflictos...*, 49.

³⁵ Véase, para comprender la relación entre los albaneses de Albania y los kosovares, Carlos Taibo, *Para entender el conflicto de Kosova* (Madrid: La Catarata, 1999), 95-96.

³⁶ Enver Hoxha, *Obras escogidas* (Tirana: Casa Editora «8 Nëntori», 1987), vol. VI, 166.

³⁷ Clogg, *Historia de Grecia*, 161-191.

régimen soviético para encauzar una renovación generacional de cara a la nueva década.³⁸ Tras la muerte de Chernenko, Gorbachov asumió el poder y en sus primeras acciones optó por mantener la vía continuista de sus predecesores. Así, por ejemplo, en 1985 entregó la Orden de Lenin a Yivkov, como muestra de agradecimiento por «su relevante papel en el desarrollo de la fraternal amistad y de la colaboración multilateral entre los pueblos de la Unión Soviética y de la República Popular de Bulgaria»³⁹, y fijó el marco de colaboración entre ambos países hasta el año 2000.⁴⁰ Un año antes, en 1984, Yivkov reforzó su política nacionalista étnica e identitaria contra la población turca de Bulgaria.⁴¹

En abril de 1985 también falleció Enver Hoxha, líder indiscutible del socialismo albanés. Su sucesor, Ramiz Alia, se propuso mantenerse absolutamente fiel al legado estalinista de Hoxha, y en un primer momento parecía que nada iba a cambiar en el pequeño estado balcánico. Para Alia, el imperialismo norteamericano y el revisionismo soviético y chino constituían las dos caras de una misma moneda.⁴²

IV. El tiempo se acelera (1986-1990)

Vistos en perspectiva, los acontecimientos se aceleraron de manera clara e inequívoca, y sin posibilidad de retorno, a partir de 1986. Koselleck observó que el concepto de aceleración de los tiempos históricos fue mudando su sentido, dejando de ser una expectativa apocalíptica de los períodos que se van acortando antes de la llegada del Juicio Final para transfor-

³⁸ Los textos de Andrópov (entre otros: *Sesenta Aniversario de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas* (Moscú: Editorial de la Agencia de Prensa Nóvosti, 1982) y Chernenko (*Pensamiento y práctica: artículos e intervenciones escogidos* (Madrid: Akal, 1984) muestran una clara tendencia a la repetición de los mitos socialistas: la fe inquebrantable en el marxismo-leninismo, la construcción del nuevo hombre socialista, etc.

³⁹ Mijaíl Gorbachov, *Discursos y artículos selectos* (Moscú: Progreso, 1987), 100.

⁴⁰ Sin embargo, en sus memorias, Gorbachov confiesa que las defunciones de Brézhnev, Andrópov y Chernenko, tan cercanas en el tiempo, demostraban que «el sistema como tal agonizaba, estaba obsoleto y carecía ya de cualquier fuerza vital», de manera que «no se puede seguir viviendo así». Mijaíl Gorbachov, *Memorias* (Barcelona: Plaza & Janés, 1996), vol. I, 303.

⁴¹ Judt, *Postguerra...*, 901.

⁴² He aquí los principales enemigos de Albania según Alia: «The Evils and Dangers Threatening the Peoples Come from the Capitalist System and the Imperialist Policy». Ramiz Alia, *Report to the 9th Congress of the Party of Labour of Albania* (Tirana: «8 Nëntori» Publishing House, 1986), 143. Una síntesis del pensamiento político de Hoxha en los últimos años de su vida, inspirador de los primeros tiempos del gobierno de Alia, en: Enver Hoxha, *Albania va hacia adelante, segura e intrépida* (Tirana: Casa Editora «8 Nëntori», 1978).

marse, a partir de la Ilustración, en un concepto histórico de esperanza.⁴³ Tras los acontecimientos de la década de 1990, resulta difícil esclarecer hasta qué punto las supuestas esperanzas de cambio en los Balcanes surgieron realmente efecto a partir de 1986, pero es indiscutible que los hechos se aceleraron a partir de ese año, sobre todo con el liderazgo de Milosevic al frente del comunismo serbio y a partir de la celebración del XXVII Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, en el que Gorbachov empezó a exponer los principios de la inmediata política de la Perestroika y la Glásnost.⁴⁴ Sin embargo, y es un hecho que no debe olvidarse, en ese momento Gorbachov estaba en ese momento «lleno de certezas»⁴⁵ sobre los cambios que deseaba introducir, lo que comporta que la lectura de su informe político resulte, hoy en día, absolutamente caduca y lejana. Por otra parte, en Albania se celebró el IX Congreso del Partido del Trabajo en Albania, acaecido en noviembre de ese mismo año, en el que Alia no se movió ni un ápice de las políticas estalinistas de Enver Hoxha. En febrero de 1987 estallan diversas huelgas en Yugoslavia, eco directo del afán de reformas que se estaba produciendo en la Unión Soviética. Por otra parte, Milosevic realiza su primer mitin en Kosovo, enardeciendo a la comunidad serbia. En ese mismo año Gorbachov visitó a Ceausescu en Rumanía y a Yivkov en Sofía, constatando los recelos de ambos líderes hacia la Perestroika. Si bien Yivkov decía liderar el afán de renovación, los hechos lo desmentían, y Ceausescu se mostró desde un primer momento muy crítico con el líder soviético.⁴⁶ En 1988 Milosevic intensificó su campaña en favor de la supresión de la autonomía de Kosovo, e inició una purga en el seno de la dirección de la Liga de los Comunistas de Kosovo. En ese mismo año Gorbachov visitó Belgrado y constató, las «crecientes tensiones entre nacionalidades»⁴⁷, que iban a estallar muy pronto. A su vez, Ceausescu devolvió la visita a Gorbachov, y se volvió a constatar el desencuentro entre

⁴³ Reinhart Koselleck, *Futuro pasado: para una semántica de los tiempos históricos* (Barcelona: Paidós, 1993), 64.

⁴⁴ Véase el informe político de Gorbachov en: Gorbachov, *Discursos...*, 359-482. Gorbachov también estimó oportuno revisar cómo se había escrito la historia de la Unión Soviética. Véase al respecto: Gabriel García Higuera, *Historia y Perestroika: la revisión de la historia soviética en tiempos de Gorbachov (1987-1991)* (Huelva: Universidad de Huelva, 2015).

⁴⁵ Carlos Taibo, *La Europa Oriental sin red: de la revolución de 1989 a la Comunidad de Estados Independientes* (Madrid: Los Libros de la Catarata, 1992), 131.

⁴⁶ Gorbachov anota diversos momentos de tensión entre ambos líderes. Según el líder ruso, acusó a Ceausescu de mantener «a su país en el miedo y el terror después de haberlo aislado del mundo», invitándole a «acabar para siempre con el intento de hacer feliz a la sociedad por la fuerza». *Memorias*, vol. II, 1048-1051.

⁴⁷ Gorbachov, *Memorias*, vol. II, 1032.

ambos líderes, sobre todo por las críticas del dirigente soviético hacia Stalin, rechazadas por el dirigente rumano.

Y llegamos ya al año de la verdadera aceleración 1989. En un solo año se produjeron de manera simultánea diversos acontecimientos en la Europa socialista que comportaron la implosión del sistema, sobre todo a partir de la primavera. Por su parte, como se puede constatar, Yugoslavia seguía su propio camino hacia el enfrentamiento interétnico. Así, el 28 de junio Milosevic autorizó la reforma de la constitución de Serbia, aboliendo de un plumazo la autonomía de Kosovo. Un día después pronunció en Gazimestán, en una explanada cercana a Pristina, la capital kosovar, un enardecido discurso en el que se celebraba el 600 aniversario de la derrota serbia ante los turcos. Milosevic reclamó con orgullo el papel de Serbia como defensora de Europa ante los otomanos, y no excluyó la vía armada para defender a la población serbia de Kosovo: «No se trata de la lucha armada, aunque ésta no está todavía excluida. Cualquiera que sea la batalla, se requiere firmeza, abnegación y valentía para ganarla».⁴⁸ De igual manera, en los meses sucesivos los acontecimientos tomaron mayor velocidad. El 6 de julio Gorbachov compareció ante el Consejo de Europa en Estrasburgo para notificar que la Unión Soviética no pondría límites al anhelo reformista de los países socialistas de Europa Oriental, ya que este era «por completo un asunto de los propios pueblos».⁴⁹ En septiembre, el parlamento esloveno declara el derecho de autodeterminación de Eslovenia. Como es bien sabido, el 9 de noviembre cayó el Muro de Berlín, y Alemania empezó un rápido proceso de reunificación política, si bien las dificultades económicas comportaron muchos más problemas de los esperados en un primer momento.⁵⁰ A partir de ese momento los acontecimientos se sucedieron aún con mayor rapidez, constatándose, ahora sí, la fragilidad de unos regímenes que unos pocos años antes parecían inamovibles. Un día después, en Bulgaria, Yivkov se vio obligado a dimitir. Entre el 20 y el 24 de noviembre tuvo lugar el XIV Congreso del Partido

⁴⁸ Mirjana Tomic, «Los serbios conmemoran su derrota ante los turcos», *El País*, 29 de junio de 1989, acceso el 2 de enero de 2018, https://elpais.com/diario/1989/06/29/internacional/615074402_850215.html

⁴⁹ Judt, *Postguerra...*, 908.

⁵⁰ Tal y como anota Koselleck, «el acto político, que en un año y con asombrosa pericia diplomática resultó ser irreversible, fue incapaz de modificar inmediatamente las condiciones económicas y menos aún las actitudes mentales de los que viven en aquel territorio. Las dificultades de adaptación socioeconómica no pueden resolverse directamente desde la política. Únicamente pueden remediarse por cambios de comportamiento o aclimataciones o por un acompañamiento de las poblaciones oriental y occidental, lo que evidentemente requiere un plazo de tiempo mayor que media generación». Reinhart Koselleck, *Los estratos del tiempo...*, 39.

Comunista Rumano. Bajo la ampulosa denominación de «Congreso de la gran victoria, del triunfo del socialismo y de la declaración plena de la independencia y la soberanía de Rumanía», el régimen de Ceausescu se alejaba cada vez más de la realidad, y la revolución estalló el 22 de diciembre. Tres días más tarde, Ceausescu y su mujer fueron ejecutados.⁵¹ Unas semanas antes, el día 1 de diciembre tuvo lugar una entrevista que ciertamente simbolizaba el final de una época: en Roma, Mijaíl Gorbachov visitó a Juan Pablo II.

Tras el convulso 1989, el año siguiente vino a consolidar el ocaso del socialismo en los Balcanes. Milosevic aprobó una ley destinada a reforzar el control sobre Kosovo, mientras los diputados kosovares proclamaron la soberanía de su territorio. En abril se producen en las primeras elecciones libres en Eslovenia y Croacia, y en diciembre se celebra un referéndum de autodeterminación en Eslovenia, con un resultado indiscutible: 95% de votos favorables para la independencia eslovena. Por su parte, Bulgaria inició su propia transición: en abril el Partido Comunista de Bulgaria pasó a denominarse Partido Socialista de Bulgaria, y obtuvo la victoria en las elecciones celebradas en el mes de junio. Mientras tanto, en Rumanía Ion Iliescu inició las reformas necesarias para desarrollar una economía de libre mercado en el país, tras obtener la victoria en las elecciones celebradas en mayo. La situación en Albania evolucionó de manera ostensiblemente más lenta. Tras la muerte de Hoxha (1985), el país se había mantenido de manera cuasi hierática frente a los cambios que se iban sucediendo en el resto de los Balcanes. Así, en su intervención en el X Pleno del Comité Central del Partido del Trabajo de Albania (17 de abril de 1990), Alia había manifestado que «en Albania no ha de ocurrir nada semejante a lo sucedido en los países del Este»⁵². Sin embargo, el líder albanés no pudo contener los deseos de cambio por parte de buena parte de la sociedad, y en 1990 el Partido del Trabajo de Albania celebró 4 plenos, cuando lo habitual era que se celebrasen dos. En septiembre de ese mismo año Alia se entrevistó con George Bush en la Asamblea General de la ONU, y en tuvo lugar el XII Pleno del Comité Central del PTA, en el que se anunciaron cambios de enorme trascendencia: la normalización de relaciones con los Estados Unidos, la aceptación del pluralismo político, la

⁵¹ Sobre el final de Ceausescu, Gorbachov se muestra contundente: «no se puede reprobar la actitud de quienes se encargaron de decidir su futuro. Gorbachov, *Memorias*, vol. II, 1056. Una síntesis detallada de lo acontecido en Rumanía en: Ioan Scurtu, *La revolución rumaniana de 1989* (Craiova: Editura Sitech, 2010).

⁵² Ramiz Alia, *La democratización de la vida económica y social vigoriza el pensamiento y la acción del pueblo. Intervención en el X Pleno del CC del PTA* (Tirana: Casa editora «8 Nëntori», 1990), 31.

convocatoria de elecciones (a celebrarse en marzo de 1991) y la aprobación de la libertad en materia de religión.⁵³

V. Algunos vectores identitarios en los Balcanes

Tras haber recorrido los acontecimientos de una década tan convulsa, han ido surgiendo una serie de rasgos identitarios que pueden ayudar a definir a los Balcanes como macroregión europea. Conviene ahora acotarlos y reflexionar sobre su importancia, ya que la identidad pluricultural balcánica, como ha anotado Djurdjevic, es de vital importancia como elemento político y social para la construcción de una Europa diversa a la vez que cohesionada.⁵⁴ Aun a sabiendas que cualquier esquematización siempre resulta cuestionable (y mejorable), se presentan seis rasgos identitarios: la percepción de Europa Occidental, el problema de la configuración de las fronteras entre estados, la compleja herencia otomana, la importancia de la familia, el clan y la etnia, el líder político fuerte y el elemento religioso como valor de la multiculturalidad.

En primer lugar, es importante volver a insistir en el hecho que una definición identitaria no es sólo una autodefinición, una suerte de autoretrato, sino que las más de las veces corresponde a la visión que el *otro* tiene sobre el elemento a definir. Así, en el caso de los Balcanes es imprescindible tener presente la percepción casi siempre negativa que sobre esta región se ha tenido en Europa Occidental, sobre todo a partir de finales del siglo XIX y, más especialmente, tras las guerras de Yugoslavia en la última década del siglo XX. Desgraciadamente, se ha insistido demasiado en esa percepción negativa, hasta el punto que el diccionario de la lengua española de la Real Academia Española se refiere a «balcanización» como la «desmembración de un país en comunidades o territorios enfrentados»⁵⁵, como si el proceso de fragmentación de uno o varios estados sólo hubiera tenido lugar en esta región de Europa. Europa Occidental ha fijado más su mirada en los momentos complejos de la historia de los Balcanes (que los hay, sin duda),

⁵³ Ramiz Alia, *The strengthening of the people's state and the improvement of the political system reinforce the democratic developments. The 12th Plenum of the CC of the PLA* (Tirana: «8 Nëntori» Publishing House, 1990). Sobre la compleja transición albanesa hacia la democracia, véase: Anastasi Prodani, «Legado histórico y recorrido democrático albanés», *HISPANIA NOVA. Revista de Historia Contemporánea* 11 (2013): 7; Fred C. Abrahams, *Modern Albania: From Dictatorship to Democracy in Europe* (Nueva York: New York University Press, 2016), 41-64.

⁵⁴ Djurdjevic, «Los Balcanes...», 279.

⁵⁵ Diccionario de la Lengua Española, acceso el 23 de marzo de 2018, <http://dle.rae.es/?id=4rsYj6C> Existe también el infinitivo «balcanizar», con idéntico sentido.

pero no ha centrado su mirada en el rico crisol de culturas de la zona, verdadera encrucijada entre Oriente y Occidente. A modo de ejemplo, sirva la defensa del comunista Grigor Dimitrov ante el tribunal alemán en la década de 1930, en el que constata que una de las acusaciones que recae sobre Bulgaria es la de pertenecer a la región de los Balcanes: «se ha motejado de «salvaje» y «bárbaro» al pueblo búlgaro, a mí se me ha llamado «el tenebroso sujeto balcánico».⁵⁶

En segundo término, un rasgo identitario ciertamente problemático es el que hace referencia al problema de la configuración de las fronteras entre estados. Los complejos procesos de formación y delimitación de las fronteras en los Balcanes, acaecidos a partir de la segunda mitad del siglo XIX, a menudo no respetaron las realidades de los pueblos y nacionalidades que configuraban un territorio. Así, en todos los estados balcánicos encontramos minorías étnicas que ha menudo han visto oprimidos sus derechos cuando han gobernado regímenes autoritarios. En este sentido, no ha de sorprender que en Grecia exista la «Megali Idea» que pretende reunificar a todos los griegos en un solo estado,⁵⁷ pero también Milosevic tratase de impulsar la Gran Serbia, o que en Albania se hable de la Gran Albania.⁵⁸ Sólo si se tienen presentes estos conflictos puede entenderse las constantes reivindicaciones de determinados grupos políticos nacionalistas en los Balcanes. En tercer lugar, otro rasgo identitario es la indiscutible herencia otomana. Tras casi cinco siglos de presencia en los Balcanes, los turcos han dejado una huella profunda en la región. Además de herencias de tipo lingüístico y cultural (música, folklore, gastronomía), quizás se pueden apuntar dos aspectos diferentes. En primer lugar, el arraigo a la nación, que a menudo ha comportado una indiferencia o lejanía hacia la idea de estado. Así, si la idea de pertenencia a una nación se halla muy arraigada, no se puede decir lo mismo sobre la identificación con el estado, lo que ha derivado en muchas ocasiones, por ejemplo, la presencia de casos de corrupción, que no se perciben como un daño hacia la nación.⁵⁹ Por otra parte, es obvio que la presencia prolongada de los otomanos ha tenido una fuerte influencia en tradiciones políticas de corte autoritario. Esta inherencia ha dificultado, en

⁵⁶ Jorge Dimitrov, *Selección de trabajos* (Sofía: Sofía-Press, 1977), 43.

⁵⁷ Véase al respecto: Joëlle Dalègre, *Grecs et Ottomans. 1453-1923, de la chute de Constantinople à la disparition de l'Empire ottoman* (París: L'Harmattan, 2002).

⁵⁸ Por la reducida extensión del estado albanés, se trata de un caso ciertamente paradigmático. La presencia de albaneses en Montenegro, Kosovo, Macedonia y el Epiro griego es demográficamente casi tan relevante como los albaneses que residen en Albania. Morozzo della Roca, *Kosovo-Albania...*, 19. En una fecha tan reciente como 1960 los servicios de propaganda búlgara, con una clara intencionalidad política, incluían a Albania como una región dentro de Yugoslavia.

⁵⁹ Morozzo della Roca, *Kosovo-Albania...*, 42.

diversos casos, la transición del socialismo a la democracia de tipo liberal.⁶⁰ En definitiva, cinco siglos de dominación otomana y varias décadas de regímenes socialistas han dejado una herencia compleja en lo que se refiere a la relación entre el ciudadano y el estado del que forma parte. En este sentido, en la mayoría de los actuales estados balcánicos (quizás con la excepción de Croacia y Eslovenia, más influenciadas por el antiguo Imperio de Austria-Hungría), la transición del socialismo a la democracia liberal se ha realizado con muy poco bienestar material y con una clara falta de cultura democrática.⁶¹

En cuarto término, un rasgo identitario indiscutible es la importancia que sigue teniendo el valor de la familia, que se expande, sobre todo en el ámbito rural, hasta el clan y el sentimiento de pertenencia a un grupo, a una etnia. Incluso durante el período socialista se percibe la importancia de este elemento, ya sea en el complejo equilibrio entre las diversas nacionalidades en la Yugoslavia de Tito, en la difícil relación entre los turcos de Bulgaria y el resto de población búlgara o en la Albania de Enver Hoxha, donde el poder recayó esencialmente en políticos originarios del sur del país. Así, a pesar de los esfuerzos del régimen comunista albanés por erradicar la tradición del antiguo Kanun, tras la caída del socialismo, volvió a tener una cierta importancia en regiones rurales.⁶²

En quinto lugar, otro de los rasgos eminentemente balcánicos, como mínimo hasta la caída del socialismo, ha sido la existencia de unos líderes políticos fuertes y autoritarios, lo que Fischer ha definido como los «Balkan Strongmen».⁶³ A pesar de las diferencias políticas e ideológicas entre ellos, si algo define a la política balcánica de buena parte del siglo XX es la existencia de estos líderes carismáticos y autoritarios, capaces de mantener el poder.

Por último, es imprescindible acercarse al elemento identitario de la religión. Desgraciadamente, es evidente que bajo el pretexto de la reli-

⁶⁰ Taibo, *La Europa Oriental...*, 67.

⁶¹ Taibo, *La Europa Oriental...*, 117; Morozzo della Roca, *Kosovo-Albania...*, 59.

⁶² En 1963, el dictador comunista exponía con orgullo su política en referencia al Kanun: «También en otros sentidos hemos logrado acabar con muchos prejuicios; hemos liquidado muchas costumbres retrógradas. Así, por ejemplo, hemos arrancado de raíz entre las masas campesinas la perniciosa costumbre de la venganza, que cada año en el pasado causaba la ruina de centenares de familias campesinas. Pero hay aún aquí y allí personas que, por rencillas de poca importancia, llegan al uso extremo de usar las armas» (Enver Hoxha, *Obras escogidas* (Tirana: Casa Editora «8 Nëntori», 1975), vol. III, 493).

⁶³ Bernd Fischer, ed., *Balkan Strongmen: Dictators and Authoritarian Rulers of South-east Europe* (West Lafayette: Purdue University Press, 2007). Fischer demuestra su hipótesis con la descripción de personajes tan distintos como los reyes Zog (Albania), Carol II (Rumanía) o Metaxas (Grecia), Hoxha (Albania), Yivkov (Bulgaria), Tito (Yugoslavia) o Milosevic (Serbia).

gión, uno de los rasgos identitarios más marcados y presentes en la región, se han cometido muchas atrocidades. A menudo, los líderes religiosos han profesado una enorme vinculación a la nación a la que pertenecen. Sin embargo, quizás sería necesario reivindicar, porque también se ha producido, que la religión (la diversidad religiosa) también ha puesto de manifiesto el valor de la multiculturalidad. Sin la diversidad religiosa de los Balcanes no puede entenderse la diversidad de Europa. Además, no puede culparse a las religiones de todos los conflictos que han sacudido a la región. Así, por ejemplo, es indiscutible que el conflicto de Kosovo no ha sido *sólo* un conflicto religioso. A pesar de que ambas partes han utilizado al Islam y a la Ortodoxia como elementos de lucha étnica, lo que Waldenberg ha definido como la «etnización de las religiones en los Balcanes»⁶⁴, es evidente que el origen del conflicto es entre naciones, no entre religiones. Por otra parte, llama la atención que el elemento religioso estuviera presente, como rasgo que ha forjado a una nación, incluso bajo el tiempo de los regímenes socialistas, lo que no excluyó una clara política antirreligiosa. Así, por ejemplo, en Bulgaria Dimitrov se enorgullecía de la tarea llevada a cabo por los santos Cirilo y Metodio, y de igual manera se expresaba Yivkov.⁶⁵ Para el caso albanés, la diversidad religiosa no ha supuesto nunca un problema de convivencia, y ya des de finales del siglo XIX hizo fortuna el verso de Pashko Vasa (1825-1892) según el cual la religión de los albaneses es la misma Albania.⁶⁶ En definitiva, si bien es evidente la complejidad del siglo XX en los Balcanes, su diversidad cultural y religiosa debe ser contemplada también, y de manera clara, como la perfecta «metáfora de la dinámica social entre la globalización y la fragmentación»⁶⁷, que no debe ser contemplada únicamente como un problema, y más en el momento en que Europa es cada vez más diversa y pluricultural.

⁶⁴ Marek Waldenberg, «Democrazia e problemi nazionali nell'Europa centro-orientale», en *L'altra Europa: L'Europa centrale e i Balcani verso l'Unione europea*, ed. por Rade Petrovic y Francesco Russo (Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane, 1998), 63.

⁶⁵ Jorge Dimitrov, *Selección de trabajos* (Sofía: Sofía-Press, 1977), 44: «Mucho antes de la época en que el emperador alemán Carlos V dijo que «sólo hablaba en alemán con sus caballos» (...) en la «bárbara» Bulgaria los apóstoles Cirilo y Metodio habían creado y difundido la antigua escritura búlgara». Todor Yivkov, *La ciencia, gran fuerza productiva* (Sofía: Sofía Press, 1986), 90: «en la esfera de la enseñanza heredada de la obra histórica universal de Cirilo y Metodio».

⁶⁶ Robert Elsie, *Albanian Literature: A Short History* (Londres/Nueva York, I.B.Tauris, 2005). Véase también: Stephanie Schwandner-Sievers y Bernd J.Fischer, eds, *Albanian Identities: Myth and History*. Indiana: Indiana University Press, 2002.

⁶⁷ Djurdjevic, «Los Balcanes...», 278.

VI. Conclusiones

El objetivo principal del presente artículo ha sido presentar, a la luz de los convulsos acontecimientos que se vivieron en la década de 1980, cuáles han sido los rasgos identitarios que se perciben en esta macroregión europea. Tal y como apuntaba Carbonell,⁶⁸ la historiografía, la escritura de la historia, sigue a la historia. El relato sobre la historia está siempre relacionado con la percepción de quien se acerca a uno u otro tema. Así, uno de los hechos más relevantes es constatar que Europa Occidental a menudo ha fijado su mirada en los acontecimientos más traumáticos de la zona, olvidando las innegables aportaciones de la región al conjunto de la cultura europea (la herencia griega, por ejemplo). Por otra parte, tal y como se ha visto, los pueblos balcánicos no siempre han sido los protagonistas de su propia historia, sino que a frecuentemente han tenido que adaptarse a las decisiones que las grandes potencias tomaban en su nombre. El «reparto» de los Balcanes entre Churchill y Stalin es una buena muestra de ello, pero se podrían incluir más ejemplos, como el congreso de Berlín (1878) en el que las potencias europeas zanjaron otro repartimiento de las áreas de influencia en la zona. Más recientemente, el papel de la URSS en el contexto de la Perestroika liderada por Gorbachov marcó de manera indiscutible el futuro de la región. Esta injerencia casi constante de las grandes potencias en la zona ha comportado consecuencias de enorme importancia, como la inestabilidad casi permanente de las zonas fronterizas entre países o la falta de acuerdo en el reconocimiento de algunos estados. En este sentido, el complejo caso de Kosovo sería el más representativo.⁶⁹ Y la religión también ha sido utilizada con fines políticos, si bien es evidente que la diversidad religiosa de la zona constituye un foco de riqueza espiritual y cultural de indudable valor. En diversas zonas de los Balcanes el ecumenismo y el diálogo interreligioso es una realidad mucho más palpable que en Europa Occidental. En definitiva, si bien predomina una imagen negativa de los Balcanes en Europa Occidental, parece indiscutible que Europa no se podrá construir en su totalidad sin (re)incorporar a esta amplia zona del continente. A pesar del pronóstico un tanto pesimista de Koselleck («cualquier ejemplo del pasado, aunque se haya aprendido, llega siempre demasiado tarde»⁷⁰), es necesario que en un futuro no muy lejano se aprenda de una vez de las lecciones que nos ha dejado el pasado.

⁶⁸ Charles-Olivier Carbonell, *La historiografía* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993).

⁶⁹ Branislav Radeljić, «Las discrepancias oficiales: la independencia de Kosovo y la retórica en Europa Occidental», *UNISCI Discussion Papers* 36 (2014), 51-65.

⁷⁰ Reinhart Koselleck, *Futuro pasado...*, 66.

Sobre el autor

El profesor **Baró Queralt** ha sido becario de investigación de Universitat de Barcelona (2000-2005) y profesor de esta universidad (2008-2012). En la actualidad, es profesor adjunto de la Facultad de Humanidades en la Universitat Internacional de Catalunya (UIC, Barcelona); de la que ha sido Vicedecano. Es miembro de un proyecto consolidado del ministerio de Economía y Competitividad, y ha participado en cinco proyectos de investigación nacionales y regionales. Ha obtenido una beca de investigación Basileus, concedida por la Unión Europea para el área de los Balcanes (2016). Sus líneas de investigación principales son las relaciones culturales en la época moderna y el estudio de la memoria histórica en la zona de los Balcanes, especial mente sobre el caso de Albania. Ha obtenido la acreditación de profesor lector de AQU en 2009. En materia de época moderna ha publicado diez monografías y más de 50 artículos en revistas especializadas. Sobre el tema albanés, ha coeditado una traducción española-albanesa de la obra de Juan Eusebio Nieremberg junto a Anastasi Prodaní (*Nieremberg, Aforismos y fragmentos sobre la naturaleza humana. Aforizma dhe fragmente mbi natyrën njerëzore*. Tirana: EDFa, 2016).

About the author

Professor **Baró Queralt** got a scholarship from the University of Barcelona (2000-2005), and he was a professor at this university (2008-2012). Currently, he is an assistant professor at the Faculty of Humanities at the International University of Catalonia (UIC, Barcelona); of which he has been Vice-Dean. He is a member of a consolidated project of the Spanish Ministry of Economy and Competitiveness, and has participated in five national and regional research projects. He has obtained a Basileus research scholarship awarded by the European Union (UE) for the Balkans area (2016). His main lines of research are the cultural relations in the early modern age and the study of historical memory in the Balkan region, especially in the case of Albania. He has obtained the accreditation as a Lecturer (AQU) in 2009. In the field of early modern age, he has published ten monographs and more than 50 articles in specialized magazines. Regarding the Albanian theme, he co-edited a Spanish-Albanian translation of the work of Juan Eusebio Nieremberg with Anastasi Prodaní (*Nieremberg, Aforismos y fragmentos sobre la naturaleza humana. Aforizma dhe fragmente mbi natyrën njerëzore*. Tirana: EDFa, 2016).

El derecho a «no obedecer los mandatos de los príncipes». Los valores republicanos en la Europa Moderna (s. XVI-XVII)*¹

*The right to «not obey the commands of princes».
The Republican Values in early Modern Europe (XVI-XVII century)*

Eduard Martí Fraga
International University of Catalonia
emarti@uic.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp115-131>

Sumario: I. Introducción.—II. «República»: un término ambiguo.—
III. La defensa de la ley por encima del rey.—IV. La defensa del bien
común y el gobierno de muchos.—V. Monarquía y republicanismo:
¿realidades contrapuestas?—VI. Conclusión

Resumen: Monarquía y república se han convertido en los últimos años en dos palabras que esconden realidades institucionales mucho más complementarias de lo que habitualmente se ha pensado. En ocasiones algunas monarquías fueron consideradas «repúblicas urbanas» y en otros casos, las repúblicas fueron criticadas por estar formadas por pequeños absolutistas locales. Más allá de los nombres, resulta necesario reflexionar sobre los valores que estos modelos políticos defendían. Es desde esta perspectiva que quizá se puede entender mejor que en ambos sistemas, con cierta frecuencia se defendían ideas de estado semejantes, en las que la defensa de la ley, el bien común y el gobierno de muchos se convertían en valores fundamentales.

Palabras clave: republicanismo, monarquía, Europa Moderna, constitucionalismo, bien común.

Abstract: *Monarchy and republic have become in recent years two words that hide institutional realities more complementary than has usually been thought. Sometimes some monarchies were considered «urban republics» and in other cases, the republics were criticized for being formed by small local absolutists. Beyond the names, it is necessary to think about the values that these political models defended. It is from this perspective that perhaps it can be better understood that in*

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 5 de septiembre de 2018.

¹ Este artículo se inserta dentro del *Grup d'estudi de les institucions i de les cultures polítiques (segles XVI-XXI)* (2017 SGR 1041) dirigido por Joaquim Albareda.

both systems, similar ideas of a similar state were defended with certain frequency, in which the defense of the law and the common good and the government of many persons became fundamental values.

Keywords: *republicanism, monarchy, Early Modern Europe, constitutionalism, common good.*

I. Introducción

En 1653 los jurados de la ciudad de Zaragoza se negaban a obedecer las ordenanzas reales que modificaban el funcionamiento del sistema electoral del municipio. En su misiva a Felipe IV el común zaragozano recordaba su derecho a «no obedecer los mandatos de los príncipes cuando pueden seguirse escándalos», y que «el establecer leyes políticas para la conservación de una república, por derecho natural, pertenece a los que la gobiernan»². Resulta llamativo que los jurados zaragozanos recurran a un argumento de carácter republicano (la ley por encima del rey) para recordar al monarca que su autoridad sobre el reino era limitada. La anécdota nos puede llevar a reflexionar sobre la naturaleza específica de las monarquías europeas en los siglos XVI y XVII y su convivencia con los valores republicanos.

Más allá de la visión clásica de Pocock³, que considera monarquía y república como dos realidades netamente diferentes, en los últimos años se está poniendo de manifiesto que la realidad es más compleja⁴. Por ejemplo, es llamativo que John Elliott, al hablar de las monarquías compuestas de la época moderna, destaque que «its profound respect for corporate structures and for traditional rights, privileges and customs, the unions of province to each other *aeque principaliter* seems to fit well with the needs of the times»⁵. Es decir, en estos sistemas la corona reconocía la existencia de unos límites a su autoridad, que no es absoluta. Esto es precisamente lo que le estaban recordando los jurados zaragozanos a

² Encarnación Jarque, *Zaragoza en la monarquía de los Austrias* (Zaragoza: Instituto Fernando el Católico, 2007), 388.

³ John Pocock, *The Machiavelant moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republicanism tradition*, (London: Princeton press, 1975).

⁴ Yves Charles Zarka, *Monarchie et république aux XVIème et XVIIème siècles* (Paris, PUF, 2007); James B., Collins, *La monarchie républicaine* (Paris, Oidel Jacob, 2016).

⁵ John Elliott, «Europe of composite monarchies», *Past and present* 131, n.º 1, (1992): 69.

Felipe IV. No olvidemos que, como recordaba Domingo Centenero de Arce, la corona española era una «monarquía constitucionalmente limitada»⁶, precisamente por el poder y autonomía que conservaban los municipios y los reinos que las componían.

Desde la primigenia obra de Franco Venturi⁷, cada vez son más los historiadores que sostienen que los valores republicanos no deberían quedarse limitados a un modelo político determinado, sino que los podemos encontrar tanto en modelos estrictamente republicanos como monárquicos⁸. En este sentido es significativo constatar que Hillary Zmora pone en duda que «absolutismo» de Luis XIV fuera tan grande como se ha pensado, pues para mantenerse en el poder dependió enormemente del apoyo de la nobleza local, a la vez que pervivieron numerosos estados provinciales⁹. Es decir, no era el gobierno de unas personas, sino que necesitaba y estaba sometida a la voluntad de otras, una idea que, como tendremos ocasión de ver, también es bastante republicana. Para el caso de la monarquía hispánica sorprende ver la amplitud de formas con las que se ha querido definir, de las cuales quizá cabe destacar la de Francisco José Aranda, que constata la existencia en la Corona de un «entramado político-oligárquico» de «repúblicas ciudadanas»¹⁰. Es decir, una monarquía que convive y acepta la existencia de sistemas semejantes a «repúblicas» en su interior.

Es a partir de estos casos y otros, que algunos historiadores consideran los valores republicanos como un elemento indisoluble de la identidad europea en los años modernos. Para Cecil Laborde, «the republican tradition occupies a signal place in the Euro-Atlantic political heritage»¹¹, algo que en su momento ya plantearon Martín Van Gelderen y Quentin Skinner al ver el republicanismo como una realidad compartida por muchos de los modelos estatales de los siglos XVI y XVII¹². El objetivo de las siguientes líneas es destacar los principales términos de este debate, para ver en qué

⁶ Domingo Centenero de Arce, «¿Republicanismo castellano? Una visión entre las historias de las ciudades y las Actas Capitulares», en *Repúblicas y republicanismo en la Europa moderna (siglos XVI-XVIII)*, ed. por Manuel Herrero (Madrid: FCE, 2017), 144.

⁷ Franco Venturi, *Utopie e riforma nell'illuminismo* (Turín: Einaudi, 2001).

⁸ Herrero, *Repúblicas y republicanismo...*, 21.

⁹ Hillary Zmora, *Monarchy, Aristocracy and the State in Europe 1300-1800* (London: Routledge, 2001), 89 y ss.

¹⁰ Francisco José Aranda, «Repúblicas ciudadanas. Un entramado político oligárquico para las ciudades castellanas en los siglos XVII y XVIII», *Estudis* 32, (2006): 7.

¹¹ Cecil Laborde, «Republicanism» en *Oxford Handbook of political Ideologies*, ed. por Michael Freeden (Oxford: Oxford University press, 2013), 513.

¹² Martin Van Gelderen and Quentin Skinner, eds., *Republicanism. A shared European heritage* (Cambridge: Cambridge university press, 2002).

medida estos valores forman parte de la identidad europea en los primeros siglos modernos.

II. «República»: un término ambiguo

No es este lugar para analizar la multitud de significaciones que tiene el término «República». Thomas Maissen recordaba que ni el mismo John Adams, padre fundador de Estados Unidos, nunca llegó a entender qué era y según él, «no other man ever did or ever will»¹³. En un reciente trabajo sobre el republicanismo del *Consell de Cent* barcelonés, Xavier Torres reconocía que el término «nunca ha sido unívoco» en el siglo XVII¹⁴. Para Aristóteles el fundamento de la república radicaba en el gobierno de personas iguales y libres, pero sobre todo en la existencia de una ley, ya que «donde las leyes no tienen señorío no es aquella República; porque la ley ha de tener señorío sobre todos, y los magistrados sobre las cosas particulares»¹⁵. Es decir, destacaba aquellos aspectos que hoy podríamos considerar propios del Estado de Derecho, dentro de los cuales cabrían tanto las monarquías como las repúblicas. Aristóteles ponía énfasis en rechazar la «tiranía» como modelo político solvente. Este es el mismo sentido con el que en 1578 Juan Costa, profesor en Salamanca, definía la república: «ciudad que vive en paz, con sus propias leyes y estatutos»¹⁶. Pocos años después, el *Tesoro de la lengua castellana* de Sebastián Covarrubias (1611), profundizaba en el término y diferenciaba entre «república» y «democracia». La primera era el gobierno aristocrático, «la ciudad libre», la que «trata del bien común»¹⁷. La democracia, en cambio, era «el imperio popular, cuando no se gobierna por los nobles ni sabios, reducidos a cierto número, si no por república formada»¹⁸, un tipo de distinción que todavía podemos encontrar en Montesquieu, si bien reformulada. Para él había dos tipos de república: la democracia y la aristocracia¹⁹. Lo cierto es que cuanto más avanza-

¹³ Thomas Maissen, «Repúblicas y republicanismo. Realidades, terminología y enfoques» en Herrero, ed. *Repúblicas y republicanismo...*, 93.

¹⁴ Xavier Torres, «Entre la corona y el Principat: el republicanisme barceloní al segle XVII», *Barcelona Quaderns d'Història* 23 (2016): 193.

¹⁵ Aristóteles, *Política* (Madrid: ENR ediciones, 1934), 28 y 161.

¹⁶ Joan Costa, *El regidor o ciudadano* (Salamanca: casa Antonio Lorenzana, 1578), 149

¹⁷ Sebastián Covarrubias, *Tesoro de la lengua castellana o española* (Madrid: Luis Sánchez Impresor, 1611), vol. 2, fol. 9.

¹⁸ Covarrubias, *Tesoro de la lengua castellana...*, vol. I, fol. 303.

¹⁹ Charles-Louis de Secondat (Montesquieu), *Espíritu de las leyes* (Madrid: Librería Victoriano Suárez, 1906), 32.

mos en el conocimiento de las formas de gobierno imperantes en Europa en los siglos XVI y XVII, se descubre que los modelos políticos son mucho más complejos de lo que parece. La monarquía, entendida como tiranía, era cada vez más cuestionada frente a unos valores republicanos que estaban cada vez más presentes, lo cual no significa que se defendiese necesariamente el modelo estatal republicano. Parece claro que, en palabras de Martín Van Gelderen y Quentin Skinner, «Whatever else it may have meant to be a republican in early modern Europe, it meant repudiating the age-old belief that monarchy is necessarily the best form of government.»²⁰ Aquí radica el debate: definir cuál es la mejor forma de gobierno, la monarquía o la república. O quizá son las dos.

Es por esta razón que resulta necesario huir de una lectura monolítica que presente la «monarquía» y la «república» como dos conceptos contrapuestos e irreconciliables. Manuel Herrero lo ha dicho con claridad: «establecer una estricta separación entre monarquía y república» resulta cada vez más difícil en los siglos modernos²¹, pues las situaciones pueden ser muy variadas en el tiempo y en el lugar. Por eso, más que hablar de «república», pensamos deberíamos hablar de «valores republicanos», independientemente de si estos se viven en un estado republicano o monárquico. En este campo los consensos son mayores. De todos ellos podemos destacar 3 grandes conceptos: la defensa de la ley y las «libertades» propias de una comunidad por encima de la voluntad de una persona; la defensa del bien común sobre el particular y, finalmente, el gobierno de muchos, entendido como opuesto al gobierno de uno (tiranía). ¿En qué medida podemos encontrar estos tres valores en las estructuras estatales europeas de los siglos XVI-XVII?

III. La defensa de la ley por encima del rey

La concepción de un sistema republicano como la defensa de las «leyes» y «libertades», entendidas ya sea como los derechos propios de una comunidad, ya sea como una «Constitución» o «Pacto», es sin duda la más extendida. El caso de las Provincias Unidas es ilustrativo de ello. Como recordaba Marteen Prack, su voluntad de separarse de la Corona Hispánica se explica «por el deseo de mantener las libertades locales y regionales» respecto al poder autoritario de la Corona²². En este sentido Ca-

²⁰ Van Gelderen, Skinner, *Republicanism...*, vol. I, 1.

²¹ Manuel Herrero, «Introducción», en Herrero, ed., *Repúblicas y republicanismo...*, 24.

²² Marteen Prack, *The dutch republic in the seventeenth century* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 4.

therine Secretan ha destacado el papel que ejercieron los hermanos De la Court en la teorización de un republicanismo radical, como opuesto a la monarquía y por eso concluye que «liberty was the key word of Dutch republicanism»²³. Una libertad, recuerda Weststeijn, que «no sólo supone la ausencia de interferencias sino también el autogobierno bajo el imperio de la ley, la ausencia de imposiciones arbitrarias»²⁴.

Esta afirmación del valor absoluto de la ley como valor republicano, nos acerca a los planteamientos constitucionalistas de muchas monarquías. Sin duda es exagerado considerar, como hace Peter Blickle, que «whatever the estates constitutions acquired parliamentary characteristics (...) it tended to be transformed into republic»²⁵. Pero no lo es tanto si disociamos «república» de «valores republicanos». Desde esta perspectiva, los regímenes que hicieron del pactismo y el constitucionalismo uno de los fundamentos de su identidad, cabe entenderlos como impregnados de estos valores republicanos, a pesar de no ser formalmente repúblicas. Es lo que sucedía en los reinos que formaban parte de la Corona de Aragón y de la Italia española. Al iniciar este artículo lo hemos podido ver con la misiva de los jurados de Zaragoza a Felipe IV en 1653: por encima de la voluntad real, existen unas leyes para «la conservación de una república, por derecho natural [que] pertenece a los que la gobiernan»²⁶. No nos confundamos: aunque parezca paradójico, cuando en este texto se menciona la «república», está haciendo referencia a la monarquía de Felipe IV. Los estudios sobre las ciudades castellanas están llegando a visiones similares y por eso Domingo Centenero de Arce concluye que «la defensa de los privilegios y libertades no era ajeno al mundo castellano»²⁷.

El caso catalán presenta sus particularidades. De entrada es llamativo comprobar que frecuentemente las instituciones catalanes fueran tachadas como «republicanas» en un sentido despectivo. El Conde de Oñate se sorprendía de las exigencias barcelonesas y catalanas en las Cortes de 1632, de modo que sus pretensiones les asemejaban «casi a una república libre y encomendada a la real protección de su majestad»²⁸. Un tipo de reflexión

²³ Catherine Secretan, «True freedom and the Dutch tradition of republicanism», *Republics of letter: A Journal for the study of knowledge, politics and arts* 2, n.º1, (2010): 86.

²⁴ Arthur Weststeijn, «España en el espejo holandés: radicalismo republicano tras la paz de Westfalia» en Herrero, ed. *Repúblicas y republicanismo...*, 261.

²⁵ Peter Blickle, «Communalism, Parliamentarism, Republicanism», *Parliaments, States and Representation* 6 (1986): 9.

²⁶ Jarque, *Zaragoza en la monarquía...*, 388.

²⁷ Domingo Centenero de Arce, «¿Republicanismo castellano?...», 131-132.

²⁸ Xavier Gil, «Concepto y práctica de república en la España moderna. Las tradiciones castellana y catalano-aragonesa», *Estudis* 34 (2008):137.

que 70 años más tarde, en 1704, mantenía el marqués de Mancera, al ver la fuerza con el *Consell de Cent* exigía al rey la liberación de unos encarcelados. Para Mancera los consellers deseaban «pasar a tomárselo [el derecho] por autoridad propia, haciéndosele con el delito de república»²⁹. Se percibe aquí una visión negativa de la actuación de las instituciones catalanas por priorizar la defensa de la legalidad por encima de la voluntad real. Lo que no eran conscientes estos contemporáneos es que para los catalanes el modelo deseable era la monarquía, y no la república. Ilustrativo de ello pueden ser las demandas de las instituciones catalanes en los tratados de paz de Utrecht. El manual de instrucciones que entregaron a sus embajadores en febrero de 1713 ponían de manifiesto que el primer objetivo era que Cataluña siguiera unida a Castilla, Aragón y Valencia bajo el gobierno de Carlos III el archiduque, es decir, bajo un modelo monárquico. Sólo como último recurso aceptaban convertirse en «república separada, bajo la protección de la augustísima casa de Austria»³⁰. Los catalanes no eran republicanos por mucho que algunas autoridades castellanas los hubiesen acusado de eso durante el siglo XVII. Lo que ocurría era que su modo de entender la monarquía mixta de carácter pactista, en que la ley estaba por encima del rey, los asociaba fuertemente a un modo de funcionar republicano³¹. El problema no era «república» o «monarquía», si no el tipo de monarquía que se defendía.

Esta problemática también la podemos encontrar la Italia y la Alemania de los siglos XVI y XVII. Giovanni Muto ha recogido las principales demandas que hacía la nobleza napolitana en los parlamentos que se mantuvieron en el reino hasta 1642. Entre ellos destacaban la defensa de las «jurisdicciones privilegiadas» y «la limitación de los poderes del virrey y de los regidores de cancillería», los cuales debían dar cuenta de su gestión a los magistrados de la ciudad³². Es decir, se estaba reafirmando una vez más, la existencia de unas leyes y privilegios propios de reino que el monarca no podía cambiar y a las que estaba sujeto. En la misma línea, Vittor Ivo Comparato ha destacado que numerosas ciudades italianas (Perugia, Bologna, Siena) preferían estar sometidas a la autoridad de las grandes repúblicas del Norte de Italia (Génova, Venecia) que no al Imperio austríaco porque las primeras «dejaban intactas las leyes y mantenían

²⁹ Archivo Histórico Nacional (AHN), Estado, legajo. 1605, 8 de julio de 1704.

³⁰ Archivo de la Corona de Aragón, *Libro de deliberaciones de la Diputación*, N-275, fol. 221r. y v.

³¹ Gil, «Concepto y práctica de república...», 135 y ss.

³² Giovanni Muto, «La nobleza napolitana en el contexto de la Monarquía Hispánica» en *Las redes del Imperio. Élités sociales en la articulación de la Monarquía Hispánica, 1492-1714*, dir. por Bartolomé Yun Casalilla (Madrid: Marcial Pons, 2009), 146.

las magistraturas en manos de los ciudadanos, lo que suponía un modo de recuperar su libertad y una defensa respecto a posibles dominios externos»³³. En 1688 el cardenal Francesco Bounsvi recordaba al emperador alemán la fortaleza y autonomía que tenía la ciudad italiana de Lucca, «que si bien la República era llamada ciudad imperial, no se encontraba sometida al Consejo Áulico, ni a los comisarios imperiales, puesto que nuestros privilegios nos conceden la plena soberanía, sin ninguna dependencia del Imperio»³⁴.

Las ciudades y los estados alemanes nos proporcionan también numerosos ejemplos de la fortaleza que tenían sus leyes sobre la autoridad del Emperador, de los príncipes e incluso sobre sus propios dirigentes. En 1603 los ciudadanos de Lübeck destacaban que el poder que ejercían los magistrados urbanos era de «gobernadores de la república» y no de «señores absolutos», pues ellos eran tan ciudadanos como el resto de miembros de la comunidad³⁵. Robert V. Friedeburg ha mostrado que en los siglos XVI y XVII «Governance in the Empire became bonded to a rule of law» y que las ciudades tomaron conciencia de los auténticos patriotas era aquellos que defendían la religión y las leyes que les eran propias³⁶. Christopher R. Friedrichs destacó que los líderes de las revoluciones urbanas alemanas del siglo XVII contra los poderes de los príncipes se basan en un «arsenal of constitutional arguments to bear on even the smallest civic disputes»³⁷. En 1654 Johanes Micraelius decía que los poderes de príncipe estaban limitados por la existencia de «*leges fundamentales*» a las que «*obstrictus sit*»³⁸. Un ejemplo de la viveza de estos ideales en las ciudades alemanas se visualiza en las motivaciones que les llevaron a rebelarse al emperador o sus príncipes en el siglo XVII. Lo podemos ver en el cuadro n.1.

³³ Vittor Ivo Comparato, «From the Crisis of Civil Culture to the Neapolitan Republic of 1647: Republicanism in Italy between the Sixteenth and Seventeenth Centuries» en Gelderen y Skinner, ed., *Republicanism...*, 182.

³⁴ Citado por Renzo Sabatini, «La república de Lucca entre la España borbónica y el Imperio (1700-1716)», en Herrero, *Repúblicas y republicanism...*, 397.

³⁵ Thomas Weller, «Political representation and Symbolic Communication», en *Political Representation in Ancient Régime*, ed. por Joaquín Albareda y Manuel Herrero (London: Ashgate, 2018). En prensa.

³⁶ Robert V. Friedeburg, «In defense of Patria: resisting magistrates and the duties of patriots in the Empire from the 1530s to the 1640», *Sixteenth Century Journal*, XXXII/2 (2001): 360 y 379.

³⁷ Christopher R. Friedrichs, «German town revolts and the seventeenth-century crisis», *Journal Renaissance and Modern Studies* 26 (1982): 30.

³⁸ Johanes Micraelius, *Regia politic scientia, compendiosis, aphorismis et quaestionibus proposita* (Stetin: Micraelius Hopfneri impresor, 1654), 106.

Cuadro 1

Causas de las revoluciones urbanas alemanas en el siglo XVII

Causa	Total	%
Derechos políticos	14	46,7
Representatividad política y competencias decisorias	21	70,0
Competencias fiscales	14	46,7
Cuestiones Religiosas	5	16,7

Fuente: Elaboración propia a partir de Friedrichs, «German towns revolts...», 40-48

Casi en la mitad de los casos los levantamientos fueron por cuestiones los derechos políticos (privilegios, leyes, costumbres) y fiscales (sobre todo impuestos) que eran negados o usurpados por los príncipes o el Emperador. Así, los líderes de la revuelta de Brunswick de 1601-1604, exigían un aumento de las competencias políticas que tenían los gremios; en Lemgo, entre 1609-1617, la causa fue la negativa a aceptar un mayor control sobre la ciudad por parte del conde de Lippe; entre 1673 y 1686 los ciudadanos de Hamburgo lucharon por defender sus «constitutional rights» a la vez que aumentaban sus competencias fiscales, etc. Lo que resulta llamativo es que aproximadamente en la mitad de los 30 casos analizados, el conflicto acabó con algún tipo de acuerdo en el que las demandas de los ciudadanos se aceptaban total o parcialmente.

Francia tampoco fue ajena a este tipo de visión de la monarquía, pues la defensa de la ley y la resistencia a la opresión de la monarquía también están presentes en muchas de las asambleas provinciales francesas durante los siglos modernos. Veamos solo un ejemplo. René Favier ha mostrado cómo, a pesar del debilitamiento de las *assemblées de pays* del Dauphiné a partir de 1630, éstas continuaron teniendo un papel importante en la vida política, lo que les permitía protestar por los abusos del monarca, aceptar el impuesto, intervenir en temas jurídicos, permitir las levas militares, etc.³⁹. Está claro que el rey no tenía un control absoluto sobre lo que sucedía en el Delfinado y sus ciudadanos conservaban privilegios y derechos a lo que no pensaban renunciar con facilidad. Algo similar podríamos decir del Lan-

³⁹ René Favier, «Le conflit des ordres et la représentation provinciale en Dauphine au XVII siècle», en *Les assemblées d'Etats dans la France Méridionale à l'époque moderne*, ed. por Anne Blanchard, Elie Pâlaquier and Henri Michel (Montpellier: Université Paul Valéry, 1995), 78.

guedoc⁴⁰ o de los Estados de la Borgoña durante el siglo xvii⁴¹. A pesar del gran poder que llegó a ejercer la monarquía francesa en la época moderna, pocas veces llegó a ser realmente absoluto, pues la conciencia de la existencia de unos privilegios y leyes por parte de las ciudades y estados se mantuvo más vivo de lo que se ha pensado⁴².

IV. La defensa del bien común y el gobierno de muchos

La defensa del «bien común» es otro término profundamente vinculado a las ideas republicanas. Maurizio Viroli destacaba hace unos años, citando a Tolomeo de Lucca, que el patriotismo republicano se basa en el que «antepone no las cosas privadas a las comunes, sino aquello que es común a lo privado»⁴³. Es un tipo de vida activa, de responsabilidad del ciudadano respecto a su sociedad. Julia Adams lo ha demostrado perfectamente respecto a las Provincias Unidas. En ellas «men could now become the subjects of their own history rather than mere subjects of the King»⁴⁴. Domingo Centenero de Arce ha destacado que desde finales del siglo xvi y durante todo el siglo xvii en las ciudades castellanas el término «repúblico», se utilizó para referirse «a aquellas personas que buscaban el bien común y hasta cierto punto se oponían a algunas demandas de la corona»⁴⁵. En Cataluña, la preocupación por el bien común se manifestaba, entre otros escenarios, en las prerrogativas que con frecuencia se otorgaba el Consejo de Ciento para defender el marco legal de todo el Principado, más allá de las competencias de la Diputación. Es lo que sucedió en el caso de la vicergeía de 1701, en la negativa a firmar la modificación del testamento de Carlos II o en el conflicto por el *Epítome*⁴⁶.

⁴⁰ Arlette Jouanna, «Les Etats de Languedoc et le consentement de l'impôt après la révolté de 1632» en Blanchard et al., eds., *Les assemblées d'Etats...*, 153 y ss.

⁴¹ Jérôme Loiseau, *Elle fera ce que l'on voudra. La noblesse aux états de Bourgogne* (Paris: Press Universitaires de Franche-Comté), 180.

⁴² Marie Laure Legay, *Les états provinciaux dans la construction de l'Etat Moderne* (Genève: Librairie Droz, 2001).

⁴³ Maurizio Viroli, «El sentido olvidado del patriotismo republicano», *Iseogria* 24 (2001): 6.

⁴⁴ Adams, *Familial State...*, 135.

⁴⁵ Domingo Centenero de Arce, *De repúblicas urbanas a ciudades nobles* (Madrid: Biblioteca Nueva, 2012), 144. Cfr. también Ruth Mackay, *Los límites de la autoridad* (Salamanca: Junta de Castilla y León, 2007), 11.

⁴⁶ Sobre estos conflictos vid. Eduard Martí, *La Conferencia de los Tres Comunes (1697-1714)* (Lérida: Milenio, 2008). Sobre el bien común en Cataluña: Lluís R. Corteguera, *Per al bé comú. La política popular a Barcelona, 1580-1640* (Vic: Eumo Editorial, 2004).

Pero lógicamente esto no era exclusivo de la corona Hispánica. Manuel Herrero considera que «the claim to defend the common good» es un elemento central en las ideas republicanas en Génova, Venecia y las Provincias Unidas⁴⁷. Peter Blickle ha mostrado cómo el recurso al «bien común» también fue uno de los argumentos usados por la burguesía y los campesinos del sur de Alemania en el siglo XVI «to abandon their lords, renounce obedience to them, capture them, make war on them and then to retire them»⁴⁸. Friedrichs, por su parte, destaca que muchas de las revoluciones urbanas alemanas tienen su raíz en los agravios a que eran sometidos los ciudadanos⁴⁹. En parte esta realidad se puede visualizar en el cuadro n.1 que hemos recogido líneas arriba. Detrás de la defensa de las competencias fiscales, de los derechos políticos, se esconde la voluntad de defender los intereses de la comunidad, no sólo de las personas concretas que en aquel momento ejercían el cargo de magistrado urbano. En este sentido, y saltando al caso francés, resulta significativo que uno de los elementos que más llamó la atención de Tocqueville sobre los Estados generales del Languedoc fuese el equilibrio interno, en el que «todas las partes (...) son solidarias entre sí y deben ayudarse mutuamente»⁵⁰, un tipo de reflexión muy semejante al bien común.

El último gran significado con el que podemos vincular el republicanismo es con el gobierno de muchas personas. En 1526 el florentino Francesco Guicciardini consideraba que uno de los objetivos de la república era que sus cargos estuvieran «abiertos a todos y cada una de las personas, de tal modo que el mayor número posible de ciudadanos podían participar, ya que siendo todos hijos de la misma madre, también todos lo han de sentir como suya»⁵¹. En las ciudades alemanas hay una clara conciencia que en el siglo XVI y XVII los gobernantes ejercen su poder «by the consent of the people associate in a political body»⁵². Para el caso de las ciudades castellanas Domingo Centenero de Arce destaca que las repúblicas urbanas «tenían que garantizar la participación política del *populus*, aunque no su igualdad»⁵³. Esto es sin duda un rasgo distintivo de la identidad europea. Como desta-

⁴⁷ Manuel Herrero, «Republican Monarchies, Patrimonial Republics. The catholic monarchy and the mercantile republics of Genoa and the United Provinces» en *Polycentric Monarchies* ed. por Pedro Cardim et al. (Eastbourne: Sussex Academic Press, 2012), 188.

⁴⁸ Blickle, «Communalism...», 10.

⁴⁹ Friedrichs, «German town revolts...», 33.

⁵⁰ Alexis Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución* (Madrid: Alianza, 1982), 214.

⁵¹ «Del modo di eleggere gli uffici nel Consiglio Grande», en Francesco Guicciardini, *Dialogo e discorsi del Reggimento di Firenze* (Bari: Latera, 1932), 176. La traducción es nuestra.

⁵² Gelderen, Skinner, *Republicanism...», 207.*

⁵³ Centenero de Arce, «¿Republicanismo castellano?... », 129.

caba Prack, en los años modernos «European towns were governed in a variety of ways, but almost without exception by a collective of people with formal citizen status»⁵⁴. Una valoración muy semejante a la que hacía Friedrichs, que destacaba que estos sistemas electorales, más o menos amplios, era una característica europea «unique in global terms»⁵⁵. Lógicamente en todos los lugares la representación política no fue igual, pero su existencia sí que fue una constante a los largo de los años modernos.

Esta realidad es compatible con el cierre oligárquico que se produjo en los siglos XVI y XVII en la mayor parte de las repúblicas y municipios europeos, excluyendo en muchos de ellos a mercaderes y miembros de los gremios de la dirección del municipio. En Génova la reforma de 1528 limitó el acceso a los miembros de los 28 alberghi⁵⁶. En Nápoles, nos recuerda Muto, «durante la primera mitad siglo XVI los cinco seggi (...) aprobaron reglas de selección bastante rígidas y selectivas, y de hecho, se bloqueó el relevo»⁵⁷. En la corona hispánica son muchos los estudios que han puesto de manifiesto la progresiva pérdida de poder de los concejos abiertos y los procesos que permitían el acceso a los cargos sólo a ciudadanos o nobles. Para el siglo XVII, Francisco José Aranda, destaca que «los concejos, son consejos de notables, o sea de nobles»⁵⁸. En algunos casos, como Córdoba o Madrid, los nobles se hicieron con el control absoluto del municipio a finales del siglo XVI y principios del XVII⁵⁹. En las ciudades alemanas la situación no fue muy diferente. Peter Blickle ha mostrado cómo en muchas ciudades europeas la burguesía luchó por mantener su influencia política «despite the oligarchic tendency in the cities of the early modern period»⁶⁰.

Sin embargo estos hechos no nos pueden hacer perder de vista que, a pesar de los esfuerzos por limitar la representatividad del *populus* y su capacidad de decidir en cuestiones políticas, a la hora de la verdad por toda Europa se mantuvo notables cuotas de participación política de sectores sociales muy amplios. Por mucho que en Génova sólo tuvieran acceso los

⁵⁴ Prack, «Citizenship in pre-modern Eurasia...».

⁵⁵ Christopher R. Friedrichs, «Urban elections and Decision-Making in Early Modern Europe and Asia» en *Urban election and Decision-Making in Early Modern Europe, 1500-1800*, ed. por Rudolf Schlög (Cambridge: Cambridge Scholar publishing, 2009), 301 y 320.

⁵⁶ Carlo Bitossi, «Governing in a Republican state. The case of Genoa from Medieval to Modern times» en Albareda y Herrero ed. *Political Representation...*

⁵⁷ Muto, «La nobleza napolitana...», 140.

⁵⁸ Francisco José Aranda, «Repúblicas ciudadanas. Un entramado político oligárquico para las ciudades castellanas en los siglos XVII y XVIII», *Estudis* 32 (2006): 25.

⁵⁹ María Isabel Castillejo, «Los caballeros venticuatro de Córdoba a finales del siglo XVII», *Chronica Nova* 22 (1995): 22. Sobre Madrid vid. Mauro Hernández, «La oligarquía hidalga. El Estatuto del Concejo de Madrid», *Villa de Madrid* 108, n.º 2 (1992): 22.

⁶⁰ Peter Blickle, *Resistances, representation and community* (Oxford: Clarendon press, 1997), 326.

miembros de los 28 alberghi, todavía en 1700 estaba activo el consejo de los 200⁶¹. En Francia, Antoine Follain, a la vez que reconoce la existencia de «corps politiques» que limitaban el acceso a las deliberaciones del municipio a una elite cerrada, también existieron en algunos municipios «une assemblée générale» a la que los oficiales municipales debían recurrir constantemente «pour prendre d'elle leurs ordres»⁶². Algo semejante pero con más intensidad sucede en las ciudades de la Corona de Aragón, en que las competencias y el número de personas que participaban en el gobierno local eran mayores. Algunos datos: el Consejo de Ciento barcelonés, estaba compuesto por 144 miembros que incluían a mercaderes y artesanos⁶³, en Zaragoza había un concejo de 100 vecinos que sumados a los consejeros llegaban a la cifra de 135 personas; en Lérida los jurados lo formaban 50 personas, en Castellón 34, en Mesina 36. Lo interesante es que en la mayor parte de ellos también participaban los abogados, los doctores, mercaderes y miembros de los gremios. Pero este proceso era común a muchas otras ciudades europeas. Hasta principios del siglo XVII en el norte de Bravante los gremios escogían a sus representantes, algo que también sucedió hasta 1528 en Utrecht. En Groningen los intentos por aumentar el poder de los gremios en el gobierno de la ciudad perduraron hasta 1662⁶⁴.

La representación política de los diferentes grupos sociales fue otro motivo de enfrentamiento con los príncipes. Una ojeada al cuadro n.1 pone de manifiesto que en el 70% de ellas se pretendió aumentar el número o las competencias de las personas que participaban en el gobierno municipal. Así, en Brunswick los líderes gremiales pedían en 1613 «to acquire a greater role in civic government»; en Heilbron, los ciudadanos se quejaban en 1651 del carácter poco representativo del consejo municipal y las reformas de 1661 y 1699 en Lübeck y Hamburgo aumentaron los derechos de la asamblea de burgueses⁶⁵. Más allá del hecho de que consiguieran sus objetivos (en algunos caso sí, en otros), la existencia de estas protestas pone de manifiesto que los ideales republicanos de representatividad política y de autogobierno estaban muy presentes en el ámbito germánico.

Visto en conjunto hemos de reconocer, como lo hacía Blickle, que, «despite of oligarchic tendency in the cities of Early Modern period (...), the

⁶¹ Raphaël Barat, «Representatio identitatis: l'idée de représentation politique dans la République de Genève lors de la crise de 1707», *Parliaments, States and Representation* 37, n.º 3 (2017): 273.

⁶² Antonine Follain, «L'administration des villages par les paysans au XVIIIe siècle», *Revue XVIIe siècle* 234 (2007):8.

⁶³ Núria Florensa, *El Consell de Cent, Barcelona a la Guerra dels Segadors* (Barcelona: Universitat Rovira i Virgili, 1996).

⁶⁴ Prack, *The dutch republic...*, 169-170.

⁶⁵ Friedrichs, «German towns revolts...», 44-48.

burghers never gave up their right to articulate themselves politically as a community»⁶⁶. Podrían ser cada vez menos personas, pero nunca dejaron de ser un grupo suficientemente amplio para evitar el control por parte de una única persona. Lo significativo es que este proceso se produce dentro de las monarquías, no fuera de ella.

V. Monarquía y republicanismo: ¿realidades contrapuestas?

Llegados a este punto cabe preguntarse si realmente monarquía y republicanismo son dos realidades que se excluyan mutuamente. Sin duda esta afirmación puede parecer atrevida, pero si entendemos como republicanismo la defensa de unos determinados valores quizá no lo sea tanto. Quentin Skinner ha puesto de manifiesto que fue en la Italia tardo-medieval cuando se produjo una revalorización de los ideales republicanos como consecuencia de la relectura de los textos aristotélicos. Muchos autores italianos (Orfino da Lodi, Giovanni da Viterbo, Brunetto Latini) estaban convencidos que «the best form of constitution for a commune or civitas must be republican as opposed to monarchical in character»⁶⁷, entendiendo monarquía como tiranía.

Partiendo de esta perspectiva no deja de ser paradójico que la gran crítica que se hacía desde las monarquías para rechazar los estados republicanos, fue precisamente su carácter tiránico. Así, Saavedra Fajardo no dudaba en afirmar en 1640 que en una república «Todos viven esclavos de sus reyes. De sí mismo es tirano el magistrado, pudiéndose decir de ellas que viven sin señor, pero no con libertad»⁶⁸. La nobleza frondista francesa se oponía al gobierno de Mazarino, que les quería sacar privilegios, alegando que su actitud era netamente tiránica, la cual bajo «le prétexte de liberté va mener les tyrannisés vers l'esperit republican contagieux»⁶⁹. Más de cincuenta años después, en 1705, el virrey Velasco criticaba el poder de los consellers de Barcelona, en muchos casos comparados con líderes republicanos⁷⁰, por-

⁶⁶ Blickle, *Resistances, representation...*, 326.

⁶⁷ Quentin Skinner, *Visions of politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), vol. 2, 19.

⁶⁸ Diego Saavedra Fajardo, *Empresas políticas*, Francisco Díez de Revenga ed. (Barcelona: Planeta, 1988), 81.

⁶⁹ Thomas Maissen, «Devenir una republique au temps des monrquies» *Francia* 41, (2014): 111.

⁷⁰ El historiador John Elliott llegó a decir que Barcelona «era casi una república independiente, una segunda Venecia, ligada a su conde, ahora rey de Castilla, solo por lazos muy delgados» John Elliott, *La revolta catalana, 1598-1640* (Barcelona: Vicens Vives, 1966), 155. La traducción es nuestra.

que «con su autoridad y mandamientos, hacen esclavos de sus detestables máximas la voluntad de la mayor parte desta plebe»⁷¹. Por esta razón, no parece casualidad que algunos autores, valorando el papel que ejerció la república de Holanda en los años modernos, concluyan que en el siglo XVIII ésta era una «simple republic of rentiers families and «little local absolutist», destacando el poder casi dictatorial que atesoraba la élite cerrada que la dirigía⁷².

Pero si las repúblicas fueron asociadas en ocasiones a sistemas dictatoriales o de carácter monárquico, no es menos cierto que otros estudios destacan el carácter republicano de una parte importante de las monarquías de los siglos XVI y XVII. Para Manuel Herrero el caso hispánico es un ejemplo de «Monarquía republicana» en la que «even in the lands where de King exercised greatest authority, such as Castile, allowed the persistence of a certain republicanism»⁷³. Los estudios de Regina Grafe sobre Castilla, posiblemente el reino con menos competencias de los que componían la Corona, muestran con claridad que la autonomía fiscal del reino «ressemblait à l'origine plus à celui d'un cité-État qu'à celui d'autre Etat Territoriaux»⁷⁴. Pero no sólo en Castilla. En 1697 el duque de Vendôme se sorprendió de las exigencias de las autoridades barcelonesas para firmar el armisticio de 1697, pues «nunca había visto una ciudad con tantos privilegios (...) con capacidad de burlarse a menudo de las órdenes del rey de España»⁷⁵. Una ciudad que, no lo olvidemos, en 1713 pedía seguir siendo parte de la monarquía austríaca y veía en el modelo republicano un mal menor no deseado⁷⁶. Por su parte, Encarna Jarque considera que la oligarquía zaragozana, defendió «un proyecto político similar al de las ciudades italianas, el del humanismo cívico que valoraba la preeminencia de la ley, la independencia de los magistrados municipales y su participación cívica»⁷⁷. Precisamente los valores que hemos visto en este trabajo. Para el caso genovés, Manuel Herrero ha destacado que hasta el siglo XVIII la corona Española «se mantuvo fiel a su ideal pactista y actuó como garante de las leyes y libertades genovesas»⁷⁸.

⁷¹ Archivo Histórico Nacional, Estado, legajo. 272, expediente. 75.

⁷² Adams, *Familial state...*, 157.

⁷³ Herrero, «Republican Monarchies...», 182.

⁷⁴ Regina Grafe, «Tyranie à distance: la construction de l'État polycentrique et les systèmes fiscaux en Espagne (1650-1800)» en *Ressources publiques et construction étatique en Europe* dir, por Katia Beguin (Paris: IGPDE, 2015), 186.

⁷⁵ Joaquim Albareda i Salvadó, «Catalunya a finals del segle XVII: la continuïtat de la revolta», en *La revolució catalana de 1640*, ed. por Eva Serra et al. (Barcelona: Crítica 1991), 310.

⁷⁶ *Libro de deliberaciones de la Diputación...*, fol. 221r. y v.

⁷⁷ Jarque, *Zaragoza en la monarquía...*, 399.

⁷⁸ Manuel Herrero, «La red genovesa de los Spinola», en Yun Casalilla, dir., *Las redes del Imperio...*, 101.

En la Europa central, constatamos que los valores republicanos estuvieron muy presentes en las ciudades estado alemanas. No por casualidad Peter Blicke destacó el proceso de transformación de numerosos principados eclesiásticos alemanes en repúblicas a partir del siglo XVI⁷⁹. Por otro lado, la defensa de un «constitutional patriotism» por parte de las ciudades alemanas frente a sus príncipes fue un tema constante en las revoluciones de los siglos XVI y XVII⁸⁰. Además, no hay que olvidar que Polonia era una monarquía de nobles con un fuerte componente republicano. Sólo un ejemplo: en 1666, el panfleto «Libera republica», consideraba que «A part from Venice, Poland was the sole true republic»⁸¹. Para Francia, los cada vez más numerosos estudios sobre algunos de sus estados provinciales están poniendo de manifiesto su íntima relación con formas de carácter republicano. Borgoña, por poner un ejemplo, fue considerada en el siglo XVII una auténtica «república oligárquica», a pesar de estar bajo la autoridad del rey⁸². Estos ejemplos y otros que podríamos recoger muestran que, a la hora de la verdad, nos encontramos en el siglo XVI y XVII con un universo de modelos estatales monárquicos y republicanos muy variados, en el que los límites entre unos y otros son mucho más finos de lo que pensamos.

VI. Conclusión

Caracterizar de un modo unitario los modelos estatales en la Europa de los siglos XVI y XVII resulta difícil, pues la variedad de peculiaridades de cada lugar es muy grande. En las líneas precedentes hemos querido sugerir que quizá hay que ir un paso más allá de la tradicional contraposición entre monarquía y república. En última instancia, lo más importante no es tanto el modelo político que defienden si no los valores que representan. En este sentido, parece que la defensa de la ley sobre la voluntad de un monarca o magistrado municipal, la defensa del bien común sobre el particular y la difusión de formas de gobierno participativas, son valores que compartían muchas monarquías y repúblicas de la Europa de los siglos XVI y XVII. El hecho que estos valores se vivan en una monarquía o en una república quizá sea un tema secundario.

⁷⁹ Blicke, «Communalism,...», 9-10.

⁸⁰ Friedeburg, «In defense of Patria...»; Friedrichs, «German Town revolts...».

⁸¹ Anna Grzêskowiak-Krwawicz, «Anti-monarchism in polish republicanism in the Seventeenth and Eighteenth Centuries» en Gelderen y Skinner, ed., *Republicanism...*, 44.

⁸² Loiseua, *Elle fera...*, 51.

Sobre el autor

Eduard Martí es doctor en Historia por la Universidad Pompeu Fabra (2008) y profesor de la Universidad Internacional de Cataluña. Es autor de diferentes libros entre los que destacan *La Conferencia de los Comunes (1697-1714)* (Fundación Ernest Lluch, 2008); *La clase dirigente catalana* (Pagés editors, 2009) y *El Brazo militar de Cataluña, 1602-1714* (Universidad de Valencia, 2016). Acreditado como lector por AQU. Sus líneas de investigación son la historia de las instituciones catalanas y europeas en el siglo XVII y XVIII y la nobleza en los siglos modernos, temas sobre los que ha publicado numerosos artículos y capítulos de libro.

About the author

Eduard Martí is PHD in History by Pompeu Fabra University (2008) and teacher at the International University of Catalonia. He is the author of several books, among them *La Conferencia de los Comunes (1697-1714)* (Fundació Ernest Lluch, 2008); *La classe dirigent catalana* (Pagés editors, 2009) and *El Braç Militar de Catalunya, 1602-1714* (University of Valencia, 2016). His lines of research are the history of Catalan and European institutions in the seventeenth and eighteenth centuries and the nobility in modern ages, topics on which he has published numerous articles and book chapters.

Europa, vía pedagógica: la viabilidad del Humanismo en época postmoderna*¹

*Europe, pedagogical route:
the viability of humanism in the postmodern period*

Conrad Vilanou Torrano

Catedrático de Pensamiento pedagógico contemporáneo
Universidad de Barcelona
cvilanou@ub.edu

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp133-151>

Sumario: I. Introducción.—II. Europa, una narrativa histórica.—III. Europa, una vía pedagógica.—IV. Europa, un devenir dialéctico.—V. A modo de conclusión.

Resumen: En este artículo se presenta Europa como una historia narrada que ha recurrido a la pedagogía para transmitir sus valores. Desde esta perspectiva, Europa constituye un proyecto que se enraíza en la cultura clásica y que, a través del cristianismo, ha llegado a la modernidad gracias a los ideales de formación. Asimismo, se constata que la idea de Europa —entendida como un sistema axiológico— ha seguido un devenir dialéctico, de modo que a épocas en que han prevalecido los principios humanistas han seguido etapas en que han dominado los intereses económicos. Con la llegada de la crisis de 2008, parece que los valores humanistas que han dado sentido a la historia de Europa han quedado afectados, de modo que conviene garantizar la viabilidad del humanismo —esto es, la defensa de la dignidad humana— como un valor prioritario, a pesar de las incertidumbres que acechan al proyecto europeo en un mundo postmoderno.

Palabras clave: Europa, pedagogía, humanismo, historia, cultura, dialéctica

Abstract: *This article presents Europe as a narrated story that has used pedagogy to transmit its values. From this perspective, Europe is a project that is rooted in classical culture and that, through Christianity, has reached modernity thanks to the ideals of formation. It is also noted that the idea of Europe —understood as an axiological system— has followed a dialectical evolution, so*

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 6 de septiembre de 2018.

¹ La investigación que ha dado lugar a estos resultados ha sido impulsada por RecerCaixa. El autor firmante recoge en este artículo las discusiones y trabajos de seminario del GREPPS (Grupo de Investigación en pensamiento pedagógico y social) y agradece a los profesores Jordi Garcia Ferrero, Enric Prats e Isabel Vilafranca sus indicaciones y sugerencias.

that at times when humanist principles have prevailed they have followed stages in which they have dominated economic interests. With the arrival of the 2008 crisis, it seems that the humanistic values that have given meaning to the history of Europe have been affected, so it is important to guarantee the viability of humanism —that is, the defense of human dignity— as a value priority, despite the uncertainties that threaten the European project in a postmodern world.

Keywords: Europe, pedagogy, humanism, history, culture, dialectics

I. Introducción

Es obvio que en los últimos tiempos Europa vive una profunda crisis, tal y como se puede comprobar con el Brexit. No en vano, Enrico Letta ha publicado el libro *Hacer Europa y no la guerra*, una llamada a fortalecer los lazos entre las naciones². Da la impresión que Europa —que había sido una vía pedagógica y cultural— ha optado por una senda económica, basada poco después de la Segunda Guerra Mundial en el carbón y acero, y más tarde, en la lógica de un mercado común europeo hasta el punto de articular una comunidad económica. De hecho, esta deriva economicista se ha acentuado en los últimos años, después de la crisis financiera de 2008, que ha priorizado las cuestiones monetarias en detrimento de una unidad cultural y pedagógica que ahondara en las temáticas humanistas. Bien mirado, este espíritu humanista enlaza con la tradición pedagógica, desde la *Paideia* griega hasta las corrientes neo-humanistas de los siglos XIX y XX que promocionaron la escolarización y la alfabetización, no sólo a través de la educación primaria sino también del bachillerato. Así pues, la historia de Europa puede entenderse como una dialéctica entre una serie de factores entre los que destaca la oposición entre la idea de una Europa cultural y pedagógica y otra Europa económica y pragmática. En algunos momentos parece dominar una, pero en otras situaciones emerge la otra.

Con este enfoque, Europa puede ser vista como una secuencia de continuidades y interrupciones, que actúan de manera dialéctica, sin quebrar en modo alguno el hecho de que Europa es una historia narrada que ha recurrido a la pedagogía como vehículo de transmisión. Hoy vivimos, pues, una etapa de crisis que contrasta con lo que sucedió hace unos años cuando la idea de Europa crecía ilusionadamente. De hecho, este avance en la idea de Europa culminó con el tratado de Maastrich, que entró en vigor el 1 de no-

² Enrico Letta, *Hacer Europa y no la guerra. Una apuesta europeísta frente a Trump y el Brexit* (Barcelona: Península, 2017).

viembre de 1993, y que permitió pasar de la Comunidad (término propuesto por Monnet) europea a la Unión Europea, con lo cual se reafirmaba el deseo de convergencia y unificación.

A todas luces, la actual crisis europea no constituye una novedad, si tenemos en cuenta lo que aconteció en la época de entreguerras (1919-1939). Conviene tener presente aquello que dijo T.S. Eliot cuando se despidió de los lectores, en enero de 1939, al cerrar la revista *The Criterion*, en el sentido de que el espíritu europeo se había hecho invisible. Por su parte, en 1932, Stefan Zweig insistía en la pedagogía para desintoxicar Europa de los males de las crisis de entreguerras, una crisis total³. Al fin y al cabo, el surgimiento de la Unión Europea en el año 1957 se basa en esta tradición humanista como pusieron de manifiesto los que pueden ser considerados fundadores de Europa (Schuman, Adenauer, De Gasperi, De Gaulle, Rougemont, etc.), si bien para algunos —como reconoció Jean Monnet— se relegó a un segundo término la vía cultural-pedagógica⁴. En efecto, Monnet ha sido considerado por el profesor Santiago Petschen un auténtico pedagogo social, de manera que no ha de extrañar la afirmación de este último cuando proclama que «a la Unión Europea la hizo la pedagogía»⁵.

II. Europa, una narrativa histórica

Resulta evidente que Europa posee tres claros progenitores: dos paganos representados por la cultura clásica grecolatina (Atenas y Roma) y otro creyente que proviene de la tradición bíblica, simbolizada en Jerusalén. Como es sabido, estos elementos se fusionaron en el cristianismo que se convierte en piedra angular de la cultura europea que así atesora varias memorias —hebraica, clásica, cristiana— que, consideradas en conjunto, dan sentido al hombre europeo que, por extensión, también se puede identificar con el *Homo occidentalis*⁶. En realidad, Europa configura una historia de sentido, una auténtica historia narrada que se puede entender como lugar de

³ Stefan Zweig, *La desintoxicación moral de Europa y otros escritos* (Barcelona: Plataforma editorial, 2017).

⁴ Isabel Vilafranca Manguán, Raquel Cercós Raichs y Jordi Garcia Farrero, «Los “padres” pedagógicos de Europa. Discursos educativos fundacionales para la integración europea, cien años después de la Gran Guerra», *Revista Española de Pedagogía* 270 (2018): 335-351.

⁵ Santiago Petschen, «A la Unión Europea la hizo la pedagogía», *El País*, 16 de mayo 2007. Acceso el 22 de marzo de 2018, https://elpais.com/diario/2007/05/16/opinion/1179266413_850215.html

⁶ Octavi Fullat, «Europa com a feina i com a tasca», *Temps d'Educació* 23 (2000): 335-393.

la memoria. Tampoco hay que perder de vista que la vuelta de *Mnemosyne* —según el mito griego, madre de las nueve musas que propiciaron que la primera enciclopedia del saber occidental fuera el tratado de las *Nueve disciplinas* de Varrón (32 a. C.)— no es un simple retorno sino un constante impulso hacia la radical novedad de integrar lo que aconteció con el futuro esperanzador. Desde aquí la aportación del humanismo occidental —o si se quiere, la misma historia de Europa— configura una especie de «a priori» pedagógico⁷.

Debemos remarcar que, gracias a la razón anamnética, se constata la recuperación de Jerusalén como *topos* de la memoria de Occidente, lo que contrasta con Atenas y, en menor medida, con Roma. La cuestión no es nueva y cuando la nueva Europa empezaba a caminar, Madariaga escribió: «Cristiana en su corazón, Europa es socrática en su cerebro»⁸. Bien mirado, esta afirmación indica una tensión entre el amor cristiano y la racionalidad lógico-dialéctica, que ha constituido un lugar común en las discusiones sobre la esencia de Europa. Así Lev Shestov abordó en 1937 las relaciones entre Atenas y Jerusalén, en una obra que enfatiza la sabiduría bíblica⁹. Por su parte, en 1967 Leo Strauss se ocupó de las relaciones entre ambas ciudades, al abordar el relato bíblico y la racionalidad griega. Según Strauss, el núcleo de la civilización occidental radica en una concepción de la vida entendida como tensión fundamental entre códigos que se puede representar por la doble herencia que representan Jerusalén y Atenas. Strauss reconoce que el hombre occidental es fruto de la conjunción entre la fe semita y el pensamiento griego, es decir, entre la sabiduría bíblica y la sabiduría griega, aunque el relato bíblico y la racionalidad griega se mantienen como agua y aceite en el vaso común de la cultura occidental¹⁰. Por último, Steiner indicó que ser europeo significa «intentar conciliar, moral, intelectual y existencialmente los ideales, las reivindicaciones y las praxis contrapuestas de la ciudad de Sócrates y de la de Isaías»¹¹.

Con este panorama, y sin desdeñar las tensiones pero priorizando la conciliación, se dibuja un hilo conductor que va desde el cristianismo, visto como compendio de los mundos semita, griego y latín, hasta la actualidad. Se ha dicho (así lo recoge Carlos de Habsburgo-Lorena en el

⁷ Octavi Fullat, «Occident, a priori educatiu», *Diàlegs. Revista d'Estudis Polítics i Socials* 24 (2004): 87-110.

⁸ Salvador Madariaga, *Bosquejo de Europa* (México: Editorial Hermes, 1951), 37

⁹ Lev Shestov, *Athènes et Jérusalem. Un essai de philosophie religieuse* (Paris: Aubier, 1993) [La traducción de la presentación de esta obra en *Nueva Revista* 97 (2005): 97-115].

¹⁰ Léo Strauss, *Jerusalem i Atenes* (Barcelona: Barcelonesa d'Edicions, 1991).

¹¹ Georg Steiner, *La idea d'Europa* (Barcelona: Arcàdia, 2004), 28.

epílogo al libro de su padre Otto de Habsburgo) que Europa es el resultado de la fusión de tres colinas, el Gólgota, la Acrópolis y la roca Capitolina, tres lugares de memoria que marcan el sentido del cristianismo y el inicio de la idea de Europa¹². Podemos añadir que este esquema triádico —Jerusalén, Atenas, Roma— ha sido un elemento recurrente en el pensamiento de otros autores, por ejemplo, en el universo mental del profesor Octavi Fullat, que remarca la importancia de la conjunción hebrea (una historia de salvación), griega (la capacidad de admiración que se canaliza a través de la filosofía) y latina (el poder de la técnica romana), cuya síntesis se dio con el cristianismo, según se formuló en el Credo del primer Concilio de Nicea (325 d.C.)¹³.

Sin embargo, el Cisma de Oriente (siglo XI) rompió la unidad que se volvió a quebrar con la reforma luterana (siglo XVI). De hecho, Bizancio fue la vía a través de la cual se europeizó Rusia que comparte con el resto del continente los tres pilares de la civilización europea: el cristianismo, el concepto romano del Estado y la tradición espiritual griega¹⁴. Si aceptamos que Rusia forma parte de nuestro continente —el Volga nace en Europa, según afirmó Curzio Malaparte—¹⁵ no se puede negar el papel de la Iglesia ortodoxa en este proceso de cristianización y, por ende, de europeización. De hecho, se reconoce que la primera Rusia, la de Kiev (siglos XI-XII) que miraba a Bizancio, es europea y la de Moscú (siglos XIII en adelante) se encerró sobre sí misma, con el establecimiento de la autocracia zarista hasta convertirse en una tercera Roma que sirvió de freno para el avance turco¹⁶. Ahora bien, Rusia se volvió a abrir a Occidente con la hegemonía de San Petersburgo en el siglo XVIII, que buscaba conectar a través del Báltico con las ciudades del Norte a fin de seguir el ritmo de la Ilustración europea. «San Petersburgo era algo más que una Ciudad, era un vasto, casi utópico proyecto de ingeniería cultural que aspiraba a refundar al ruso como un hombre europeo»¹⁷. De cualquier modo, la presencia de la Iglesia ortodoxa ha garantizado su vocación cristiana, con independencia de los esfuerzos de modernización de zares como Pedro I y Catalina II, para vincular Rusia a la Europa ilustrada:

¹² Carlos Habsburgo-Lorena, «En un momento de crisis en Europa» en *El camino de Europa*, ed. por Otto de Habsburgo (Madrid: Encuentro, 2011), 253-259.

¹³ Octavi Fullat, *Valores y Narrativa. Axiología educativa de Occidente* (Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, 2005).

¹⁴ Olga Novikova, *Rusia y Occidente* (Madrid: Tecnos, 1997), XII.

¹⁵ Curzio Malaparte, *El Volga nace en Europa* (Barcelona: Tusquets editores, 2015).

¹⁶ Erdmann Hanisch, *Historia de Rusia* (Madrid: Espasa-Calpe, 1944, tomo I).

¹⁷ Orlando Figes, «Rusia y Europa» en *La búsqueda de Europa. Visiones en contraste* (Madrid: OpenMind/BBVA, 2017), 387.

«La Iglesia abrió escuelas, introdujo la escritura, así como los libros litúrgicos y sagrados. Su lengua, el eslavón, será la lengua literaria. Las Escrituras y en primer término, el Antiguo Testamento, la poesía litúrgica y la predicación, impondrán a esta literatura naciente un estilo cuya huella es todavía visible en pleno siglo XIX»¹⁸.

En efecto, el resurgir de la idea de Rusia en el siglo XIX —una reacción a la invasión napoleónica (1812) y a la Guerra de Crimea (1854-56)— pone al descubierto un renacimiento espiritual que gira, sin olvidar la presencia de la conciencia eslava, en torno a la fe ortodoxa y que se desmarca del autoritarismo zarista. Autores como Soloviev, Florenski y Berdiaev, que siguen a Dostoievski, no se pueden entender sin ese poso cristiano que permitió un renacimiento cultural y espiritual, con una carga profética y mesiánica, a comienzos del siglo pasado, truncado violentamente por la Revolución soviética (1917). «La revolución no tenía consideración alguna hacia los creadores de la cultura espiritual y se mostraba despreciativa y hostil frente a los valores del espíritu... Mas, con todo, aún quedaron personas vinculadas a la cultura espiritual rusa»¹⁹.

A pesar de ello, y después de la caída del muro de Berlín (1989) y de la desaparición de la URSS (1991), el papel de la Iglesia ortodoxa ha recobrado su protagonismo en Rusia, lo cual confirma la influencia del cristianismo en aquellas tierras que, en ocasiones, se desmarcan —bajo el pretexto de razones geográficas— de Europa para situarse en la órbita asiática o, en el mejor de los casos, euroasiática. Sea como fuere, lo cierto es que las dos Europas, la oriental y occidental, se encuentran ligadas por el cristianismo, de modo que comparten las mismas raíces y un sistema común de valores. Y en ello sin olvidar que entre ambas posiciones, la eslava y ortodoxa del este, con sus ansias de rusificación, y la católica-luterana del oeste, con los conflictos franco-prusianos, se yergue una tercera Europa, la «otra Europa», al decir de Czelaw Milosz, o, si se quiere, la Europa central que también podemos poner en relación con la cuenca danubiana, descrita por Magris²⁰.

Bien mirado, y por encima de estas tres realidades europeas, la oriental, central y occidental, que podemos representar por tres corrientes fluviales (Volga, Danubio y Rin), se extiende la presencia del cristianismo que a pesar de los diferentes cismas y rupturas mantiene, sobre todo después del Concilio Vaticano II (1962-65), una inequívoca vocación ecu-

¹⁸ Gonzague de Reynold, *El mundo ruso* (Buenos Aires: Emecé editores, 1951), 96.

¹⁹ Nikolai Berdiaev, *Autobiografía espiritual* (Barcelona: Luis Miracle, 1957), 223.

²⁰ Czelaw Milosz, *La otra Europa* (Barcelona, Tusquets, 1981); Claudio Magris, *El Danubio* (Barcelona: Anagrama, 1997).

ménica. De ahí la importancia de todos aquellos que, como hizo Ramón Sugranyes de Franch, han presentado la unidad europea como una vía espiritual, o, cuando menos, cultural aunque hoy —en un mundo posmoderno— la cultura ya no sea únicamente cristiana sino multicultural, si bien «hay valores comunes —y muy positivos— y estos sí que son de raíz cristiana: la empresa de veinte siglos de cristianismo no se borra ni con un rechazo deliberado»²¹.

Desde esta perspectiva, Europa constituye una narrativa histórica en la que es difícil encontrar la originalidad inicial porque lo que prima es la secundariedad, una idea defendida por Rémi Brague en su libro sobre Europa como vía romana²². Según Brague, la vieja Europa no es sólo griega ni únicamente hebraica, sino también plenamente romana. Atenas y Jerusalén, sí, pero Roma también. En efecto, Brague defiende la tesis de que Europa surge de las dos Romas: la Roma antigua que aceptó ser «segunda» respecto a Grecia, y la Roma cristiana que se hizo «segunda» respecto a Israel. En realidad, lo que Brague denomina actitud romana no es algo propio de los romanos, sino algo inherente también a los griegos. Así pues, la romanidad —como bien representa el concepto de *Humanitas* respecto a la idea de *Paideia*— estriba en la situación de secundariedad que se mantiene respecto a una cultura anterior de manera que los cristianos son esencialmente romanos. De igual manera, la Iglesia es romana porque repite en relación con Israel la operación llevada a cabo por los romanos respecto al helenismo.

En este punto, nos interesa resaltar las contribuciones de Ernst Robert Curtius (1886-1956) que, como buen espíritu europeo, compartía dos culturas a menudo enfrentadas como la francesa y la germánica. Vale la pena significar que Curtius activó una investigación histórica y literaria el método de la cual ilustró con una analogía de la investigación arqueológica, a partir de la combinación de las técnicas de la fotografía aérea y la cartografía militar. Para interpretar históricamente un sistema de defensas levantado por los romanos en una vasta extensión de terreno, no basta con apreciar «a ras de suelo» los restos arqueológicos sino que siempre hay una perspectiva más general. Por consiguiente, a Curtius no le interesaba tanto la perspectiva temporal como la orientación espacial que debía regir el modelo latino medieval porque no hay duda de que las bases medievales también se encuentran en el pensamiento europeo.

A propósito, Curtius insistió en el papel de los *Studia humanitatis* que se identificaron durante la primera mitad del siglo xv con la gramática, retórica,

²¹ Ramón Sugranyes de Franch, «Culturalment Catalunya ja és Europa», en *Repte de Catalunya davant Europa* (Barcelona: Fundació Dr. Lluís Vila d'Abadal, 1988), 16.

²² Rémi Brague, *Europa, la via romana* (Barcelona: Barcelonesa d'Edicions, 1992).

historia, poesía y filosofía moral como el medio indispensable para promover un espacio histórico común que podía contribuir a disolver el conflicto político que se vislumbraba en una Europa herida de gravedad después de la Gran Guerra. Además, cuando se produjo el ascenso del nacionalsocialismo, Curtius se distanció del espíritu del pueblo (*Volksgeist*) que daba sentido a una cultura ultranacionalista (*Kultur*) que terminó por contaminar la *Bildung* neohumanista, por lo que a la formación entendida como *Kultur* oponía la idea de civilización que apela a la formación a través de la tradición humanista. Por ello, Curtius publicó en 1932, con la intención de defender la cultura de cualquier manipulación política, *Deutscher Geist in Gefahr*, esto es, *El espíritu alemán en peligro*, un ensayo condenado por los nazis en que abogaba a favor de un nuevo humanismo que, en aquellos difíciles momentos, tenía que rectificar el rumbo de la historia europea.

En sintonía con esta posición, Curtius —contrario al expansionismo pangermanista— recuperó la figura de Carlomagno que representa el nexo entre Alemania y Roma, convirtiéndose en el símbolo de la unidad cultural de Europa hasta el punto de proponer un puente de enlace con la Edad Media. Al respecto, Curtius considera que la Edad Media fomentó el trabajo intelectual gracias al ejercicio de la escritura. A ello se debe añadir la irrupción de unos métodos de enseñanza (a la *lectio* siguió la *disputatio*) que sirvieron para mantener viva la tradición filosófica —primero platónica y agustiniana, más tarde aristotélica y tomista— en base a la existencia de una comunidad lingüística que utilizaba el latín, una nueva *koiné*, como la lengua que hizo posible la circulación de libros entre las bibliotecas monásticas y la aparición de las primeras Universidades en el siglo XIII.

En última instancia, el latín —despreciado a veces para ser secundario respecto al griego— fue la lengua de los trece siglos que van de Virgilio a Dante y, por tanto, hizo posible la persistencia de la cultura humanística y la continuidad europea a través del *Studium* medieval. En consecuencia, Curtius sale en defensa de la tradición humanista que constituye un rasgo característico del espíritu europeo, que se singulariza por una continuidad que se distingue por dos notas: fidelidad a lo antiguo y simpatía hacia lo nuevo.

Así, pues, Curtius defendió la tradición humanística y la continuidad de la civilización europea a través del nexo de la romanidad y de la latinidad, en un proceso de larga duración que, a través de la Edad Media, llega hasta Goethe. De alguna manera, también Curtius con su idea sobre la latinidad completa el esquema de Brague, de modo que romanidad y latinidad son dos principios que dan sentido a la historia narrada europea surgida del cristianismo que, a su vez, asume la herencia de Jerusalén, Atenas y Roma, con lo que Europa se configura como una narrativa histórica que se canaliza a través de una vía pedagógica.

III. Europa, una vía pedagógica

Si aceptamos que Europa constituye una historia narrada es obvio que ha articulado mecanismos de transmisión de los valores que han dado sentido a esta narrativa que, si bien bebe en las fuentes semitas, griegas y latinas, se estructuró gracias a la síntesis cristiana. Por ello, desde el mundo clásico se han configurado diferentes instancias pedagógicas (*Paideia*, *Humanitas*, *Studium*, *Sapientia*, *Scientiae*) que han actuado a modo de correa de transmisión de esta narrativa histórica integrada por elementos teológicos, literarios, filosóficos, jurídicos y científicos, esto es, culturales. De este modo, Europa ha intentado articular desde sus orígenes una especie de vía pedagógica, de acuerdo con una idea que enfatizaba la dimensión cultural y espiritual del viejo continente que hizo que la Iglesia se convirtiera en una institución docente. Con la llegada de la modernidad, y la aparición del estado-educador (primero en Prusia con Federico el grande a fines del siglo XVIII, más tarde en Francia con el modelo napoleónico de la universidad imperial), el estado-nación asumió parte de esta función docente de modo que hoy ambas instituciones —Iglesia y estado— concurren justamente a esta vía pedagógica.

A decir verdad, los padres de la nueva Europa recurrieron a la vía pedagógica a través del Colegio de Europa presidido por Madariaga y dirigido por el holandés Hendrik Brugmans, uno de los líderes del movimiento europeísta. Como recuerda Victoria Martín de la Torre, Madariaga —junto con Brugmans y Rougemont— habían propugnado una universidad dedicada de manera exclusiva a los estudios europeos, una idea que desembocaría en la fundación el año 1949 del Colegio de Europa²³. Por lo demás, cabe recordar que españoles como Vives y Lulio han dado nombre a dos promociones de alumnos de aquel Colegio, en concreto las correspondientes a los cursos 1951-52 y 1994-95. Junto a políticos (Adenauer, Churchill, De Gasperi, Spaak, etc.), entre los elegidos para apadrinar las promociones del Colegio destacan personalidades de la ciencia (Darwin, Einstein), de la filosofía (Aristóteles, Leibniz, Voltaire), pero también de la pedagogía como Comenio y de la cultura como Zweig. Igualmente, entre los padrinos de las diferentes promociones del Colegio de Europa cabe destacar a Bertha von Suttner —primera mujer en obtener el premio Nobel en 1905— que con *¡Abajo las armas!* (1889) lanzó un alegato contra el militarismo que posee un inequívoco trasfondo educativo. Y ello sin olvidar a los hermanos Wilhelm y Alexander von Humboldt, representantes de la cultura humanista y científica, al presidir la puerta de entrada

²³ Victoria Martín de la Torre, *Europa, un salto a lo desconocido* (Madrid: Encuentro, 2015), 37.

de la Universidad de Berlín (1810), y a los hermanos Sophie y Hans Scholl que con su ejemplo y martirio, al formar parte del movimiento universitario de la Rosa Blanca, se opusieron a la tiranía nazi.

En este orden de cosas, y con anterioridad a la creación del Colegio de Europa, surgieron los *Rencontres Internationales* de Ginebra, que se pusieron en marcha a finales del verano de 1946. En aquella primera edición, se abordó la cuestión del espíritu europeo (*L'esprit européen*), justo después de la catástrofe, para hacer renacer una nueva conciencia continental. Digamos de paso que Julien Benda, en la conferencia inaugural pronunciada el 2 de septiembre de aquel año, reclamaba una reforma en la enseñanza de la historia recordando la figura de Erasmo, una lengua europea por encima de las lenguas nacionales (que a su juicio, debía ser el francés) y un espíritu supranacional modelado más en la ciencia, o mejor aún, en el primado del espíritu de la ciencia que en la literatura²⁴. Después de haber denunciado la traición de los intelectuales (1927), Julien Benda publicó en 1933 un *Discours à la nation européenne*, parafraseando a los *Discursos a la nación alemana* de Fichte que datan de 1808²⁵. Si el pensador alemán apelaba, frente a la invasión napoleónica, a la germanidad, ahora —ante el peligro que suponía Hitler— el discurso a la nación europea de Benda enfatizaba la idea de Europa en base a un sistema de valores morales necesario para los educadores a fin de transmitirlo a las nuevas generaciones. Como hemos indicado, durante aquellos años de 1932 y 1933 surgieron diferentes propuestas, a saber, Zweig con la desintoxicación moral de Europa, Curtius con la defensa de la civilización humanista frente al peligro del germanismo y Benda con su reclamación de un orden moral para Europa. En el fondo, todas estas proposiciones no son nada más que planteamientos pedagógicos que insisten en la importancia de la educación, un valor prioritario que debería haberse impuesto en Europa por delante de las argumentaciones materiales, económicas y monetarias.

A tenor de lo expuesto, remarcamos que Europa constituye una vía pedagógico-cultural construida sobre la triple matriz semita, helénica y latina que, sintetizada en el cristianismo, ha proporcionado el contenido del currículo escolar durante siglos. Por lo demás, el luteranismo —una disrupción en la historia de Europa— acentuó esta vía pedagógica y así en 1523 Lutero dirigió una petición a los magistrados de todas las ciudades alemanas para que construyeran y mantuvieran escuelas cristianas. También en aquel contexto surgieron varias órdenes religiosas dedicadas a la enseñanza, entre las que destacan los jesuitas con la *Ratio Studiorum* (1599) y los es-

²⁴ Julien Benda et al., *L'esprit européenne*. Rencontres Internationales de Genève (Conférence du 2 septembre de 1946). Acceso el 22 de marzo de 2018, www.rencontres-int-geneve.ch/bibliotheque

²⁵ Julien Benda, *Discours à la nation européenne* (Paris: Gallimard, 1993).

colapios con su lema de *Pietas et litterae*. Tampoco se puede olvidar la Compañía de María, una de las primeras congregaciones dedicada a la enseñanza de las jóvenes que, sobre una base humanista, fue promovida por Juana de Lestonnac a principios del siglo XVII (1607-1609).

Sobre los principios de estos innovadores métodos pedagógicos que unían la piedad y la instrucción, aspectos ya presentes en el magisterio de Tomás de Aquino y que responden a los ideales humanistas de la época (Erasmus, Vives, Moro, etc.), los establecimientos educativos de los jesuitas se convirtieron en un referente para todos. No en vano, Descartes fue alumno del colegio de La Flèche a comienzos del siglo XVII, tal y como refleja en el *Discurso del método* (1637). Las élites de Europa frecuentaron las escuelas de los jesuitas que se convirtieron en una instancia pedagógica que influyó de manera decisiva en la sociedad del Antiguo Régimen e, incluso, moderna. Y esto sucedió no sólo en la Europa continental, sino también en las Islas británicas, tal como se desprende de la presencia en Inglaterra, desde 1794, del internado de Stonyhurst College donde los jesuitas han formado a la minoría católica británica, centro que hoy todavía perdura y que se disputa el prestigio que poseen las conocidas *Public schools*, encabezadas por Eton.

Visto desde la distancia, da la impresión que la *Ratio Studiorum* anticipó la educación secundaria moderna, lo que no pasó desapercibido a los doctrinarios de la Revolución Francesa y, aún menos, a Napoleón cuando implantó la Universidad Imperial (1806) que comprendía los centros de educación secundaria (*lycées*) que se basaban en la enseñanza del latín y las matemáticas. Del mismo modo que los jesuitas obedecían al Papa, ahora los nuevos docentes del Imperio napoleónico — un proyecto de dominación para Europa— debían manifestar su dependencia respecto del emperador. Por tanto, esta vía pedagógica posee dos canales de transmisión ya que al lado de la Iglesia se observa la presencia del estado docente, un fruto de los proyectos educativos de la Revolución Francesa que, a través de la alfabetización y la escolarización, promovió el ideal de ciudadanía del estado-nación que unía la escuela con la milicia.

Tampoco podemos pasar por alto que a partir de la tradición jacobina inherente al estado-nación que surge de la Revolución Francesa se promovieron una serie de movimientos socialistas, detrás de los cuales se detecta la presencia de elementos mesiánicos con rasgos de la tradición judía-cristiana que, a través de los procesos de secularización, se hacen patentes en el mensaje del marxismo que, de acuerdo con Ernst Bloch, aspira a construir un «Reino de dios sin Dios»²⁶. En consecuencia, en el marxismo se

²⁶ Luciano Pellicani, «Cultura política socialista y Europa», en *Socialismo y cultura. Javea IV*, ed. por Alfonso Guerra et al. (Madrid: Editorial Sistema, 1990), 87.

constatan elementos ideológicos con un trasfondo teológico, es decir, categorías del pensamiento cristiano que la modernidad secularizó. Por consiguiente, el Estado educador — surgido de la Revolución Francesa — será un destacado competidor de la Iglesia docente, ya sea católica o reformada, tal como evidencia la historia de algunos países europeos — por ejemplo, Hungría — donde convivían las escuelas católicas, reformadas y judías, situación que con la irrupción de los totalitarismos — fascistas primero, soviéticos después — se rompió de cuajo.

Por todo cuanto venimos diciendo, Europa constituye una vía pedagógica que, según Sándor Márai, modela una «conciencia de misión». Y, si se quiere también, un «credo»²⁷. De ahí que Márai — que vivió en carne propia los desastres de las dos guerras europeas y se vio obligado a soportar el yugo que significaron el nazismo y el comunismo — reclamara que la Europa económica era muy poca cosa, sino iba acompañada de importantes dosis de humanismo. No extraña, pues, que afirmara que «una Europa económicamente unida, sin conciencia de su misión, no puede convertirse en una potencia mundial como lo fue durante siglos, cuando sí creía en sí misma y en su tarea»²⁸. Así pues, Europa reclama una construcción y una confianza en este universo, en esta misión pedagógica que puede singularizarse en la ópera que — como signo de educación de la sensibilidad — contrasta con la brutalidad del nazismo. En medio de una Europa ocupada por las tropas del III Reich, resplandecía — ni que fuera por una noche — la vieja Europa, culta y civilizada.

«De todas formas, esta noche la gente ha acudido al teatro de la Ópera... Es una imagen subyugante que abarca todos los rituales de la cultura: la música, la arquitectura, hombres y mujeres ataviados de gala, humildad y hechizo, la atmósfera devota del Arte. Esto era Europa...»²⁹.

Según Márai, las cámaras de gas de Auschwitz o las fosas de Katyn ponen de relieve que Europa no ha sido guiada por una concepción humanística sino por la barbarie, lo que ha comportado la aniquilación del ser humano a partir de argumentaciones biopolíticas. En cualquier caso, con su alegato a favor del humanismo y la cultura, simbolizada en la síntesis de la ópera, se hace evidente que Europa es una historia narrada que se articula, además, como una vía cultural y pedagógica.

²⁷ Sándor Márai, *Lo que no quise decir* (Barcelona: Salamandra, 2016), 307.

²⁸ Márai, *Lo que no quise...*, 307.

²⁹ Sándor Márai, *La gaviota* (Barcelona: Salamandra, 2014), 89.

IV. Europa, un devenir dialéctico

En líneas generales, todo hace pensar que Europa se puede entender desde un prisma ideológico como una especie de lucha de contrarios, una especie de eones por decirlo al modo que planteó Eugenio d'Ors en su ciencia de la cultura³⁰. No por azar, D'Ors fue uno de los firmantes del Manifiesto de los Amigos de la Unidad Moral de Europa (1915) en que se consideraba que la Gran Guerra (1914-18) era una contienda civil, un enfrentamiento fratricida entre hermanos. Por lo demás, el profesor Juan Tusquets definió el viejo continente como «constante en la inconstancia»³¹. En conjunto, ello proporciona un espíritu de tensión, que recuerda el principio de lucha de Heráclito, la ironía socrática e, incluso, la duda cartesiana, con lo que se configura una manera especial de abordar los problemas.

«Examina irónicamente la realidad o la solución dada a un problema, y este examen porfiado alumbrará mayéuticamente un nuevo problema que nos aprestamos a resolver. Dialéctica no apresurada, dialéctica con raíces de la realidad»³².

Lamentablemente esta dialéctica no sólo ha sido intelectual y cultural, sino también bélica y militar, desde el momento que Carl von Clausewitz afirmó, en 1832, que la guerra es la continuación de la política por otros medios³³. Tanto es así que una de estas tensiones se trasluce en la pugna secular entre Francia y Alemania, que han protagonizado cuatro conflictos bélicos desde la época napoleónica hasta 1945. Después de Waterloo (1815), la guerra franco-prusiana de 1870 y las dos contiendas mundiales del siglo XX —en las que de Gaulle participó activamente— confirman que el Rin —en la orilla se encuentra Colonia, la ciudad de la que Adenauer fue alcalde como representante del partido del Zentrum— ha sido mucho más que un río y que, en lugar de unir, ha separado y dividido. No en balde, De Gaulle y Adenauer hicieron mucho para sellar la amistad franco-germana y poner las bases del eje entre París y Berlín, una de las líneas fuertes que marcan el destino de la Europa reciente. Por consiguiente, resulta lógico que Estrasburgo, enclavada entre Francia y Alemania, sea uno de los sím-

³⁰ Eugenio d'Ors, *La ciencia de la cultura* (Madrid: Rialp, 1964).

³¹ Juan Tusquets, «Las "constantes" pedagógicas de Europa», en *VI Semana Internacional de Estudios Sociales* (Barcelona: Instituto de Ciencias Sociales-Diputación de Barcelona, 1969), 460.

³² Tusquets, «Las "constantes" pedagógicas de Europa», 460-461.

³³ Carl von Clausewitz, *De la guerra* (Madrid: La esfera de los libros, 2014).

bolos políticos de la nueva Europa, aunque por detrás de Bruselas, capital de un país que ha sufrido los estragos de las dos guerras mundiales.

Llegados a este punto, conviene recordar lo que Denis Rougemont afirmó en la primera edición (1946) de los *Rencontres internationales* de Ginebra sobre el espíritu europeo, en el sentido de que el europeo es el hombre de la contradicción. «Nous suggère une formule de l'homme typiquement européen: c'est l'homme de la contradiction, l'homme dialectique par excellence», ya que se encuentra siempre entre dos polos, esto es, immanencia y trascendencia, democracia y totalitarismo, seguridad y riesgo, humanismo y economicismo, espiritualismo y materialismo, cultura y barbarie³⁴. Otro de los rasgos definitorios de Europa es la tensión que se produce entre la modernidad científico-técnica y la incapacidad para la organización política y social de la vida colectiva, una contradicción que ya fue denunciada por la escuela de Frankfurt al abordar la dialéctica de la Ilustración³⁵. No acaba aquí la cosa porque la tensión entre el estado-nación y el europeísmo constituye un reto a superar, sobre todo después del mapa dibujado por el Tratado de Versalles (1919-1920), según los proyectos del presidente americano Woodrow Wilson. Si el estado-nación es algo ajeno a la historia de Rusia y el federalismo encuentra un antecedente en la estructura del imperio austro-húngaro, hoy Europa está obligada a fraguar una conciencia común que no resulta siempre fácil de promover y moldear³⁶.

Todo indica que el europeo es el ser de la contradicción, de forma que cuando se analizan las raíces de Europa, surge este espíritu dialéctico que se encuentra en el germen de la idea europea. Desde esta perspectiva se proclama —así sucedió en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial— una unidad espiritual continental, tal como se hizo evidente en el volumen primero de la colección «Criterion», aparecido en Barcelona el año 1959, sobre la unidad espiritual de Europa. En aquellos momentos se destacaba la labor del capuchino Antoine Verleye, fundador del Colegio de Europa de Brujas y del Centrum Ryckvelde de Sijsele (Bélgica). Aquel conjunto de trabajos reunidos bajo el título genérico de la unidad espiritual de Europa, ponían el énfasis en el humanismo, que tiene por base el helenismo y la cultura latina, y el cristianismo³⁷. Ya entonces se destacaba el papel de Erasmo de Rotterdam y de Juan Luis Vives en la construcción de la vieja Europa, al tiempo que el capuchino Basilio de Rubí denunciaba los peligros

³⁴ Benda et al., *L'esprit européenne*, 187.

³⁵ Max Horkheimer y Theodor W. Adorno, *Dialéctica del iluminismo* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1987).

³⁶ Josep Maria Corredor Pomés, *De casa i d'Europa* (Barcelona: Selecta, 1971), 62-70.

³⁷ Joan Crusellas et al., *Unitat espiritual d'Europa* (Barcelona: Editorial Franciscana-Criterion, 1959), 42-43.

de una Europa material, basada en los principios de la economía liberal que olvidara este trasfondo espiritual. «Parece que sólo guíen esta unión intereses de orden material, de orden económico»³⁸. A grandes rasgos, se venía a decir que la idea de Europa tenía un alma inspirada en los valores del cristianismo que debían hacer posible el progreso material y el bienestar para todos. Así se expresaba Ludwig Erhard —ministro de economía con Adenauer y canciller alemán entre 1963-1966— que, después de haber sido el propulsor del milagro económico alemán al defender el liberalismo sin proteccionismo ni aranceles, era consciente de que no se podían obviar los designios espirituales. «La verdadera integración nos eleva, en el espiritual, en el moral y en el psicológico, a un plano superior de colaboración»³⁹.

En esta dirección, la raíz religiosa de Europa ha generado un debate a partir de la diferente valoración de la aportación cristiana a la génesis de la identidad continental. Para unos, Europa es cristiana, como lo fue para algunos de sus progenitores como Monnet, Schuman y De Gasperi, un hecho que Semprún reconoció cuando afirmó que «todos los inventores de Europa pertenecían al movimiento de la democracia cristiana»⁴⁰. Este trasfondo cristiano queda bien patente en la filiación política de estos primeros líderes europeos que se adhirieron a corrientes afines a la Democracia Cristiana que posee en el Partido Popular italiano de Luigi Sturzo, un innegable precedente desde el momento que reclamó una educación política, que además de combinar el cristianismo con la democracia, se oponía al totalitarismo de estado. No en vano, Sturzo afirmó en 1938 que el fascismo —al igual que el nazismo— tiende a la unificación y que «propone una organización militar más que un ideal de vida civil»⁴¹.

Podemos añadir que también en Rusia se vinculó el cristianismo a la idea de Europa como se desprende de la obra de Berdiaev que ante el ocaso europeo (nihilismo, Gran Guerra, revolución soviética) reclamó una nueva Edad Media que, en su opinión, no «es una época de tinieblas, sino una época nocturna»⁴². De este modo, se podría rectificar el rumbo de la modernidad surgida del Renacimiento y alentada por la Reforma luterana y la Ilustración del siglo XVIII que acarreó la crisis de Europa y la liquidación del sentido escatológico de la historia. «La Europa capitalista se ha des-

³⁸ Crusellas et al., *Unitat espiritual...*, 43.

³⁹ Ludwig Erhard, *Bienestar para todos* (Valencia: Fundación Ignacio Villalonga, 1957), 261.

⁴⁰ Jorge Semprún, *Pensar Europa* (Barcelona: Centre de Cultura Contemporània, 2008), 17.

⁴¹ Guido Gonella y Luigi Sturzo, *Unitat d'Europa-La crisi de la democràcia* (Barcelona: Rafael Dalmau, editor, 1961), 45.

⁴² Nicolás Berdiaev, *Una nueva Edad Media. Reflexiones acerca de los destinos de Rusia y de Europa* (Barcelona, Apolo, 1951), 104.

truido con su militarismo»⁴³. Para acabar con estos males, y naturalmente con el conflicto entre Francia y Alemania, Berdiaev hizo un llamamiento en favor de una revolución espiritual, a fin de llevar a cabo una renovación completa de la conciencia, hasta el punto de reclamar «un alto tribunal espiritual» que estuviese por encima de las naciones. Berdiaev escribió su obra sobre una nueva Edad Media que planteaba «una vuelta a un tipo religioso más elevado» al poco de exiliarse de la Rusia soviética, en 1923, en Berlín, un texto que tuvo un gran éxito y que pronto fue traducido a catorce idiomas. «Este pequeño libro, en el que intentaba describir nuestra época y su carácter catastrófico, me hizo famoso en Europa»⁴⁴.

No obstante, y al lado de los que ven en el trasfondo de Europa la presencia cristiana, están aquellos que manifiestan que la idea de Europa depende de la Revolución Francesa con su ideario de fraternidad republicana (que muestra una innegable influencia cristiana) y de la conciencia social de los movimientos obreros y sindicales de los siglos XIX y XX, entre los que se inserta el marxismo y, por extensión, la socialdemocracia. Aquí, probablemente, sea oportuno mencionar el nombre del socialista belga Paul-Henri Spaak, que también contribuyó a poner los cimientos de la nueva Europa⁴⁵. Con todo, faltaríamos a la realidad si dejásemos de lado al nazismo, una de las manifestaciones del totalitarismo, que con su moral neo-pagana de señores quiso imponer por la fuerza una cosmovisión (articulada entre otros por Alfred Rosenberg) que se enfrentaba no sólo a la democracia sino también a la tradición judeo-cristiana, tal como confirma la política antisemita que condujo al Holocausto, preludio de la que hubiera seguido contra los católicos primero y luteranos después. En suma, y por sorprendente que pueda parecer aún hoy, la religión sigue siendo una cuestión disputada, que volvió a emerger cuando se discutió el preámbulo de la constitución europea al abordar las raíces cristianas del viejo continente⁴⁶.

Precisamente, Julia Kristeva ha reflexionado últimamente sobre el *homo europaeus* que ha abordado desde el horizonte de la diversidad lingüística y religiosa. La contradicción europea se manifiesta también en este terreno: el inglés gana terreno en la ciencia europea y en los planes de estudios de las escuelas del continente, mientras se pacta la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea que presenta un conjunto de lenguas que son capaces de «desafiar el bilingüismo del globish English»⁴⁷. Sin duda, una de

⁴³ Berdiaev, *Una nueva Edad Media...*, 94.

⁴⁴ Nikolai Berdiaev, *Autobiografía espiritual...*, 235-236.

⁴⁵ Martín de la Torre, *Europa, un salto...*, 253-280.

⁴⁶ Martín de la Torre, *Europa, un salto...*, 13-14.

⁴⁷ Julia Kristeva, «Homo europaeus: ¿existe una cultura europea?», en *La búsqueda de Europa. Visiones en contraste* (Madrid: OpenMind/BBVA, 2017), 329.

las riquezas de Europa reside en esta variedad lingüística, y Kristeva añade la religiosa. «Tenemos que aprender urgentemente a respetar más las diferencias (por ejemplo: la Europa ortodoxa y musulmana, el malestar persistente en los Balcanes y el sufrimiento de Grecia por la crisis financiera)»⁴⁸. En sintonía con todo ello, Kristeva apuesta por la multiplicidad de religiones, junto a la pluralidad de lenguas.

«En la encrucijada del cristianismo (católico, protestante, ortodoxo), del judaísmo y del islam, Europa está llamada a tender “puentes entre los tres monoteísmos”, comenzando por encuentros e interpretaciones recíprocas, pero también, y sobre todo, por dilucidaciones y transvaloraciones inspiradas por las ciencias humanas»⁴⁹.

Quizás éste sea el sino de Europa, abocada a vivir dialécticamente en un mundo de contradicciones que implican retos que debemos superar pacíficamente, al margen de las contiendas bélicas, una tragedia que ha asolado nuestro continente desde antaño y que —después del conflicto de los Balcanes (1991-2001)— no debe reproducirse.

V. A modo de conclusión

Si damos por buena la tesis de que Europa mantiene un devenir dialéctico, no puede sorprender que ante las actuales circunstancias el humanismo pedagógico —que bebe en las fuentes de la idea de Europa entendida como una historia narrada, de signo espiritual y cultural— se halle en una difícil encrucijada. Por un lado, la crisis económica reclama criterios pragmáticos y utilitarios que enfatizan la importancia de la ocupación, del pleno empleo, de modo que la educación ha de atender esta prioridad. Por otra parte, y en un mundo multicultural, la idea de ciudadanía se hace problemática ya que no se basa únicamente en los principios de la tradición clásica y moderna que, a pesar de la Revolución Francesa, mantienen una cierta continuidad, en virtud de los valores del cristianismo que fueron secularizados al transformarse la *charitas* en fraternidad. La globalización y los ciclos migratorios, así como una pluralidad de religiones, hacen que la idea de ciudadanía europea también se convierta en algo problemático, más aún si se considera que Rusia forma parte de Europa. Se dibuja, pues, un triángulo cuyos vértices están marcados por el humanismo, la formación profesional y la ciudadanía, tres retos educativos para la Europa actual.

⁴⁸ Kristeva, «Homo europaeus: ¿existe una cultura europea?», 331.

⁴⁹ Kristeva, «Homo europaeus: ¿existe una cultura europea?», 332.

Naturalmente, el contexto postmoderno complica la situación ya que, tras eliminar la tradición, ha impuesto la idea de un sujeto que no depende del pasado sino de su propia realidad individual de manera que queda disuelto en medio de un conjunto de fuerzas incontrolables⁵⁰. Con este telón de fondo, el ser humano habita una tierra de nadie regulada por las leyes de la economía (Marx), la voluntad de poder (Nietzsche), el reino de la libido (Freud, Marcuse), las relaciones establecidas por las estructuras (Lévi-Strauss) y los mecanismos de poder (Foucault), hasta el punto de que el sujeto aparece como una especie de títere a manos de unas fuerzas que lo controlan y mueven a su antojo, de manera que se cercena su libertad hasta habitar una especie de parque humano⁵¹. Por todo ello, la postmodernidad ha proclamado que vivimos una época post-filosófica (la crisis de los meta-relatos denunciada por Lyotard), post-pedagógica (si entendemos por pedagogía los ideales de formación que, con su carga espiritual, han dado sentido a la idea de Europa), post-histórica (el fin de la historia que problematiza la idea de Europa como una historia narrada) y trans-humanista, en que se recurre a la tecnología para la mejora de lo humano más allá de lo puramente correctivo y sanativo⁵².

Según la lógica deconstructiva, la historia se muestra como una gran impostura que la posmodernidad denuncia, a la vez que se esfuma el sentido de la experiencia vivida y, por ende, la perspectiva de futuro, por lo que se hacen líquidos los vínculos entre el pasado y el futuro, entre la protología y la escatología, quedando abolida la idea de tradición, condición de posibilidad para cualquier transmisión educativa⁵³. Por lo demás, en un contexto de alta densidad tecnológica, cuando dominan los *Big Data* y las *tecnoutopías*, el paisaje cultural europeo —de suyo, humanista y espiritual— se ha difuminado, hasta el punto que algunos historiadores como Mark Mazower ha descrito las vicisitudes de la historia continental como la Europa negra⁵⁴.

Por nuestra parte, remarcamos la importancia del humanismo como una de las instancias que dan sentido a Europa, entendida como vía pedagógica. Es cierto que no se deben marginar los temas económicos, relacionados con el empleo y la ocupación, ni las cuestiones políticas con el proyecto de una ciudadanía que responda a los retos multiculturales, pero no es menos verdad que Europa constituye una matriz axiológica, un sistema de valores que

⁵⁰ Massimo Borghesi, *El sujeto ausente. Educación y escuela entre el nihilismo y la memoria* (Madrid: Encuentro, 2005).

⁵¹ Peter Sloterdijk, *Normas para el parque humano* (Madrid: Siruela, 2006).

⁵² Antonio Diéguez, *Transhumanismo. La búsqueda tecnológica del mejoramiento humano* (Barcelona: Herder, 2017).

⁵³ Lluís Duch, *La educación y la crisis de la modernidad* (Barcelona: Paidós, 1997).

⁵⁴ Mark Mazower, *La Europa negra* (Valencia: Barlin Libros, 2017).

giran en torno a la dignidad humana, herencia de la cultura clásica sintetizada y vivificada por el cristianismo. Por consiguiente, parece oportuno no renunciar a las fuentes humanistas de Europa, esto es, a la historia narrada de Europa, a la narrativa europea que está integrada por la tradición religioso-sapiencial, la aportación literaria, la contribución filosófica y los aportes de la ciencia. Olvidar esta herencia con su dimensión cultural y espiritual que sostiene la dignidad humana como uno de sus valores más preciados, constituye un grave peligro para el devenir del ideal europeo, a pesar de su carácter dialéctico que ha de buscar en medio de las tensiones un punto de equilibrio, a fin de no atender únicamente a objetivos pragmáticos y economicistas. En fin, ya Jacques Delors anunció en 1996 que la educación encierra un tesoro, una imagen extraída de una fábula de La Fontanelle que bien se puede aplicar a la Europa de hoy que constituye, a pesar de todas las dificultades, una vía pedagógica.

Sobre el autor

Conrad Vilanou Torrano es catedrático del Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Facultad de Educación de la Universidad de Barcelona. Director de la revista *Temps d'Educació*, que edita el Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de Barcelona. Investigador principal del GREPPS (Grupo de Investigación en Pensamiento Pedagógico y Social). Ha dirigido 35 tesis doctorales y está en posesión de 5 tramos de investigación (CNEAI).

About the author

Conrad Vilanou Torrano is a professor in the Department of Theory and History of Education at the Faculty of Education of the University of Barcelona. Director of the *Temps d'Educació* magazine edited by the Institute of Education Sciences of the University of Barcelona. Principal investigator of the GREPPS (Pedagogical and Social Thinking Research Group). He has directed 35 doctoral theses and is in possession of 5 six-years research periods (CNEAI).

Alcance de la identidad europea

3.^a PARTE

«La identidad europea:
impacto jurídico»

Estado social e identidad europea*

Social state and european identity

Covadonga Isabel Ballesteros Panizo
Universidad Francisco de Vitoria
c.ballesteros@ufv.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp155-170>

Sumario: I. Introducción.—II. El Estado Social. 1. El origen del Estado social 2. La evolución de las relaciones entre Estado y sociedad 3. Sus valores.—III. La regulación y la autorregulación regulada. 1. El Derecho de la regulación. 2. La autorregulación regulada 3. La participación en la elaboración normativa.—IV. Reflexión final

Resumen: El estudio presenta el modelo de Estado social como un distintivo de la identidad de Europa. Para ello se analizan los orígenes del Estado social, los valores sobre los que se sostiene, así como los cambios que en la actualidad este modelo está sufriendo. La relevancia del tema objeto de estudio se encuentra en la aparente amenaza que para la identidad europea podría plantear la tendencia privatizadora de los servicios esenciales. Para ello el trabajo aborda el estudio de las actuales relaciones entre Estado y sociedad. Hace apenas unas décadas en el modelo de Estado social el Estado aparecía como único prestador de los servicios esenciales para la comunidad; hoy, sin embargo, el Estado aparece como garante de esos servicios, que prestan y cuya titularidad ostentan los operadores privados. Se advierte, en este sentido, que la tendencia liberalizadora no es necesariamente contraria al Estado Social, siempre y cuando se articule una adecuada regulación que garantice sus principios. Como conclusión del trabajo destaca la necesidad de que Europa proteja los valores sobre los que se sustenta el modelo de Estado de los países que la integran, para así preservar su genuina identidad.

Palabras clave: Identidad Europea, Estado Social, Regulación

Abstract: *The study presents the social state model as a hallmark of Europe's identity. To do this, the origins of the social state, the values on which it stands, and the changes that this model is currently suffering are analyzed. The relevance of the subject under study lies in the apparent threat that the privatization trend of essential services could pose for European identity. For this, the work*

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 10 de septiembre de 2018.

addresses the study of the current relations between State and society. Only a few decades ago, in the model of social state, the State appeared as the only provider of essential services for the community; today, however, the State appears as guarantor of these services, which are lent and owned by private operators. It is noted, in this sense, that the liberalizing trend is not necessarily contrary to the Social State, provided that adequate regulation is articulated to guarantee its principles. As a conclusion, the work highlights the need for Europe to protect the values on which the model of the State of the countries that comprise it is based, in order to preserve its genuine identity.

Keywords: *European Identity, Social State, Regulation*

I. Introducción

El Estado Social es el modelo de Estado extendido a prácticamente toda Europa después de la segunda guerra mundial. Este modelo de Estado es un rasgo de la identidad de Europa, en cuanto a que es la materialización de los valores y principios sobre los que se funda, valores que a lo largo de su historia han llevado a identificarla como algo distinto y genuino del resto del mundo¹.

La relevancia del tema objeto de estudio viene dada por la crisis en la que se encuentra hoy este modelo de Estado, crisis provocada por lo gravoso que está resultando ser y, a su vez, por las transformaciones que están sufriendo las relaciones entre Estado y sociedad.

Esas transformaciones y la insostenibilidad del sistema es lo que está llevando a Europa y, más concretamente, a la Unión Europea a promover a gran velocidad políticas y normativas que promueven la privatización de los servicios de interés general, tradicionalmente de titularidad pública. Ante ese rápido proceso liberalizador es inevitable que surjan la inquietud sobre el futuro modelo de Estado de Europa y sobre la pervivencia de los valores sobre los que el mismo se funda. ¿Amenaza a la identidad de Europa la tendencia privatizadora de los servicios de interés general? En otras palabras, ¿el proceso de liberalización amenaza los valores sobre los que se funda Europa?

Para dar respuesta a estas y otras muchas preguntas, en este trabajo se abordan los siguientes puntos: los orígenes del Estado social, la evolu-

¹ En este trabajo vamos a referirnos a Europa como un concepto cultural e histórico, no solo geográfico.

ción de las relaciones entre Estado y sociedad, los valores sobre los que se funda el modelo de Estado social, para después lanzar una reflexión sobre las medidas que debe tomar Europa para mantener viva su identidad aprovechando la encrucijada histórica en la que se encuentra el modelo social de Estado. Y es que hace apenas unas décadas en el Estado social el Estado aparecía como único prestador de los servicios esenciales para la comunidad; hoy, sin embargo, es la comunidad quien aparece como la principal prestadora de esos servicios.

II. El Estado social

El modelo de Estado Social propio de los países europeos está en crisis. Esta afirmación se realizaba ya en los años setenta y hoy más que nunca cobra especial fuerza. El sistema es gravoso, incontrolable, las finanzas públicas no sostienen las constantes exigencias de la cláusula social, cada día nuevas en virtud de los nuevos avances tecnológicos, científicos, por las transformaciones de las relaciones entre Estado y sociedad y por el poder cada vez mayor que tienen los subsistemas privados, económicos, científicos y culturales. Hoy el Estado sigue siendo último responsable de los derechos sociales, sin embargo, la forma de realizarlos y garantizarlos está cambiando por exigencias de la realidad que lo envuelve, cada día más compleja y tecnificada.

1. *Orígenes del Estado Social*

Los orígenes del Estado los encontramos en Europa en la Constitución de Weimar 1919, primera Constitución que recogía los derechos sociales y que marcó la diferencia con las Constituciones Liberales que se limitaban a recoger derechos fundamentales de no injerencia de la comunidad en los mismos. La situación social del Estado alemán, fuertemente industrializado y con fuertes tensiones sociales, son la explicación del fuerte carácter social de la Constitución de Weimar que pretendía corregir las desigualdades sociales y mejorar el servicio público.

Mediante el reconocimiento constitucional de los derechos sociales se obligaba al Estado a tener una actitud proactiva en la realización de los mismos, pues la sociedad por sí sola no podía. No obstante, son las Constituciones posteriores a la segunda gran guerra las que empiezan a reconocer en su articulado esa interrelación entre Estado y sociedad y reconocer de hecho ese deber del Estado para con la sociedad y las prestaciones asistenciales.

2. *Evolución de las relaciones entre Estado y sociedad*

Para poder entender el fenómeno de transformación actual del modelo de Estado Social, resulta fundamental entender la evolución de las relaciones entre Estado y sociedad.²

El origen de las relaciones entre Estado y sociedad podría encontrarse en la aparición en la segunda mitad del siglo XVII de la sociedad civil, entendiéndose por tal a la sociedad civilizada, en oposición a la sociedad bárbara o primigenia, y que englobada al propio Estado. A partir de la segunda mitad del siglo XVIII la sociedad civil empieza, por fin, a diferenciarse sustantivamente del Estado superando los principales escollos que existían a su desarrollo: el sistema estamental y la estructura gremial. Una vez la sociedad civil fue ganando identidad propia y se fue diferenciado del Estado, teniendo sus propias leyes, reglas y comportamientos naturales (Adam Smith ilustró este hecho con sus aportaciones desde la economía política), se produjo entonces una radical separación entre Estado y sociedad, donde la intervención de la Administración sobre la sociedad pasó a ser mínima, y su actividad pasó a orientarse únicamente al mantenimiento del orden público y la paz social, mediante el único ejercicio de la actividad de policía (Estado policía).

En el siglo XX, el Estado se encuentra más legitimado democráticamente y adopta una actitud proactiva frente a la sociedad. Su actividad ya no se limita al mantenimiento del orden público, sino que tiene también un contenido prestacional que tiene por objeto salvar las desigualdades que existen en la sociedad y además prestar unos servicios públicos exigidos por la sociedad industrial (el abastecimiento de agua, electricidad y energía, transporte, saneamiento e higiene, etc.). Esto supone un amplio protagonismo del Estado y una inmensa ampliación, fortalecimiento y desarrollo de su estructura. Se supera así, por tanto, en Europa, el Estado liberal y se supera, en consecuencia, la radical separación entre Estado y sociedad, evolucionando hacia una integración total entre ambos sujetos. En este punto la sociedad europea reclama al Estado una serie de prestaciones y servicios en base a los derechos sociales que se reconocen en las Constituciones del siglo XX: el derecho a la educación, a la asistencia sanitaria, a una vivienda digna, al trabajo, etc. En la actualidad prácticamente todas las Constituciones europeas prevén expresamente una cláusula social y todas ellas un elenco de derechos sociales sobre los que los poderes públicos tienen la responsabilidad última³.

² José Esteve Pardo, *La nueva relación entre Estado y Sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, (Barcelona: Marcial Pons, 2013).

³ La Constitución francesa en el artículo 1 que define a Francia como una República Social o cuando se configuran las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno en los art. 34 y

El modelo social se contraponen al modelo liberal más característico del sistema anglosajón, donde el modelo de Estado al que, en principio, se aspira es el del Estado policía, o Estado mínimo. En cambio, en la Europa continental impera la idea de que el Estado tiene un papel esencial en la prestación de los servicios de interés general, y hasta hace poco ese papel era protagonista, pues solo él podía prestarlos. Las conquistas alcanzadas por el modelo de Estado Social son incuestionables, y es que las críticas contra este modelo decaen cuando se observan los logros alcanzados en materia de sanidad pública y seguridad social, la enseñanza, así como la lucha del sistema por la corrección de las desigualdades sociales.

No obstante, en poco más de 50 años el sistema se ha vuelto muy gravoso, podría decirse que insostenible por su ineficiencia. El Estado se encuentra gravemente endeudado y ello hace prácticamente imposible la prestación eficiente de los servicios, así como el desarrollo económico. Además, tal y como explica magistralmente el profesor ESTEVE PARDO las relaciones entre Estado y Sociedad están viviendo un nuevo momento⁴. Y es que antes era el Estado el que contaba con los medios y, sobre todo, con el conocimiento técnico para la prestación de un servicio de calidad, ahora la sociedad aparece más fuerte frente al Estado, más solvente tanto por los medios a su disposición como por el conocimiento técnico. La sociedad, cada día más compleja, está adquiriendo mayor protagonismo y el Estado lo está perdiendo. Se están entregando deliberadamente al mercado y a la libre competencia servicios con un importante componente público en los que los intereses generales están directamente afectados. Se detecta, en consecuencia, por un lado, un debilitamiento del Estado, incapaz de adaptarse a los apremiantes cambios tecnológico-digitales y por otro, un fortalecimiento de la sociedad, cada día más especializada en ese sentido y con más recursos económicos y humanos. Ante esta situación el Estado se repliega para posi-

ss.; La Constitución italiana en el apartado segundo del artículo 3 reconoce las obligaciones sociales de la República y regula expresamente las relaciones ético sociales de los artículos 29 y ss.; La Constitución alemana, por su parte, en su artículo 20 señala que *La República Federal Alemana es un Estado Federal democrático y social*; La Constitución Española, por su parte, define a España como un Estado social y democrático de derecho, y destacan los derechos prestacionales, que se definen por ser un mandato al poder público para la prestación de un servicio, en contraposición a los derechos y libertades fundamentales cuya configuración estaba pensada en base a un principio de no injerencia o abstención del Estado sobre los mismos. El art. 9.2 es también manifestación de esa integración entre Estado y Sociedad, es probablemente el artículo en que esa integración queda mejor reflejada: *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

⁴ Esteve Pardo, *La nueva relación...*

cionarse en la retaguardia y se erige en un garante (ESTEVE PARDO) o regulador (en la terminología italiana) de los servicios de interés general.

Así, en contra de lo que podría pensarse, el Estado tiene hoy en ese proceso de privatización un papel fundamental mediante la regulación de esos sectores y de las relaciones entre operadores y entre operadores y usuarios, para garantizar la realización de los derechos sociales y evitar abusos y discriminaciones. Europa, y más concretamente la Unión Europea, está privatizando servicios, pero no con el ánimo de desentenderse de ellos, sino precisamente para conseguir una prestación más eficiente de los mismos. Europa llama a la privatización de los servicios de interés general precisamente por su compromiso con los valores sociales, porque considera que son los operadores privados quienes mejor pueden prestar esos servicios y porque las reglas del mercado y la competencia conllevan una selección natural del mejor servicio⁵.

El Estado se presenta, así, como un Estado garante o regulador de los servicios de interés general entregados al mercado. Pasa de ser un Estado prestador de los servicios asistenciales a un Estado que garantiza su correcta prestación⁶. *A priori* podría pensarse que este nuevo rol adoptado por el Estado va en contra de la cláusula social que prevén las Constituciones europeas, no obstante, en modo alguno es así, tal y como ilustra la Carta Magna española que en ningún momento correlaciona la cláusula social con una función prestacional del Estado. Por el contrario, la consonancia con la Constitución es absoluta pues, de hecho, en realidad en la relación de derechos sociales no habla en ningún momento de la obligación prestacional del Estado, sino más bien de la obligación de los poderes públicos de garantizar esos derechos⁷.

Así, podría decirse que el modelo de Estado Social no está obsoleto, sino que se está reconfigurando, adaptando, pero los valores sobre los que se sostiene siguen vivos. Ahora bien, para que esos valores estén efectiva-

⁵ Santiago Muñoz Machado, *Servicio público y mercado*, (Madrid: Civitas, 1997).

⁶ Mercè Darnaculleta, i Gardella, «La autorregulación regulada» (tesis doctoral, Universidad de Barcelona, 2012), 69: «*La existencia del Estado es ahora, indispensable, en los dos sentidos siguientes. En primer lugar, es el Estado quien debe establecer los procedimientos y las garantías necesarias para legitimar la actividad privada tendente a la protección directa del orden público. En segundo lugar, corresponde al Estado velar, en última instancia, por la garantía de dicho orden público, en el bien entendido de que el mismo no es nunca alcanzable por completo. La nueva versión del orden remite a una situación, poco atractiva en realidad, en la que los riesgos generados por el desarrollo tecnológico no impidan la supervivencia y el libre desarrollo de generaciones futuras.*», <http://hdl.handle.net/10256/4787>

⁷ Luciano Parejo Alfonso «El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la “crisis” de las prestaciones y los servicios públicos», *Revista de Administración Pública* 153 (2000): 217-249.

mente protegidos, conviene identificar cuáles son verdaderamente esos valores y ver si basta con regular esos sectores para preservarlos o conviene prever medidas adicionales. Resulta imprescindible reconocer los propios valores, pues hoy la decadencia de la conciencia de valores se presenta como una amenaza cierta para Europa que puede llevarla a su autodestrucción, a la desaparición de la identidad europea⁸.

3. Valores

Los valores que impregnan el Estado Social y que se desprenden de las distintas Constituciones europeas son: la dignidad de la persona, la igualdad y la libertad, que se traducen en otros dos valores, los de solidaridad y justicia social. Esos valores a los que Europa, en principio, no tiene intención de renunciar, aunque a veces pueda parecer no tenerlos muy claros, pueden plasmarse en el modelo de Estado en la idea tomassiana de bien común. Es esa responsabilidad del Estado para con el bien de la comunidad en su conjunto.

El Estado Social aparece, así, como manifestación de esa preocupación de la comunidad por el bien común, el bien de todos. El Estado Social como reflejo de ese sentir solidario de la comunidad que reconoce en cada uno de sus miembros una dignidad tal que merece todos los esfuerzos de la comunidad⁹. Existen pues una serie de servicios que son de interés común pues en ellos está en juego la garantía de la dignidad de la persona, la igualdad y la libertad, de ahí que pueda decirse que, en realidad, lo que caracteriza al Estado Social no es la responsabilidad para con la prestación de los servicios de interés general, sino más bien para con su adecuada prestación y sobre todo, para con los derechos sociales en juego. Lo relevante no es, por tanto, quién sea titular de los servicios de interés general ni quién los preste,

⁸ Joseph Ratzinger, «Europa, sus fundamentos espirituales. Ayer, hoy y mañana» en *Sin raíces*, ed. por Marcello Pera y Joseph Ratzinger (Barcelona: Península, 2015).

⁹ José María Rodríguez de Santiago, *La administración del Estado Social*, (Barcelona: Marcial Pons, 2007). Como traducción de esto, en España reconocemos tal y como apunta RODRÍGUEZ DE SANTIAGO como *Elementos que integran el contenido de la cláusula social del Estado*:

- 1) *La ayuda al individuo en la necesidad y la pobreza y la responsabilidad estatal con respecto a un mínimo existencial adecuado a la dignidad de la persona*
- 2) *Más igualdad mediante la superación de las diferencias sociales y el control sobre las relaciones de dependencia*
- 3) *Seguridad social frente a los riesgos y contingencias vitales*

Responsabilidad estatal de contribuir a la creación de una situación económica que permita la participación de todos en el bienestar

sino más bien cómo se presten esos servicios que afectan directamente a los valores europeos.

III. La regulación, la autorregulación regulada y la participación

Son muchas y muy variadas las medidas que puede adoptar Europa para la preservación de sus valores, pero en la actualidad urge tomar medidas en este nuevo proceso de configuración del Estado Social, pues ante la privatización de los servicios de interés general se corre el riesgo de que estos queden supeditados a los intereses privados. Tres son las medidas que aparecen con fuerza para preservar esos valores: la regulación, la autorregulación regulada y el fomento de la participación en la elaboración normativa.

1. Derecho de la regulación

En cuanto al compromiso del Estado para con los valores del Estado Social, aparece el Estado garante como expresión de ese compromiso social y, en concreto, a través del Derecho regulatorio. Así, el Derecho de la regulación es Derecho administrativo, Derecho público, que se aplica a los operadores privados titulares de servicios de interés general o que desempeñan funciones públicas. El Derecho regulatorio se aplica al componente público de esos servicios o funciones.

La actividad de regulación administrativa supone la realización administrativa del Derecho regulatorio y se suma a las actividades externas clásicas de la Administración Pública: fomento, policía y servicio público. La actividad de regulación se alimenta además de las clásicas manifestaciones jurídicas de fomento y policía, como son las subvenciones, las autorizaciones e incorpora novedosas fórmulas que se adaptan a las exigencias y tiempos de los operadores privados, tales como la declaración responsable y la comunicación previa. Entre los instrumentos de la regulación, los autores distinguen entre la regulación horizontal, que regula las relaciones entre operadores para garantizar la competencia efectiva, evitando abusos de los operadores dominantes; y la regulación vertical, que regula las relaciones entre las autoridades reguladoras, los operadores privados y los usuarios¹⁰.

Esta nueva rama del Derecho administrativo, que es el Derecho regulatorio aparece efectivamente como garantía de la realización de los valores del Estado Social. Ante el aumento del poder privado, el Derecho de

¹⁰ Esteve Pardo, *La nueva relación...*

la regulación viene a trasladar los principios y normas del Derecho administrativo a los sectores dominados por los operadores privados, pudiendo garantizar así el respeto a la dignidad de la persona, la libertad y la igualdad. Así, por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones, sector de titularidad privada pero donde los intereses generales están muy presentes, algunos de los principios que rigen el servicio público, como son el principio de igualdad y no discriminación, se trasladan automáticamente. Con ello se garantizan servicios de telecomunicaciones en zonas que de otra forma por motivos de rentabilidad nunca llegarían. Los operadores privados nunca harían llegar sus infraestructuras a zonas más despobladas o rurales, sino que se limitarían a prestar el servicio en grandes núcleos de población, siempre más rentables¹¹.

Ante el paulatino debilitamiento del Estado y el progresivo aumento del poder de los subsistemas económicos, culturales y científicos, con importantes y efectivos métodos de autorregulación, uno podría pensar que la existencia del Estado ha perdido su sentido. No obstante, es precisamente en el Derecho de la regulación donde el Estado encuentra hoy su justificación, pues no puede olvidarse que la razón de ser del Estado se encuentra en el orden público. Mediante el Derecho regulatorio el Estado procura equilibrar los poderes sociales y orientarlos hacia los fines públicos, manteniendo el orden público en ámbitos privados, pero con un mercado de interés público.

El fenómeno de la regulación es un hito en la evolución de las concepciones del Derecho público. Pues el Derecho regulatorio implica aplicar hoy el Derecho público a operadores privados, dejando así relegadas las tradicionales concepciones subjetivas del Derecho administrativo, que entendían que solo cabía la aplicación del mismo cuando aparecía una Administración Pública o un sujeto jurídico-público¹². No obstante, hoy está ya extendida la concepción objetiva del Derecho administrativo, y del Derecho público en general, que condicionan su aplicación a la presencia de intereses públicos, con independencia del carácter público o privado de los sujetos titulares de los servicios. Se trata, por tanto, de la extensión del Derecho público, de la publicación de las relaciones entre privados, por la presencia en ellas de un componente público¹³.

¹¹ Gaspar Ariño Ortiz, *Principios de Derecho Público Económico*, (Granada: Editorial Comares, 2004).

¹² Eduardo García de Enterría, «Verso un concetto de Diritto Amministrativo come Diritto statutario», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* 10, (1960): 317-341.

¹³ Jody Freeman, «Extending Public Law Norms through Privatization», *Harvard Law Review* 116 (2003): 1285-1352; Richard Frankel, «Regulating Privatized Government through article 1983», *The University of Chicago Law Review* 76, (2009): 1449-1515

2. *La autorregulación regulada*

En la actualidad, además, las relaciones entre Estado y sociedad se caracterizan por el grado de complejidad que han alcanzado. Resulta muy interesante al respecto, la teoría de sistemas de NIKLAS LUHMAN, que entiende que Estado y sociedad no se diferencian, sino que lo que se da es una distinción funcional entre subsistemas. De un lado, los subsistemas jurídico y político que corresponderían al Estado y de otro los subsistemas económicos, culturales y científicos, más propios de la sociedad. Así, este autor no identifica las relaciones entre subsistemas con la superioridad de unos subsistemas sobre otros, sino más bien con la especialización de cada uno de ellos y la solidaridad en la prestación de recursos entre ellos. Este autor entiende que una sociedad organizada en subsistemas no tiene vértice ni centro¹⁴. La especialización y el carácter cada día más complejo de las relaciones ha provocado que el Estado haya ido perdiendo cada vez más soberanía y legitimidad, pérdida que se ve compensada por el aumento de poder y legitimidad de los subsistemas sociales, y que son el marco idóneo para el desarrollo de la autorregulación. El Estado ya no ostenta, pues, el monopolio del poder, sino que los subsistemas sociales son quienes ostentan mayores cotas de poder que influyen y condicionan las decisiones de los poderes públicos. Las multinacionales tecnológicas, energéticas y científicas con enormes beneficios económicos; los profesionales a cuyas normativas y protocolos deriva el poder público por el dominio que estos tienen en sus parcelas de conocimiento, son algunos ejemplos de ese mayor poder social.

El poder de los subsistemas sociales es cada vez mayor y el poder de los subsistemas estatales cada vez menor, por la pérdida de control que el Estado tiene sobre las relaciones sociales cada día más complejas. Son muchos los sectores que se ven afectados hoy por decisiones jurídicas del Estado; así, por ejemplo, en decisiones jurídicas y políticas sobre el transporte u obras públicas aparecen afectados una pluralidad de complejos sectores la salud, el medio ambiente, la ciencia, la educación, la inmigración, las empresas, grupos de territorios etc. Sectores de gran complejidad que hacen muy difícil la incidencia efectiva sobre ellos. La especialización del conocimiento es, pues, otra de las causas de pérdida de poder y legitimidad del Estado, cada día más desbordado por la complejidad de los subsistemas sociales y en apariencia «vendido» al creciente poder de los subsistemas sociales. Estos subsistemas tienen hoy una gran capacidad autorregulativa y autorreferencial, por la que se dan sus propias normas, pues son ellos quienes ver-

¹⁴ Niklas Luhmann, *Teoría política en el Estado de bienestar*, trad. por Fernando Vallespín, (Madrid: Alianza, 1993).

daderamente conocen el sector y quienes saben qué es lo que conviene para el mantenimiento del orden en el mismo y la evitación del riesgo que ellos mismos generan. Hoy en la sociedad del riesgo, en la que es imposible conseguir el riesgo cero, los subsistemas sociales son los que generan el riesgo, así pues, la autorregulación aparece como el mecanismo que la propia sociedad se da para autocontrolar el riesgo generado por ella misma¹⁵.

Esta situación podría llevar a pensar que el Estado debería desaparecer y ser una suerte de «Estado ultramínimo», retornando al principio de mínima intervención característico de la ideología liberal, perdiendo así el Estado su función redistributiva¹⁶. No obstante, la existencia del Estado se presenta hoy indispensable en dos sentidos, en primer lugar, porque debe regular la actividad privada para el mantenimiento del orden público y garantizarlo (Derecho de la regulación), tal y como subraya DARNACULLETA y, en segundo lugar, porque debe promover y garantizar la conciencia social entre los operadores privados, que son quienes ostentan las mayores cotas de poder sobre la realidad social.

Así, para que ese proceso de privatización y de entrega del poder a los subsistemas sociales no sea una amenaza real a la identidad de Europa, conviene que los propios operadores privados asuman un compromiso para con el bien común, renunciando al ánimo de lucro como único bien absoluto. Es necesaria y urgente una política de concienciación social de las empresas que operan en los servicios de interés general, es urgente para evitar la corrupción del sistema y que el Estado no se convierta en una suerte de Estado policía, al más estilo liberal, y que sea el único que vele por el interés general en unos sectores donde el interés general está en manos de las empresas privadas. De ser así, el sistema se hará insostenible pues, tal y como se ha apuntado, el Estado no tiene una relación de supremacía con la sociedad, sino que es un subsistema más y se encuentra incapacitado para regular y hacer efectivas sus decisiones en los ámbitos controlados por los subsistemas económicos, culturales y tecnológicos. Si estos subsistemas sociales no tienen una conciencia social, no son conscientes de su responsabilidad social y no tienen una preocupación real por preservar los valores sobre los que se fundamenta Europa, los poderes públicos acabarían también por olvidar los elementos que integran el Estado Social y se irán poco a poco perdiendo la genuina identidad europea que tiene el bien común como objetivo primordial.

Viene aquí a colación el principio de cooperación de que habla ya RODRIGUEZ DE SANTIAGO en el marco del Estado prestador. Con-

¹⁵ Darnacullea, «La autorregulación regulada...»

¹⁶ Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, (Hachette UK: Basic Books, 2013).

viene recuperar ese principio que con carácter general se refiere al compromiso con los fines del Estado Social que deben tener los demás agentes sociales. *El Estado no tiene el monopolio de lo social*, sino que la realización de los fines del Estado Social es consecuencia de la interacción del Estado con la familia, el individuo y la sociedad, destaca el autor¹⁷. En el marco de la teoría de sistemas, son a los subsistemas sociales a los que urge concienciar para con los fines asistenciales de la cláusula social del Estado y, sobre todo, para con los valores sobre los que pivota dicha cláusula. La forma en que se concrete el principio de cooperación en el vigente marco es fundamental para blindar la identidad social de Europa. Es aquí cuando aparece el concepto de autorregulación regulada, entendiendo por tal *la actividad reguladora del Estado, tendente a instrumentalizar las normas y los controles privados, poniéndolos al servicio de los fines públicos*¹⁸. Se trata, en el fondo, de una técnica indirecta de regulación del Estado, por la que el mismo ordena a los subsistemas sociales que se doten de sistemas de autorregulación que se ajusten a unos determinados principios o directrices y que cumplan con unos determinados requisitos.

Si son los operadores privados quienes se otorgan sus propias normas y el legislador da a esas normas un valor jurídico y reconoce su trascendencia pública en tanto sean reflejo del compromiso social de los operadores que las han elaborado, se irá fomentando poco a poco la concienciación social de los subsistemas sociales.

Desde las instituciones comunitarias se ha fomentado e impulsado el desarrollo de la autorregulación regulada, para que sirva de instrumento al establecimiento en Europa del principio de corresponsabilidad entre el Estado y los operadores privados respecto de los fines públicos¹⁹. Así, la regulación pública de la autorregulación se presenta como un medio indispensable para la realización de los fines sociales del Estado y para la preservación de los valores europeos. Es a través de la regulación de la autorregulación donde el Estado garante cumple con mayor eficiencia sus fines asistenciales, corresponsabilizando a los subsistemas sociales de los riesgos por ellos generados y les obliga a asumir compromisos, además, con los derechos de tercera generación (el medio ambiente, la salud, la seguridad de las personas, etc.). A través de la regulación de la autorregulación, el Estado consigue una incidencia mayor y más directa sobre los sectores a los que va dirigida, así como una intensificación de los contro-

¹⁷ Rodríguez de Santiago, *La administración del Estado Social...*, 63

¹⁸ Darnaculleta, «La autorregulación regulada...», 75

¹⁹ Libro Blanco sobre la Gobernanza [DOCE C 287, de 12 de octubre de 2001]

les que sobre los mismos se ejercen²⁰, implicando en este sentido una publicación o administrativización de los sectores dominados por subsistemas sociales.

Hoy el Derecho de la regulación tiende a corresponsabilizar a los operadores privados en la gestión y la minimización de los riesgos por ellos mismos generados, sobre todo en relación con los derechos de tercera generación. La sociedad y los poderes públicos son cada vez más conscientes de la necesidad de corresponsabilizar a los titulares privados de los servicios de interés general, así como a los operadores en sectores en los que se ven afectados los derechos sociales. La adopción de códigos éticos, de códigos de conducta, la aprobación de normas técnicas de calidad, respetuosas con la dignidad de las personas, con la salud y con el medio ambiente son hoy promovidos por los poderes públicos, siendo además aplaudidas dichas normas y códigos por los medios de comunicación y por la sociedad civil.

Buena parte de esas normas reguladoras no tienen un carácter imperativo, sino que suelen llevar aparejadas el otorgamiento por parte de la Administración Pública de un certificado de calidad o un certificado ecológico que otorgan al producto un signo distintivo (como puede ser la ecoetiqueta). Normalmente, son entidades privadas, especializadas las que otorgan estas certificaciones y a las que los poderes públicos reconocen. Otras medidas tienen un carácter más de fomento, por las cuales se otorgan subvenciones y ayudas públicas aquellas empresas que se doten de procedimientos y normas orientados a elevar los estándares de calidad y que sean más respetuosos con los derechos sociales (es lo que viene llamándose la actividad pública de fomento de la autorregulación). No obstante, esta actividad de fomento puede no traducirse únicamente en ayudas o subvenciones, sino también en amenazas y sanciones previstas en las leyes para quienes no cumplan con estándares mínimos de compromiso social. Otras veces, el ordenamiento impone a las empresas sociales la exigencia de dotarse de normas de carácter técnico y de contenido ético y ejerce un control sobre la adecuación de su actividad a las mismas— regulación de la autorregulación técnica o regulación de la autorregulación ética.

El Derecho público y el poder ejecutivo deben intervenir en la determinación de los fines sociales de las empresas. Hoy nadie duda de la responsabilidad social que tiene toda empresa, la sociedad sabe que a toda empresa le es exigible un compromiso para con los valores sociales, y por eso le exige una autorregulación y a los poderes públicos una regulación de esa autorregulación, que garantice el respeto efectivo a esos valores.

²⁰ Darnaculleta, «La autorregulación regulada...», 83

En fin, tanto el Derecho de la regulación, entendiendo por tal el Derecho público que incide o interviene en la sociedad, así como la regulación de la autorregulación se abren como elementos esenciales y efectivos para la preservación de la identidad social de Europa.

3. *La participación en la elaboración normativa*

Finalmente, resultaría igualmente adecuado fomentar la participación ciudadana en la elaboración de las normas que regulen los servicios de interés general entregados al mercado. Efectivamente, la participación es un elemento que puede ayudar a potenciar el proceso de concienciación social entre los operadores privados en orden a la preservación de los valores sobre los que se funda la identidad de Europa.

En concreto, aparece como oportuno el fomento de la participación de los colectivos directamente afectados por esos servicios, de modo que puedan defender sus intereses y que la normativa sea vivo reflejo de lo que demanda la sociedad. La inclusión en el procedimiento de elaboración de las normas de los subsistemas sociales, puede ayudar a la concienciación social de los mismos y a un cumplimiento más riguroso de dicha regulación, pues la pérdida de legitimidad de los subsistemas estatales, provocada no solo por las causas ya apuntadas de incremento de la especialización y la complejidad, sino también por la globalización y la corrupción, complica sobremanera la aplicación efectiva de la normativa en los subsistemas económicos, científicos y culturales, muchos más poderosos que los estatales. Si, por el contrario, la norma es el producto del trabajo conjunto de todos los subsistemas afectados, con facilidad esas normas y políticas gozarán de una mayor legitimidad, una mayor confianza en las Instituciones de las que emanan y, sobre todo, en los resultados finales.

La Unión Europea consciente de las ventajas de implicar a los subsistemas sociales, en 2001 en el libro Blanco para la Gobernanza europea se hizo eco de esta necesidad de implicar en la elaboración de las políticas a los agentes económicos y sociales desde la concepción de las mismas hasta su aplicación. Más aún, fija como uno de los principios básicos de una buena gobernanza, la participación ciudadana²¹.

De este modo, mediante la participación, podría conseguirse una mayor concienciación sobre la responsabilidad que para con los valores sociales tienen los subsistemas económicos, culturales y científicos. El Estado no es el único responsable de lo social, precisamente porque es la sociedad quien

²¹ Libro Blanco sobre la Gobernanza [DOCE C 287, de 12 de octubre de 2001]

hoy tiene un mayor poder respecto del Estado, urge provocar esta concienciación a través de la participación en la elaboración normativa.

IV. Conclusión y reflexión final

El Estado Social, que ha sido fuertemente criticado en el flanco económico y cuya desaparición ha sido augurada por resultar demasiado gravoso, debe permanecer. Y es que, a pesar de esas críticas, nadie duda hoy de las bondades y de los éxitos alcanzados por este modelo social de Estado, que tiene a la persona y al bien común como centro de su actuación, y que es la manifestación de unos valores que hacen a Europa genuina y única en el mundo.

Las medidas aquí propuestas, que como ha quedado reflejado ya están en marcha en Europa, se presentan como instrumentos eficaces para la preservación de los valores sobre los que se sustenta el Estado Social. Más aun, se presentan como una vía atractiva de reconfiguración del modelo social de Estado. Mediante la regulación, la autorregulación regulada y la participación, Europa puede asegurar la viabilidad y efectividad del modelo de Estado Social y, en consecuencia, preservar su identidad.

En primer lugar, a través del Derecho de la regulación el Estado puede recuperar el control perdido sobre los sectores hoy dominados por los subsistemas económicos, científicos y culturales. Al extender la aplicación a los sujetos privados de los principios y normas del Derecho público en lo que afecta al interés general, se contribuye a asegurar la pervivencia de los valores de dignidad, igualdad, libertad, solidaridad y justicia social. En segundo lugar, mediante la regulación de la autorregulación se alcanza la posibilidad de controlar y someter a los principios sociales sectores que, de otra forma, debido a su complejidad y especialización, quedarían inmunes de control, lo que acabaría por provocar una mercantilización de los intereses generales. Finalmente, la promoción de la participación ciudadana y de los subsistemas sociales en los procesos de elaboración de normas, ayudará a que estos tomen conciencia de que lo social no es solo responsabilidad del Estado, sino que Estado y sociedad son corresponsables de lo social y de mantener vivos los valores que subyacen al Estado Social.

Ahora bien, la propuesta aquí vertida sobre la regulación, la autorregulación regulada y la participación para la preservación de la identidad de Europa, de nada sirve si Europa no consigue reconocer sus valores. La crisis de identidad que sufre hoy Europa es grande y profunda. Es una crisis real, que si no se afronta con prontitud acabará por hacerla desaparecer, pues la tendencia liberalizadora de la gestión de los intereses generales ya no se puede frenar. Se trata de una crisis de valores en la que Europa no

sabe quién ha sido, quién es ni quién quiere ser. Conviene y urge que Europa concrete el contenido de esos valores y los actualice a la realidad social, laboral, tecnológica, científica y global del siglo XXI.

Sobre la autora

La profesora Ballesteros es Doctora en Derecho. En el año 2017 defendió su tesis doctoral sobre el «Arbitraje de Derecho Público» obteniendo la calificación de excelente *cum laude*. Entre los años 2013 y 2017 obtuvo una Beca de CaixaBank y la Universidad Internacional de Cataluña (UIC Barcelona). En la actualidad es profesora de Derecho Administrativo en la Universidad Francisco de Vitoria. Sus líneas de investigación son los métodos alternativos de resolución de conflictos en el Derecho Administrativo, el Derecho de la regulación y el Estado social, y el Derecho urbanístico.

About the author

Professor Ballesteros is a Doctor of Law. In 2017 she defended her Phd about «Public Law Arbitration» obtaining the qualification of excellent *cum laude*. Between 2013 and 2017, she gained a scholarship from CaixaBank and the International University of Catalonia (UIC Barcelona). She is currently Professor of Administrative Law at Francisco de Vitoria University. His lines of research are the alternative methods of conflict resolution in Administrative Law, the Law of regulation and the social State, and urban law.

El Derecho Comunitario de los contratos públicos: un pilar infravalorado de la superación de los nacionalismos y de construcción de la identidad europea*

*The Community Law of Public Contracts:
An Infravalorated Pillar of the Overcoming of the Nationalism
and of Construction of the European Identity*

Humberto Gosálbez Pequeño
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Córdoba
ad1gopeh@uco.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp171-188>

Sumario: I. La última europeización de la legislación española de contratación pública.—II. La génesis de la identidad europea del Derecho español de la contratación pública. 1. Los antecedentes no nacionalistas en la legislación española precomunitaria. 2. La primera implantación del Derecho comunitario: el imperio del principio de no discriminación del contratista por razón de la nacionalidad.

Resumen: Desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1986, la legislación española de contratos públicos acepta el principio de no discriminación por la nacionalidad, abandonando el proteccionismo nacional de los contratistas presente en la legislación española. La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público consolida ese proceso histórico de adaptación de la legislación española de contratos públicos. En el Derecho europeo de los contratos públicos aparece una identidad europea, una «nacionalidad europea» de los contratistas nacionales de los Estados miembros.

Palabras clave: Contratos públicos, identidad europea

Abstract: *Since the accession of Spain to the European Communities in 1986, Spanish legislation on public contracts has accepted the principle of non-discrimination by nationality, abandoning the national protectionism of contractors present in Spanish legislation. Law 9/2017 on Contracts of the Public Sector consolidates that historical process of adaptation of the Spanish legislation of public*

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 16 de julio de 2018.

contracts. A European identity appears in the European Law of Public Contracts, a «European nationality» of the national contractors of the Member States.

Keywords: *Public contracts, European identity*

I. La última europeización de la legislación española de contratación pública

La contratación pública de los Estados miembros de la Unión Europea siempre ha sido un objetivo básico para la consecución de un mercado único europeo¹. Desde las primeras Directivas comunitarias de contratos públicos —Directiva 77/62/CEE, sobre contratos de suministros, y la 71/305/CEE, sobre contratos de obras— era preciso un ordenamiento jurídico europeo con el que poder alcanzar una adecuación de las legislaciones nacionales, promoviendo las condiciones necesarias para implantar las políticas comunes a las que se refieren los Tratados.

La reciente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE², culmina el proceso histórico de adaptación de la legislación española

¹ La importancia de la contratación pública en la economía nacional y comunitaria ha sido subrayada reiteradamente por numerosos autores. La propia Comisión Europea, hace ya más de 2 décadas, recuerda esa relevancia económica —y por tanto también social y política— de la contratación de los entes públicos cuando aprobó el llamado Libro Verde «La contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para el futuro (COM (96) 583 final, de 27 de noviembre de 1996), reiterándolo dos años después en la Comunicación general sobre la contratación pública que se elaboró a partir de las propuestas formuladas en el Libro Verde y a la vista de las aportaciones efectuadas por instituciones (comunitarias y nacionales) y sujetos privados afectados —y que constituye hoy día el punto de partida que debe considerarse para la resolución de cualquier problema que se plantee en relación con los ordenamientos jurídicos reguladores de la contratación pública en los países comunitarios. Actualmente, los contratos públicos constituyen un importante instrumento económico, pues representan en torno al 16.5 por 100 del PIB comunitario (entre el 11 y el 20 por 100 del PIB de cada Estado miembro). Pero antes de que la CEE adoptara disposiciones armonizadoras en esta materia, sólo un 2% de los contratos públicos se adjudicaba a empresas de un Estado miembro distinto del que convocaba la licitación. Esta falta de competencia abierta y eficaz ha sido uno de los obstáculos más claros y anacrónicos para la completa realización del mercado interior.

² *Vid.*, por todos, José María Gimeno Feliu «La transposición de las directivas de contratación pública en España: una primera valoración de sus principales novedades», *Documentación administrativa* 4 (2017): 7 y ss.; José Antonio Moreno Molina «La cuarta generación de Directivas de la Unión Europea sobre contratos Públicos», en *Observatorio de los Contratos*

de la contratación pública al Derecho de la Unión Europea. Como recuerda el legislador en el Preámbulo de la Ley 9/2017, «la legislación de contratos públicos, de marcado carácter nacional, encuentra, no obstante, el fundamento de muchas de sus instituciones más allá de nuestras fronteras»; en concreto, en cuanto a la influencia del Derecho comunitario, el legislador español nos recuerda que la exigencia de la adaptación de nuestro Derecho nacional de los contratos públicos al ordenamiento comunitario «ha dado lugar, en los últimos treinta años, a la mayor parte de las reformas que se han ido haciendo en los textos legales españoles».

Así, pues, las tres actuales nuevas Directivas comunitarias —la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, la Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión— constituyen el fin de un proceso iniciado en el seno de la Unión Europea en el año 2010 y finalmente resuelto el 28 de marzo de 2014. La adaptación del Derecho español al nuevo ordenamiento comunitario ha sido, por tanto, tardía, al no tener lugar sino con la aprobación de la Ley 9/2017. La LCSP ha sido así una ley esperada por los operadores jurídicos afectados por la actividad contractual del sector público en nuestro país, porque hace ya más de quince años las instituciones comunitarias competentes habían iniciado el procedimiento de aprobación de «nuevas» Directivas que «refundiesen» y «sustituyesen» a las Directivas entonces vigentes. La LCSP es, pues, tributaria de las vigentes Directivas de 2014, tributaria tardía —cierto es³,

Públicos 2012, ed. por José María Gimeno Feliu (Aranzadi, Cizur Menor 2013); 115-163; y Martín María Razquin Lizárraga «Las nuevas Directivas sobre contratación pública de 2014: aspectos clave y propuestas para su transformación en España», *Revista de Administración Pública* 196 (2015): 97-13.

³ Recuérdese que la transposición de las Directivas al ordenamiento nacional debía haberse efectuado antes del 18 de abril de 2016. Considerando que la Directiva se aprueba en marzo de 2014 y considerando la larga duración que tiene el proceso de gestación de la Directiva iniciado en el año 2010 —que conocían las autoridades nacionales—, difícilmente puede justificarse el retraso de la nueva ley española, aprobada vencido ampliamente el plazo máximo de adaptación. Pudiera alegarse que la LCSP no es únicamente una ley española de adaptación del ordenamiento interno al comunitario, sino que también es una nueva norma legal reguladora de la contratación pública española. Pero sería necesario examinar todas esas «presuntas modificaciones» para poder evaluar si la demora en la aprobación de la LCSP ha estado más o menos justificada, aunque —no se olvide— el legislador español podía haber incorporado la Directiva al ordenamiento interno dentro del plazo establecido al efecto y posteriormente, a la vista precisamente de la aplicación y la interpretación de esa nueva Directiva por los operadores nacionales, preparar la elaboración de una nueva ley de contratos públicos, un cierto código de contratación pública más bien que incorporarse los preceptos reglamentarios, dada la relevancia *in crescendo* de este sector del Derecho público y los numerosos preceptos que lo integran.

tributaria sólo en parte —cierto también—, pero —guste más o guste menos— lo es⁴.

En todo caso, el actual marco normativo —comunitario y nacional— relativo a la contratación pública no ha nacido, como es bien conocido, «de la noche a la mañana», sino que ha sido el fruto de un largo proceso de armonización de los ordenamientos nacionales de los países comunitarios impuesto por la aprobación de un nuevo ordenamiento jurídico de ámbito supranacional y supraestatal: el Derecho comunitario. Por ello, es preciso recordar que la influencia del ordenamiento comunitario regulador de la contratación pública en nuestro ordenamiento interno de la contratación de las Administraciones Públicas ha sido —desde hace cuatro décadas— y es capital⁵ y, lo que es aún más relevante, lo va a ser aún más en un futuro próximo. La originaria armonización o coordinación de los procedimientos de adjudicación de ciertos contratos de los organismos públicos ha quedado claramente superada hace años. En estos momentos puede reconocerse la existencia de un importante —aunque incompleto, insuficiente y con ciertas deficiencias técnicas aún no subsanadas— ordenamiento común de la contratación pública comunitaria⁶, al haberse iniciado recientemente una nueva fase en la regulación comunitaria de la actividad contractual pública —y, por consiguiente, también una nueva etapa de la normativa española reguladora de la contratación del sector público— que constituye otro avance en el proceso de integración europea en lo que se refiere a las legislaciones nacionales sobre la contratación pública.

Y esta nueva fase de los ordenamientos reguladores de las contrataciones públicas no sólo supone, como es obvio, ciertos cambios —en unos países mayores y en otros menores— en sus respectivas normativas internas, sino también sustanciales modificaciones en un relevante sector económico de la Unión Europea, que —no se olvide— tiene unas repercusiones socia-

⁴ En todo caso, hace ya más de una década Gimeno Feliú observaba «una preocupante proliferación de cambios normativos en una materia que debería caracterizarse por su estabilidad, lo que en la práctica se traduce en una manifiesta inseguridad jurídica y en prácticas incorrectas...». *Vid. La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española*, (España: Thomson-Civitas, 2006), 64 y 65.

⁵ José Luis Piñar Mañas ha afirmado incluso que «la legislación española de contratación pública sólo puede ser correctamente entendida en el contexto del Derecho Comunitario... ante todo es una legislación que se aprobó, tanto en 1986 como en 1995, para dar cumplimiento a nuestras obligaciones comunitarias...». *Vid.* «El Derecho Comunitario como marco de referencia del Derecho español de contratos públicos», en la obra colectiva *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, dir. por R. Gómez-Ferrer Morant, 2.^a ed., (España: Thomson-Civitas, 2004), 27 y 28.

⁶ Así lo señalaban ya con las anteriores Directivas de 2004, Moreno Molina, «Reciente evolución del Derecho público en el ámbito de la contratación pública. La tendencia hacia la formación de un Derecho común», *Revista Contratación Administrativa Práctica* 34 (2004): 28-53 y Gimeno Feliú, *La nueva contratación...*, 15 y 16.

les y económicas que exceden notablemente de las relaciones contractuales surgidas entre los entes públicos contratantes y los contratistas. Es más, el propio ordenamiento comunitario, no sólo reconoce esos efectos «colaterales» de la aplicación de la legislación de contratos públicos, sino que legitima incluso el uso mismo de la normativa de contratación pública para la consecución de otros fines de interés público que no son precisamente los que subyacen en los principios institucionales de las Comunidades Europeas establecidos en los Tratados fundacionales que exigen la apertura de este relevante mercado de bienes y servicios. Entre esos fines públicos destacan, sin duda, la protección del medio ambiente⁷ y de ciertos colectivos sociales⁸, fines que en los últimos quince años han tenido un notable auge en el ámbito comunitario según ha subrayado la doctrina y el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). En palabras de GIMENO FELIÚ, «en la actualidad, a través de la contratación pública, los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país»⁹.

Si a todo ello añadimos el carácter básico de la mayoría de los preceptos de la LCSP y el carácter de ordenamiento jurídico-público general, y no sectorial, que tiene la LCSP, se comprenderá la relevancia de esta norma y de cualquier interpretación y aplicación de la que sea objeto la LCSP. Pero ¿cómo se ha implantado ese marco normativo europeo en nuestro ordenamiento nacional? ¿cómo se han asumido los principios de igualdad de trato y de no discriminación por razón de la nacionalidad en la normativa espa-

⁷ La propia Directiva proclama la compatibilidad que pueden y deben conseguir los organismos públicos contratantes entre la protección medioambiental y la consecución de unas prestaciones contractuales de calidad al «mejor precio», pues —recuérdese— también la preservación del medio ambiente forma parte de los objetivos previstos en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Es más, ya desde la aprobación del llamado Acta Única y del posterior Tratado de Maastricht, las instituciones comunitarias han aumentado considerablemente las normativas y las acciones públicas específicas para la preservación del medio ambiente. El citado Libro Verde sobre la contratación pública de 1996 ya le dedicaba una especial atención a la compatibilidad de estos fines públicos. *Vid.* COM (96) 583 final, de 27 de noviembre de 1996, págs. 44-46.

⁸ El mencionado Libro Verde de 1996 también prestaba una atención específica a los llamados «aspectos sociales» de la contratación pública. *Vid.* COM (96) 583 final, de 27 de noviembre de 1996, págs. 43-46. Recuérdese, además, el impulso de las políticas sociales que la Unión Europea inicia relevantemente a partir del Consejo Europeo celebrado en Niza en diciembre de 2000, al cumplir los acuerdos básicos adoptados en la anterior cumbre de Lisboa aprobando la llamada «Agenda de política social», y así introduciendo importantes directrices y objetivos sociales que debe perseguir la Unión Europea y anunciando determinadas «acciones» o «medidas» dirigidas a la consecución de dichos objetivos, entre las que se encuentra la clarificación del actual marco normativo comunitario regulador de la contratación pública y, en el caso de ser necesario para alcanzar tales pretensiones, su modificación.

⁹ Gimeno Feliú, *La nueva contratación...*, 16.

ñola de contratos públicos¹⁰? ¿cómo ha sido el trato jurídico a los contratistas europeos no españoles?

II. La génesis de la identidad europea del Derecho español de la contratación pública

1. *Los antecedentes no nacionalistas en la legislación española precomunitaria*

Las primeras normas administrativas sobre la contratación de las Administraciones Públicas españolas que contemplan expresamente la participación de los extranjeros en los procedimientos de selección de contratistas se aprueban a finales del período decimonónico y a principios del siglo XX¹¹, estableciendo en ocasiones un régimen de adjudicación de los contratos públicos reservado a las empresas españolas¹², y en otras, por el contrario, un

¹⁰ El mismo art. 1.1 de la LCSP ya proclama este principio esencial («La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones,... y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores...»), reiterándolo en su art. 132 («Principios de igualdad, transparencia y libre competencia. 1. Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio...»). Y las Directivas, en sus mismos Considerandos, ya recuerdan la vinculación de estos principios con los institucionales de la Unión Europea: «(1) La adjudicación de contratos públicos por las autoridades de los Estados miembros o en su nombre ha de respetar los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. Ahora bien, para los contratos públicos por encima de determinado valor, deben elaborarse disposiciones que coordinen los procedimientos de contratación nacionales a fin de asegurar que estos principios tengan un efecto práctico y que la contratación pública se abra a la competencia...»

¹¹ No obstante, la ausencia de referencias explícitas a los extranjeros contratistas en las escasas normas generales de las épocas históricas predecimonónicas no significa que el Estado español no contratase con relevantes extranjeros ciertos servicios. Así, merece destacarse la concesión real del servicio postal o de Correos que obtuvo una familia europea durante la Monarquía de los Austrias: la familia Tassis (o Taxis); y sólo en el siglo XVIII se produce la incorporación de Correos a la Corona, tras la abolición en 1706 por Felipe V del monopolio concedido a la familia Tassis. *Vid.*, por todos, Humberto Gosálbez Pequeño, «Los contratistas de la Administración pública española en la legislación administrativa del siglo XIX», *Derecho Público Iberoamericano* 11 (2017): 95 y ss.

¹² A veces la no apertura del mercado nacional de la contratación administrativa a los extranjeros se produce indirectamente y sólo para ciertos contratos públicos. Un ejemplo es el régimen establecido en la Ley de 14 de febrero de 1907, de protección a la producción nacional, que impone limitaciones a la admisión de materiales de fabricación extranjera en todos los contratos de obras y servicios públicos que celebren tanto el Estado, como las Diputacio-

tímido régimen aperturista hacia las empresas extranjeras interesadas en contratar con las entidades públicas españolas. Pero no estamos ante una evolución más o menos ordenada o coherente del ordenamiento de la contratación administrativa, porque esta normativa no ha establecido, primero, un régimen más proteccionista de los contratistas españoles y más tarde una progresiva evolución hacia regímenes de relativa equiparación entre extranjeros y españoles. Dicho en otros términos, en la legislación española de contratos administrativos dictada a partir de finales del siglo XIX no se aprecia una continua reducción de la discriminación de los contratistas por razón de su nacionalidad. Por el contrario, en esa normativa de contratación administrativa se aprecia una alternancia de esos regímenes jurídicos de acceso al mercado de la contratación pública española, sucediéndose uno u otro régimen según sea la ideología dominante en el Gobierno y también según la situación económica presente en cada momento histórico.

Llama la atención el hecho de que la primera norma administrativa que, consagrando claramente el principio del contratista interpuesto, se refiere a los contratistas extranjeros es especialmente protectora con las inversiones extranjeras destinadas a la ejecución de ciertos contratos administrativos, en concreto los que tienen por objeto la construcción y la explotación de obras de interés general, como se deduce de lo dispuesto en la Ley General de Obras Públicas de 1877 (artículo 122, entre otros); y en esa misma línea, el Pliego general para la contratación de obras públicas, aprobado por Real Decreto de 11 de junio de 1886, establece un régimen de capacidad contractual más o menos equivalente entre los candidatos de nacionalidad española y los

nes Provinciales o los Ayuntamientos españoles: «En los contratos por cuenta del Estado para toda clase de servicios y obras públicas serán admitidos únicamente los artículos de producción nacional. Sin embargo, el Gobierno podrá disponer que se admitan proposiciones de la industria extranjera por los motivos siguientes: Primero. Por imperfección del producto nacional, declarada después de practicar análisis ó ensayos con intervención de los interesados. Segundo. Por notable diferencia del coste del producto nacional en el lugar de su destino con relación al producto extranjero. Tercero. Por reconocida urgencia, que no puede satisfacer la industria española. Cuarto. Por no existir la producción nacional respectiva» (art. 1). Como puede comprobarse, esta Ley de 1907 no persigue la retirada de los procedimientos contractuales de licitación pública de aquellas empresas extranjeras deseosas de participar y optar a la adjudicación de un contrato con una Administración española, sino, exclusivamente, y no es poco, impedir la utilización de bienes procedentes del exterior en la ejecución de dichos contratos públicos. Es decir, esta Ley «nacionalista» no prohíbe a los extranjeros poder ser contratistas en España, sino que tan sólo les veta la introducción de la mayoría de sus productos en la realización de las obras o servicios públicos, por lo que este veto legal rige, en realidad, tanto para los contratistas extranjeros como para los nacionales, al referirse al material utilizable en la ejecución del contrato y no al sujeto participe en un proceso de selección de contratistas. Además, como se ha expuesto, esa regla general admite excepciones, aunque, eso sí, solamente en esos casos tasados y concretos se autoriza a los aspirantes la presentación de proyectos o proposiciones que conlleven la adquisición o el uso de los productos extranjeros.

candidatos de otra nacionalidad¹³. En cambio, el posterior Pliego general de para las contrataciones de obras públicas, aprobado el 7 de diciembre de 1900, establece un régimen absolutamente diferente, al disponer un proteccionismo de los contratistas españoles y prescribir que los empresarios no nacionales sólo están facultados para participar en los procesos de selección de contratistas de la Administración española en supuestos totalmente excepcionales: cuando sea imprescindible el uso de materiales de origen extranjero para la correcta realización de ese contrato administrativo, cuando no existan esos productos en España o existan con insuficientes características técnicas en comparación con los similares de otros países¹⁴; la limitación del principio de libre concurrencia en la licitación pública contractual es, pues, notable con el fin de proteger, no sólo la supervivencia económica de las empresas privadas españolas cuya actividad principal o única es la ejecución de obras, servicios o suministros públicos, sino, además, tanto la propia industria nacional como el control, sobre todo, de la gestión de específicos y esenciales servicios públicos hasta entonces en manos de compañías extranjeras¹⁵.

¹³ Recuérdese la situación histórica de España a finales del siglo XIX, que reclama, sin duda, la concurrencia de importantes recursos financieros y técnicos procedentes de otros países para continuar e incrementar la política de fomento e impulso en la realización de obras de interés público que se inicia en 1845 con el Real Decreto de 10 de octubre. La escasez de recursos económicos del Estado español, y también de los contratistas nacionales, así como la urgencia en iniciar una etapa de modernización y desarrollo económico nacional, particularmente en lo referente a la mayoría de las infraestructuras de comunicaciones y de nuevos servicios públicos que estaban implantándose ya en Europa, contribuye a la aprobación de una legislación incentivadora del capital extranjero. Además, la solvencia económica, la capacidad técnica y la experiencia de numerosos contratistas extranjeros es decisiva para atraerlos a la ejecución de obras públicas, especialmente a la construcción y gestión de infraestructuras ferroviarias.

¹⁴ El preámbulo del Pliego de 1900 ya es suficientemente expresivo: «La primera innovación que se ha llevado a cabo se deriva de la necesidad de nacionalizar en España los servicios públicos, medida reclamada por dolorosas experiencias. Y no debe producir extrañeza que se exija la condición de españoles a los contratistas de obras públicas, ó bien la de Sociedades y Compañías españolas legalmente constituidas, en atención a las prácticas análogas establecidas por los Gobiernos de algunas otras naciones...». No debe extrañar, por tanto, que su art. 1 se aparte del régimen establecido en el anterior Pliego de 1886 al disponer lo siguiente: «Pueden ser contratistas de obras públicas los españoles que se hallen en posesión de sus derechos civiles y las Sociedades y Compañías españolas legalmente constituidas. Podrán serlo también los extranjeros cuando las obras que se contraten exijan para su ejecución elementos que sean objeto de privilegio de invención ó constituyan una especialidad industrial poco desarrollada en España...».

¹⁵ La «nacionalización» de las empresas concesionarias de ferrocarriles es una de las mayores preocupaciones del Gobierno durante los últimos años del XIX y primeros del XX, al estar prácticamente la totalidad de las mismas bajo la dirección y el control del empresariado no nacional. Ciertamente, si en el siglo XIX los no españoles que contrataban con la Administración Pública de nuestro país constituían una minoría en el conjunto de todos los contratistas públicos, en el sector de los ferrocarriles ocurrió lo contrario, siendo extranjeras la mayoría de las compañías concesionarias. Por ello, se dictaron algunos preceptos que incidieron tanto

Sorprende aún más que tan sólo seis meses después —el día 24 de mayo de 1901— se dictase un nuevo Pliego general para la contratación de obras públicas que consagrara una cierta «igualdad de trato» entre contratistas españoles y extranjeros, cambio normativo éste justificado, principalmente, por la deplorable coyuntura socioeconómica que padece España en esa época histórica y la consecuente necesidad de incentivar el establecimiento de empresas extranjeras. Ciertamente, no obstante, que este régimen aperturista de la legislación reguladora de la contratación administrativa está condicionado años después por lo dispuesto en la Ley de 14 de febrero de 1907, de protección a la producción nacional, porque esta norma no reconoce precisamente una equiparación de las empresas españolas y extranjeras; ciertamente, la Ley de 14 de febrero de 1907 impone limitaciones a la admisión de materiales de fabricación extranjera en todos los contratos de obras y servicios públicos que celebren tanto el Estado, como las Diputaciones Provinciales o los Ayuntamientos españoles¹⁶.

en la concurrencia en los procesos selectivos como en la subsiguiente adjudicación de concesiones de ferrocarriles en favor de empresarios no españoles. La primera de esas disposiciones fue la Ley General de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855, cuyo art. 20 disponía: «Los capitales extranjeros que se empleen en la construcción de ferrocarriles y los empréstitos para este objeto quedan bajo la salvaguardia del Estado, y están exentos de represalias, confiscaciones o embargos por causa de guerra». Las razones fundamentales de esta importante protección pública de los inversores extranjeros en las empresas ferroviarias fueron, por un lado, la inaplazable y urgente necesidad de conseguir recursos del exterior que contribuyesen a sacar España del subdesarrollo económico y social en que se encontraba, y por otro, la valiosa experiencia y solvencia financiera y capacidad técnica de los contratistas europeos en contraste con la falta de medios indispensables y de proyectos idóneos para acometer tal empresa por parte de la mayoría de la burguesía y del empresariado español. Junto a este factor económico-técnico, conviene recordar los continuos conflictos civiles, sobre todo, los sucesivos levantamientos liberales progresistas y la guerra carlista, y la consecuente inestabilidad política e institucional, que influyeron, en buena medida, en la promulgación de estos privilegios. Además, los concesionarios no españoles gozaron de los restantes beneficios y de los numerosos y cuantiosos auxilios económicos e incentivos de diversa naturaleza que la legislación del XIX otorgó a toda empresa que ejecutase un camino de hierro, incluida, por supuesto, la extranjera. Este régimen «discriminatorio» subsistió en la posterior Ley General de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877, que, en su artículo 30, en similares términos, continuó la política recogida en las precedentes Ley de Bases de 1876 y Ley General de 1877 sobre obras públicas, las cuales ya habían reconocido tales incentivos. *Vid.*, por todos, Gosálbez Pequeño, «Los contratistas de la Administración...», 113-117.

¹⁶ El art. 1 dispone: «En los contratos por cuenta del Estado para toda clase de servicios y obras públicas serán admitidos únicamente los artículos de producción nacional. Sin embargo, el Gobierno podrá disponer que se admitan proposiciones de la industria extranjera por los motivos siguientes: Primero. Por imperfección del producto nacional, declarada después de practicar análisis ó ensayos con intervención de los interesados.—Segundo. Por notable diferencia del coste del producto nacional en el lugar de su destino con relación al producto extranjero.—Tercero. Por reconocida urgencia, que no puede satisfacer la industria española.—Cuarto. Por no existir la producción nacional respectiva.»

Una vez más el ideario nacionalista triunfa en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, en línea con lo preceptuado en los citados Decretos de 7 y 21 de diciembre de 1900. Pero lo que la Ley de 14 de febrero de 1907 persigue, a nuestro juicio, no es la retirada de los procedimientos contractuales de licitación pública de aquellas empresas extranjeras deseosas de participar y optar a la adjudicación de un contrato con una Administración española, sino, exclusivamente —y no era poco— impedir la utilización de bienes procedentes del exterior en la ejecución de dichos contratos públicos. Por consiguiente, la Ley «nacionalista» no prohíbe a los extranjeros poder ser contratistas en España; tan sólo les veta la introducción de la mayoría de sus productos en la realización de tales obras o servicios públicos; pero este veto legal rige, en realidad, tanto para los contratistas extranjeros como para los nacionales, puesto que se refiere al material, al objeto, no al sujeto partícipe en un proceso de selección de contratistas. Además, esa regla general admite excepciones, que son las señaladas en los cuatro supuestos del párrafo segundo del mismo precepto, aunque, eso sí, solamente en esos casos tasados y concretos se autoriza a los aspirantes a contratar con un poder público español la presentación de proyectos o proposiciones que conlleven la adquisición o el uso de tales productos extranjeros¹⁷. Todo esto confirma nuestra tesis de que verdaderamente el fin perseguido en el derogado Pliego de condiciones generales para la contratación de obras públicas de 7 de diciembre de 1900 era la salvaguardia de la industria nacional, y no la incapacitación de las personas —físicas o jurídicas— no nacionales, para contratar con el Estado español¹⁸.

¹⁷ El artículo segundo de la Ley dispone: «Todos los años, en el mes de Septiembre, se publicará en la Gaceta de Madrid y en los Boletines oficiales de las provincias, por medio de Real decreto de la Presidencia, acordado en Consejo de Ministros, relación motivada de los artículos ó productos para cuya adquisición se considere necesaria la concurrencia de la industria extranjera, con arreglo á lo que se determina en el artículo anterior. Los interesados podrán dirigir sus reclamaciones contra dicha relación á la Presidencia del Consejo de Ministros, y presentar sus pruebas hasta el 30 de Noviembre, y el Gobierno publicará en los expresados periódicos oficiales su resolución definitiva, también motivada, antes del 1.1 de Enero siguiente. Esto no obstante, el Gobierno podrá eliminar, en cualquier tiempo, de la relación a los artículos que la industria española produzca en condiciones aceptables.»

¹⁸ En idéntico sentido se ha pronunciado Mariano Baena del Alcázar, en relación al art. 10 de la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional de 24 de noviembre de 1939, precepto similar al art. 1 de la Ley de 14 de febrero de 1097. Mariano Baena del Alcázar, «Contratistas extranjeros y productos de fabricación extranjera en la legislación vigente sobre contratos de la Administración», *Revista de Administración Pública* 57, (1968): 407 y ss..

La siguiente disposición relevante es la Ley de 20 de diciembre de 1952¹⁹, que modificó el Capítulo V de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911. El nuevo artículo 48 dispone: «Están facultadas para concertar con la Administración contratos para la ejecución de obras y servicios públicos las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, que hallándose en plena posesión de sus capacidades jurídica y de obrar no estén comprendidas en alguno de los casos de excepción señalados por la presente Ley o por cualquier otra disposición que especialmente los establezca». Aquí tampoco se diferencian los requisitos de capacidad en función de la nacionalidad de los candidatos a contratar con el Estado, ya que, en primer lugar, la exigencia de tener la debida capacidad contractual es común a ambos tipos de posibles contratistas, y, en segundo lugar, por primera vez, se manifiesta claramente la aplicación de las causas de incapacidad a los empresarios no españoles.

Y éste va a ser, más o menos, el régimen general de la contratación administrativa que va a regir en nuestro país hasta la aprobación de las dos normas que han sido los antecedentes inmediatos de nuestro ya histórico ordenamiento contractual heredero del Derecho comunitario y que han sido las normas vertebradoras del sistema español de la contratación pública durante prácticamente medio siglo: el Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado (LCE), y el Decreto de 9 de junio de 1953, que aprueba el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales (RCCL)²⁰. En efecto, ambas normas, si bien admiten la participación de los extranjeros en los procedimientos de licitación de los contratos públicos, o bien finalmente lo condi-

¹⁹ En cuanto al proteccionismo de los productos españoles en el ámbito de la contratación administrativa ha de resaltarse la Orden del Ministerio de Industria de 11 de septiembre de 1956, en desarrollo de la citada Ley de 1939. Un análisis de esta norma ha realizado Baena del Alcázar. *Vid.* Alcázar, «Contratistas extranjeros...», 417.

²⁰ Conviene recordar el específico régimen de la contratación local que, establecido en el siglo XIX, perdura, como es sabido, hasta la aprobación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), aunque ya en 1986 se inicia el proceso de «unificación» de los dos regímenes orgánicos de la contratación administrativa española que se establecen, uno en el RCCL de 1953, y el segundo en la LCE de 1965, dualidad que explica acertadamente Eduardo García de Enterría, «Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa», *Revista de Administración Pública* 10 (1953): 241 y ss.. En concreto, la legislación administrativa de la contratación local contemporánea de los citados Pliegos generales de contratos de obras públicas del Estado, omite, a diferencia de éstos, cualquier referencia a los contratistas extranjeros; tanto el Real Decreto de 26 de abril de 1900, que aprueba la Instrucción para la contratación de los servicios provinciales y municipales, como las posteriores y sucesivas Instrucciones, aprobadas por los Reales Decretos de 24 enero de 1905 y de 22 de mayo de 1923, y también el importante Reglamento para la contratación de obras y servicios a cargo de las entidades municipales que se aprueba por Real Decreto de 2 de julio de 1924, no establecen un régimen proteccionista y tampoco un régimen aperturista.

cionan al régimen contenido en la legislación proteccionista —en esta etapa es fundamentalmente la Ley 24 de noviembre de 1939 de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional—, como hace el RCCL en su artículo 3.2, o bien dispone a continuación algunas normas específicas sobre la aptitud para contratar de estas empresas no nacionales que restringen su facultad contractual, como hace el Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE) en su artículo 24.

Ahora bien, no se piense que el ordenamiento jurídico-público español ha sido el único ordenamiento europeo que ha privilegiado a sus nacionales en el acceso a sus mercados de contratación pública. El régimen proteccionista de los contratistas nacionales no es siempre el fruto de una política autárquica o nacionalista, como ha sido la desarrollada intensamente en España durante las dos primeras décadas posteriores a la Guerra civil de 1936-39, sino que, en unas épocas más y en otras menos, ha estado también presente en la mayoría de los países europeos durante el pasado siglo xx, incluso tras el nacimiento de las Comunidades Europeas. Ya en 1959 J.M.^a. BOQUERA OLIVER, tras afirmar que el Derecho originario comunitario consagra el objetivo de la libre competencia entre todos los miembros de las Comunidades Europeas sin discriminaciones nacionales, resalta la existencia de ese proteccionismo²¹

En concreto, a semejanza de lo que dispone el RCCL y nuestra legislación proteccionista de la industria nacional, en las décadas de los 60 y 70 los poderes públicos de algunos Estados europeos han establecido normas y decisiones perjudiciales para determinados productos de origen extranjero que son necesarios para la ejecución de contratos administrativos²². Ciertamente esas reglas jurídicas no discriminan, en principio, a los aspirantes a contratistas públicos en razón de su nacionalidad, sino que perjudican a los empresarios, sean de la nacionalidad que sean, que utilicen esos productos fabricados en el extranjero; pero también es cierto que puede ocasionar indirectamente una discriminación por razón de la nacionalidad entre los sujetos interesados en licitar por la consecución de algunos contratos públicos, por cuanto son habitualmente las empresas extranjeras las que usan produc-

²¹ «Entre los muchos obstáculos que se oponen a la consecución de este objetivo se encuentra la amplia discrecionalidad de que gozan algunas Administraciones públicas para la adjudicación de sus contratos, discrecionalidad que resultaría un excelente medio para practicar lo que se ha llamado proteccionismo oculto». Vid. José María Boquera Olivier, «Influencia de la Comunidad Económica Europea sobre los procedimientos de selección de contratistas de las Administraciones nacionales», *Revista de Administración Pública* 29 (1959): 418 y 419.

²² Vid. Alfonso Mattera, *El Mercado Único Europeo. Sus reglas, su funcionamiento*, trad. por Cora Zapico (Madrid: Civitas, 1991): 390.

tos procedentes de su país de origen en mayor número que los empresarios españoles, por lo que no sólo resultan privilegiados los industriales nacionales, sino también los empresarios no extranjeros candidatos a contratistas.

Otras veces la restricción de los extranjeros a los mercados nacionales de la contratación pública se ha producido estableciendo un cierto régimen diferenciado en los requisitos de aptitud contractual que deben de reunir los candidatos nacionales y los no nacionales, exigiéndose a los extranjeros unas condiciones no exigidas a sus nacionales. Es éste el régimen proteccionista que normalmente se ha adoptado en la mayoría de los países europeos, produciéndose de esta forma una importante limitación de los principios esenciales de la contratación pública comunitaria (y también nacional) a los que luego se hará referencia, pues los organismos públicos contratantes excluyen de la licitación a los empresarios extranjeros que no acreditan la tenencia de esos requisitos *adicionales*, aparte de que numerosos empresarios no nacionales con la capacidad requerida a los candidatos españoles no presentan sus ofertas al faltarles alguna de esas condiciones especiales que, por cierto, no siempre se refieren a la capacidad *stricto sensu* del empresario, sino que se basan en otras circunstancias no relativas a las cualidades y características subjetivas de los candidatos (relevantemente, el principio de reciprocidad de trato). No debe extrañar, por tanto, que la doctrina haya manifestado su preocupación por la plena efectividad de los principios y los objetivos que presiden el ordenamiento comunitario de la contratación pública²³.

2. *La primera implantación del Derecho comunitario: el imperio del principio de no discriminación del contratista por razón de la nacionalidad*

Sobre ese dual ordenamiento jurídico-administrativo de la contratación pública española (LCE y RCCL) va a incidir decisivamente el Derecho comunitario cuando, inmediatamente después de la incorporación de nuestro país a las Comunidades Europeas, se aprueban el Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, por el que se reforma la LCE, y el Real Decreto

²³ *Vid.*, por todos, Juan Climent Barbera, quien afirma que la gran variedad de criterios y requisitos que cada legislación nacional establece respecto del «status» jurídico, técnico y económico de los ofertantes es una de las cuestiones que, «de no recibir adecuado tratamiento, más restricciones de hecho produce a la libre concurrencia a la contratación administrativa». *Vid.* Juan Climent Barbera, «La selección de contratistas en los contratos de las Administraciones Públicas en el Derecho comunitario y en el Derecho español», *Noticias CEE* 21, (1986): 52,

2528/1986, de 28 de noviembre, que modifica el RGCE, para adaptar nuestra normativa de contratos administrativos al ordenamiento comunitario de la contratación pública entonces vigente, ordenamiento que, incluso, está condicionado por determinados preceptos del llamado Derecho originario de las Comunidades Europeas.

En efecto, ya los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas consagran unos principios incompatibles con cualquier trato discriminatorio de las Administraciones Públicas europeas hacia los extranjeros candidatos a contratistas, según ha resaltado la doctrina²⁴. El propio Consejo de Estado español, en el dictamen de 29 de abril de 1986, nos recuerda que los principios esenciales del ordenamiento comunitario de la contratación pública son la no discriminación por razón de la nacionalidad o residencia²⁵, la libre y efectiva concurrencia y la publicidad adecuada de las ofertas, por lo que —añade— «han de suprimirse todas las discriminaciones basadas en la nacionalidad de las empresas licitadoras, tratando en pie de absoluta igualdad a las nacionales y a las de cualesquiera de los otros Estados miembros de la Comunidad». Y es que, como acertadamente señalara MORENO MOLINA, estos principios institucionales de la contratación pública se reconducen, en mayor o menor medida, a las cuatro libertades básicas de la actual Unión Europea²⁶, explicándose así que varios artículos del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), se refieran a ellos²⁷ y así, no sólo impidan la aprobación futura de

²⁴ Vid. Iñaki Lasagabaster Herrarte, «Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materia de contratación administrativa», *Revista Vasca de Administración Pública* 19 (1987): 191; Climent Barbera, «La selección...», 50 y 51; Gimeno Feliú, *El control de la contratación pública (Las normas comunitarias y su adaptación en España)*, (Madrid: Civitas, 1995): 50-52; y Alfonso Luis Ojeda Marin, «Contratos públicos en la Comunidad Europea: La Ley de Contratos del Estado y su adecuación al ordenamiento jurídico comunitario», *Revista de Administración Pública* 112 (1987): 141-144, entre otros autores.

²⁵ Según Gonzalo Samaniego Bordieu, «el principio de no discriminación quiere decir que las condiciones o cláusulas que impidan la participación de empresas (reglas de exclusión), que las reglas para admitir a concurso a cualquier solicitante (reglas de selección), y que los criterios de adjudicación de los contratos no pueden nunca incluir una exigencia de nacionalidad a los licitadores, ni establecer condiciones que directa o indirectamente supongan no sólo una discriminación por razón de la nacionalidad, sino también un fomento directo o indirecto a la contratación nacional», *vid* Gonzalo Samaniego Bordieu, «La normativa comunitaria de los contratos de las empresas que actúan en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones», *Revista Española de Derecho Administrativo* 71 (1991): 366 y 367.

²⁶ Vid. José Antonio Moreno Molina, *Contratos públicos: Derecho comunitario y Derecho español*, (Madrid: McGraw-Hill, 1996): 77.

²⁷ Afirma Moreno Molina, en relación con el principio de igualdad y de no discriminación en el ámbito de la contratación pública, que en el originario artículo 7 del Tratado de Roma se contiene «el fundamento de todo el sistema de contratación pública a nivel comunitario», a pesar de que no menciona siquiera a los contratos públicos. *Vid. Contratos..., op. cit.,*

cualquier norma jurídica discriminatoria para los extranjeros aspirantes a contratistas públicos, sino que también demandan la desaparición de todos los regímenes jurídicos-públicos proteccionistas entonces existentes²⁸.

No debe extrañar así que en la década de los 90, treinta años después del llamado *Programa General para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento* o del equivalente sobre la libre prestación de servicios (aprobados por el Consejo Europeo en 1961), algunos Estados miembros de las Comunidades Europeas continuaran aplicando medidas o prácticas proteccionistas y adjudicando la mayoría de los contratos públicos a empresas nacionales, como ha destacado la doctrina española y extranjera²⁹. La supresión de esos regímenes proteccionistas exige, en todo caso, conocer sus causas, analizadas en su día por la doctrina³⁰.

76. Y en términos parecidos se regula en los arts. 4.b) y 63 del Tratado de 18 de abril de 1951 constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y el art. 97 del Tratado de 25 de marzo de 1957 constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEE). En cambio, el art. 132.4 del Tratado sí se refiere expresamente a los contratos públicos: «Para las inversiones financiadas por la Comunidad, la participación en las convocatorias para la adjudicación de obras, servicios y suministros quedará abierta, en igualdad de condiciones, a todas las personas físicas y jurídicas que tengan la nacionalidad de los Estados miembros o de los países y territorios».

²⁸ Véase el reciente análisis de la evolución de la doctrina jurisprudencial europea sobre estos principios generales de la contratación pública en Moreno Molina, «La construcción jurisprudencial europea de la teoría de los principios generales de la contratación pública y su plasmación posterior en la legislación de la Unión Europea», *Revista digital de Derecho Administrativo* 19 (2018): 27-47. doi: <https://doi.org/10.18601/21452946.n19.04>

²⁹ Vid. Martín Bassols Coma, «Evolución de la legislación sobre contratación administrativa», en la obra colectiva *Derecho de los contratos públicos (Estudio sistemático de la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas)*, coordinada por Benigno Pendas García (Barcelona: Praxis, 1995): 90; Gimeno Feliú, *El control... op. cit.*, 52 y 54); Moreno Molina, *Contratos públicos...*, 51-54, 76 y 77; y Eugenio Picozza, «La contratación pública en Italia», en la obra colectiva *Contratación pública: Jornadas de Valladolid, 27-29 de enero de 1993*, coordinada por José Luis Martínez López-Muñoz y José Carlos Laguna de Paz, Marcial Pons y Cámara de Contratistas de Castilla y León, Madrid (1996): 157 y 158.

³⁰ Según Samaniego, este proteccionismo tal vez tiene su origen en «la poca presencia de ofertas de otras empresas comunitarias y al hecho de que incluso cuando estas ofertas se producen no necesariamente son más competitivas que las nacionales» («La normativa...», 357 y 358). En nuestra opinión, es probable que ello se haya producido, al menos en los contratos públicos de obras, por el enorme coste que supone para las empresas no nacionales el transporte del personal y de la maquinaria necesarios para la realización de la obra, como subraya Reinhard Hendler respecto de las contrataciones de obras celebradas en Alemania, sin perjuicio de reconocer que, aparte de las mencionadas desventajas de hecho los candidatos extranjeros padecían «una extendida tendencia pública a la preferencia de los nacionales», eludiéndose los referidos mandatos comunitarios. Vid. Reinhard Hendler, «Convenio jurídico-público y contrato público en la República Federal de Alemania», en la obra colectiva *Contratación pública. Jornadas de Valladolid, 27-29 de enero de 1993*, coord. por Martínez López-Muñoz y Laguna de Paz, Marcial Pons y Cámara de Contratistas de Castilla y León, Madrid, (1996):

Por todo ello, en 1986 se efectúa la obligada reforma de la normativa española de contratación administrativa, adaptándose nuestro ordenamiento jurídico-público de la contratación a las Directivas comunitarias entonces en vigor (la 77/62/CEE, sobre contratos de suministros, y la 71/305/CEE, sobre contratos de obras). Y también una década más tarde, la nueva Ley española de contratación pública (la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas) se ampara nuevamente en la necesaria adaptación del ordenamiento nacional al comunitario resultante de las reformas normativas emprendidas a finales de los 80 que finalizan con la aprobación de las Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE y 93/37/CEE.

El resultado de esa integración en las instituciones comunitarias, y por tanto, en su ordenamiento jurídico, es relevante, como es sobradamente conocido. Son numerosas las modificaciones padecidas por nuestra normativa de contratación administrativa en 1986 especialmente, y también en 1995 e incluso en 2007 (Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público): la ampliación del ámbito subjetivo de la normativa de contratación pública, la garantía de los principios de publicidad y de libre concurrencia en todo procedimiento de licitación pública y la excepcionalidad de la restricción o no observancia de esos principios esenciales, la solvencia adecuada para ser contratista,... Pero todas ellas se explican, en mayor o menor medida, por el objetivo de garantizar, no ya una apertura de los mercados nacionales de la contratación pública a los contratistas de otros países comunitarios, sino una apertura efectiva y en condiciones de igualdad con los nacionales, estableciéndose en la legislación un régimen de acceso equivalente y no discriminatorio para cualquier empresario o profesional de cualquier Estado miembro de la Unión Europea que aspire a celebrar un contrato público³¹.

138 y 139. Pero, como han afirmado otros autores, este favoritismo nacionalista se debe a la utilización realizada de la contratación pública como un «instrumento privilegiado de intervención en la vida económica, política y social de los distintos países». Vid. Mattera, *El mercado...*, 386) y Moreno Molina, *Contratos públicos...*, 52. Mas, sin duda, han sido Cecchini, *Europa 1992: Una apuesta de futuro*, (Madrid: Alianza Editorial, 1988), 54; y el propio Mattera, *El mercado...*, 386 y 387), quienes a finales de los años 80 estudian las diversas explicaciones de estas políticas estatales, regionales y locales: razones estratégicas, ayudar a las industrias en declive o de reciente creación, como medio para favorecer el impulso económico de las regiones menos desarrolladas en los distintos países, etc.

³¹ En particular, el art. 24 del Reglamento General de Contratación del Estado (tras la reforma de 1986) ya dispone un régimen de capacidad *equivalente* para los empresarios españoles y extranjeros de la Unión Europea, a diferencia de lo que prevé para los restantes extranjeros. Vid., por todos, Gosálbez Pequeño, *El contratista de la Administración Pública*, Marcial Pons-Cámara de Cuentas de Andalucía, Madrid (2000): 178-198. Y este régimen es el que, en esencia, se prevé en la actual LCSP, disponiéndolo sus arts. 67 y 68 en los siguientes términos: «Artículo 67. Empresas comunitarias o de estados signatarios del acuerdo sobre el es-

Sobre el autor

Humberto Gosálbez es Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba (España). Tiene dos sexenios de investigación. Ha participado en 12 Proyectos de investigación nacionales y regionales.

Es autor de tres monografías, dos libros de teoría-práctica jurídica y un Código legislativo sectorial. Coautor de 3 Manuales jurídicos universitarios y una Legislación administrativa comentada. Autor de numerosos capítulos de obras colectivas (más de 15) y estudios en revistas jurídicas (más de 25). Director de 4 obras colectivas. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=176775>

Sus líneas investigadoras principales son: Derecho del Turismo, Bienes Públicos, Contratos Públicos y Procedimiento administrativo.

Director de la Revista Internacional de Derecho del Turismo (RIDE-TUR) y la Revista Internacional de Turismo y Empresa (RITUREM).

About the author

Humberto Gosálbez is Associate Professor of Administrative Law at the University of Córdoba (Spain). He has been awarded two six-years research periods (CNAI). He has participated in 12 regional or national research groups.

pacio económico europeo: 1. Tendrán capacidad para contratar con el sector público, en todo caso, las empresas no españolas de Estados miembros de la Unión Europea o de los Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que, con arreglo a la legislación del Estado en que estén establecidas, se encuentren habilitadas para realizar la prestación de que se trate. 2. Cuando la legislación del Estado en que se encuentren establecidas estas empresas exija una autorización especial o la pertenencia a una determinada organización para poder prestar en él el servicio de que se trate, deberán acreditar que cumplen este requisito. Artículo 68. Empresas no comunitarias. 1. Sin perjuicio de la aplicación de las obligaciones de España derivadas de acuerdos internacionales, las personas físicas o jurídicas de Estados no pertenecientes a la Unión Europea o de Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo deberán justificar mediante informe que el Estado de procedencia de la empresa extranjera admite a su vez la participación de empresas españolas en la contratación con los entes del sector público asimilables a los enumerados en el artículo 3, en forma sustancialmente análoga. Dicho informe será elaborado por la correspondiente Oficina Económica y Comercial de España en el exterior y se acompañará a la documentación que se presente. En los contratos sujetos a regulación armonizada se prescindirá del informe sobre reciprocidad en relación con las empresas de Estados signatarios del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio. 2. Adicionalmente, el pliego de cláusulas administrativas particulares podrá exigir a las empresas no comunitarias que resulten adjudicatarias de contratos de obras que abran una sucursal en España, con designación de apoderados o representantes para sus operaciones, y que estén inscritas en el Registro Mercantil.»

He is the author of three books, two legal theory-practice books and a sectorial legislative Code. Dr. Gosálbez is also the co-author of 3 university legal Manuals and a commented administrative Legislation. He has written many chapters of collective books (15) and many studies in legal Journals (25). Dr. Gosálbez has been as well the editor of 4 collective books. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=176775>

His research focuses in the following lines: Tourism Law, Public Patrimonies, Public Contracts and Administrative Procedure

Director of the International Journal of Tourism Law (RIDETUR) and of the International Tourism and Business Review (RITUREM)

El concepto de persona como elemento clave de la identidad europea: el caso de la maternidad subrogada*

The concept of person as a key element of european identity: the case of gestational surrogacy

Carmen María Lázaro Palau

Profesora colaboradora de la Universitat Internacional de Catalunya
cmlazaro@uic.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp189-201>

Sumario: I. Introducción.—II. Identidad europea.—III. La concepción de persona y su dignidad.—IV. El TEDH ante la maternidad subrogada.—V. Consecuencias generales de la doctrina del TEDH.—VI. Conclusión.

Resumen: El concepto de persona es un elemento clave en la identidad europea. Sin embargo, este concepto está siendo controvertido a causa de las divergencias sobre cuestiones bioéticas, entre ellas la gestación subrogada, de regulación no uniforme y cuyo caso se analiza en particular en este trabajo. El problema surge cuando un Estado la prohíbe, pero sus nacionales acuden al Tribunal Europeo de los Derechos Humanos de Estrasburgo con la finalidad de que el Estado reconozca sus efectos. La contradicción en los fallos y argumentación del TEDH en los asuntos *Labassée* c. Francia, *Menesson* c. Francia y *Paradisso Campanelli* c. Italia exige profundizar de manera rigurosa en los límites y contenido de los derechos y en la compleja controversia en la que se hallan involucrados tanto el Derecho público como privado.

Palabras clave: Maternidad subrogada, derecho de identidad, derecho de privacidad, derechos humanos, Tribunal europeo de derechos humanos.

Abstract: *The concept of person is a key element of European identity. However, this concept is still controversial because of divergences on bioethical issues. This work analyses the case of gestational surrogacy. It has emerged in European states in different ways. The problem arises when a state prohibits this practice, but its nationals carry out this activity in a third country where gestational surrogacy is allowed. The contradictory decisions of the European Court of Human Rights of Strasbourg: *Menesson v. France*, *Labassée v. France**

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 10 de septiembre de 2018.

and Paradiso Campanelli v. Italy demands a rigorous analysis of the limits and content of rights and of the complex controversy in which both Public and Private Law are involved.

Keywords: *Gestational surrogacy, right to identity, right to privacy, human rights, European Court of Human Rights.*

I. Introducción

El 17 de febrero de 2004, en su discurso de investidura como doctor *honoris causa* por la Universidad de Opole, Juan Pablo II aludiendo a las raíces cristianas de Europa, señaló que «si las catedrales, las obras de arte, la música y la literatura, son el signo de éstas, hablan en cierto modo, en silencio. Las universidades, por el contrario, pueden hablar en voz alta»¹. Recogiendo el testigo de estas palabras y aprovechando el atrio universitario que ofreció el Congreso celebrado en la Universidad Internacional de Catalunya bajo el lema «Identidad europea: raíces y alcance» se podría plantear, en «en voz alta», o lo que es lo mismo sin complejos, si Europa es o no portadora de una determinada concepción de la persona, que debiera ser respetada por formar parte de sus raíces y configurar, por tanto, su identidad.

No obstante, como hablar del concepto de persona en general, podría ser demasiado abstracto y ambicioso, he creído oportuno ilustrar el tema con el análisis de un supuesto específico, me refiero al tema de la maternidad subrogada en los fallos del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH), máxima jurisdicción en materia de derechos humanos para los Estados europeos integrantes del Consejo de Europa (todos menos Bielorrusia, Kazajistán y Ciudad del Vaticano) quedando comprometidos éstos a acatar y ejecutar sus resoluciones. El objetivo, pues, del presente trabajo es dilucidar si los fallos del Tribunal de Estrasburgo en materia de maternidad subrogada tienen repercusión tanto en la concepción de la persona y su identidad, como en la concepción de Europa y su identidad ya que la identidad de Europa está ligada de modo indisoluble a la de sus ciudadanos.

Para ello, he estimado conveniente dividir el trabajo en dos partes: la primera, abarca los dos primeros epígrafes y traza el marco sobre el que se

¹ http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/speeches/2004/february/documents/hf_jp-ii_spe_20040217_opole-poland.html (acceso el 30 de mayo de 2018).

ha edificado la identidad europea para examinar, dentro de los elementos que la conforman, la concepción de persona. La segunda, formada por los epígrafes tercero y cuarto, analiza las sentencias más significativas dictadas por el TEDH condenando a Francia, así como sus consecuencias.

II. Identidad europea

Europa puede ser definida como un continente delimitado por fronteras bien dibujadas al Norte, Sur y Oeste, pero imprecisas al Este y Sudeste. Sin embargo, el elemento geográfico común, por otra parte, al resto de continentes, no es su único factor distintivo. De ahí que se haya añadido que «se trata más bien de un concepto cultural e histórico² que «no puede representarse como una cultura producida en un espacio geográfico determinado (...) sino como un espíritu que ha creado su propio espacio geográfico, y que continúa creándolo³. Ciertamente, la historia de Europa, a diferencia de Asia, es la historia de una civilización que según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua es “el conjunto de costumbres, saberes y artes propio de una sociedad humana” o también “estadio de progreso material, social, cultural y político propio de las sociedades más avanzadas”. Por tanto, hablar de civilización es hablar de historia, pero también de memoria ya que, al no haber generación espontánea, nadie puede borrar su pasado sin arriesgarse a perder su identidad. Toda historia está tejida de acontecimientos y si nos atenemos a éstos, Europa es el resultado de tres elementos: el judeo-cristiano, el griego y el romano, que han sabido ser integrados por la Iglesia católica, la síntesis viva de Jerusalén, Atenas y Roma. En este sentido, las raíces culturales de Europa se califican sintéticamente como “cristianas” y no como judías, griegas, romanas, o germánicas⁴.

En la Unión Europea, sin embargo, el Tratado de Lisboa ha sustituido esa herencia cristiana por «religiosa» al proclamar que se inspira en «la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa». Tal vez, por eso, por la vergüenza a reconocer sus orígenes Europa se halla un tanto confusa y perdida como ya lo profetizara el Mariscal Jean de Lattre de Tassigny a principios del s. XX «A Grecia debemos sobre todo nuestra lógica, a Roma nuestros principios jurídicos y de gobierno, pero al Evangelio debemos

² Marcello Pera y Joseph Ratzinger, *Sin raíces: Europa, relativismo, cristianismo, islam*, trad. por Pablo Largo y Bernardo Moreno Carrillo (Barcelona, Península 2015), 55.

³ Francesco d'Agostino, «Raíces y futuro de la identidad europea», *Persona y Derecho* 49 (2003): 33-41.

⁴ *Ídem.*

nuestra idea del hombre. Si renegamos del Evangelio, estamos perdidos»⁵. Ciertamente, el cristianismo ha formado parte de los cimientos de la cultura europea, fue su primer elemento «federal» porque la unificación europea, antes que política o económica, fue una unificación religiosa. Baste recordar, a modo de ejemplo, que el primero en haber utilizado el concepto de Europa, en el sentido de civilización, fue un monje irlandés, San Colombino quién, en el año 595, en una carta enviada al Papa San Gregorio el Grande, se dirige a éste como «cabeza de las Iglesias de toda Europa», continente que la fe, las artes y las ciencias fueron configurando en los siglos siguientes⁶.

III. La concepción de persona y su dignidad

El concepto de persona se ha ido tejiendo a través de toda la herencia recibida por Europa: el logos, el ius y la fide. El teatro griego fue el primero que utilizó el término persona para significar la máscara tras la cual se escondía el actor. El Derecho romano lo utiliza en sentido análogo aplicándola al Derecho: persona es quien juega un rol activo en la vida jurídica. La teología cristiana dota al término de dimensión filosófica destacando la aportación de Boecio quién la define como «sustancia individual de naturaleza racional». El respeto a la persona y a sus derechos adquieren con el cristianismo su máximo exponente porque la persona es creada por Dios a su imagen y semejanza; el Dios trinitario encarna, además, una única naturaleza unida a tres personas. Más reciente es la noción de dignidad esencial a la persona. En Europa la noción de persona ha ido indisolublemente unida al hombre, hasta el punto de afirmar algunos que «eurocentrismo es antropocentrismo»⁷.

El Tratado de Lisboa acepta este legado y proclama que «la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana» (art. 1 bis) y que los derechos de la persona con «inviolables e inalienables». Por esta razón, «la dignidad humana y los derechos humanos son valores que preceden a cualquier jurisdicción (...) y el no ser modificables por nadie es la auténtica garantía de nuestra libertad y de la grandeza humana»⁸. Es de observar que el Tratado, al igual que otros textos, utiliza el término dignidad humana en sin-

⁵ Recogido por Joël-Benoît d'Onorio (ed.), «Le psychodrame juridico-religieux de la nouvelle Europe» en *L'héritage religieux du Droit en Europe*, (Téqui éditeur, 2004), 27-48.

⁶ Michel Rouche, *Les racines de l'Europe: Les sociétés du haut Moyen Âge (568-888)*, (Fayard, 2003).

⁷ D'Agostino, «Raíces y futuro...», 41.

⁸ Ratzinger, *Sin raíces...*, 74.

gular para subrayar que es propio del hombre en cuanto tal. Por el hecho de ser persona, todo ser humano puede legítimamente pretender que se respete su dignidad, de carácter inviolable e indisponible. Esta dignidad intrínseca no desaparece por el hecho de que la persona no la merezca o porque los demás la desconozcan. A la persona siempre le quedará la dignidad aun cuando ha perdido toda razón para ser tratada con dignidad⁹. Sin embargo, en la práctica la interpretación de estos textos y de los valores que encierran no es impermeable al debate sobre las raíces cristianas pues como bien indica Ratzinger «hay un punto sobre el que existe una diferencia importante y que es a menudo fuente de controversias entre laicos y creyentes. Tiene que ver con la jerarquía entre los valores (...) para los creyentes, los valores son fines en sí de un conjunto ordenable (...) para los laicos los fines-instrumentos están siempre sometidos a una valoración de tipo jerárquico, incluida la vida, la cual es también un fin-instrumento para realizar otros fines y vale (es un valor) precisamente en cuanto que sirve para estos fines. Esta diferencia en cuanto a la ordenabilidad tiene aplicación sobre todo en las divergencias sobre las cuestiones bioéticas». A modo de ejemplo, se trataría de todas las cuestiones espinosas que rodean la vida desde su inicio hasta su final: eutanasia, aborto, fecundación artificial, clonación...etc., en las que «los laicos deberían guardarse —y a menudo no se guardan lo bastante, dada la comodidad y disponibilidad de la tecnología— de transformar rápidamente sus caprichos en deseos y sus deseos en derechos»¹⁰. Por desgracia, en la actualidad el tema afecta tanto a unos como a otros siendo un exponente reciente la mal llamada maternidad subrogada.

El concepto de persona como sujeto de derechos es un paradigma que forma parte de nuestra cultura occidental y que, hasta hace poco, no había sido cuestionado. Sin embargo, la maternidad subrogada, gestación por sustitución, vientres de alquiler o quizás nuevo tráfico de niños por encargo del siglo XXI, antes que figura jurídica ha empezado siendo una práctica por medio de la cual terceros encargan a una mujer, con o sin precio, la gestación y parto de un bebé. En consecuencia, éste último pasa a ser objeto y no sujeto de tráfico jurídico quedando afectada además de la persona su filiación que, junto con el matrimonio, son los dos pilares en los que se asienta la familia. Podríamos añadir que, no sólo el niño es considerado como objeto sino también la madre que por esa técnica pasa a ser sólo «la mujer que gesta», desprovista de toda dignidad de madre, sólo interesa en su «función» de gestante sometida a cláusulas que recuerdan la esclavitud de antaño.

⁹ Alain Sériaux, «La dignité humaine, principe universel du droit?», *Acta Philosophica* 6, no 2 (1996): 289-301.

¹⁰ Ratzinger, *Sin raíces...*, 99.

La maternidad subrogada está penetrando o poco a poco en los países europeos. Se ha admitido de forma altruista en Reino Unido, Países Bajos o Portugal; y de forma remunerada en Ucrania, Rusia, Georgia o Grecia¹¹ a pesar de que el Parlamento europeo en su informe anual de 2015 sobre derechos humanos (§115) condenó esta práctica por ser contraria a la dignidad de la mujer y el Consejo de Europa, en octubre de 2016 rechazó la propuesta que pretendía abrir la puerta a la reglamentación de la maternidad subrogada en todos los países europeos. A ello se suman los principios adoptados por el Comité *ad hoc* de expertos sobre los progresos de las ciencias biomédicas del consejo de Europa (CAHBI) —aludido en los asuntos *Menesson* y *Labassée*¹²— quien en 1989 publicó en su principio n.º 15 que *1. Ningún médico o establecimiento debe utilizar las técnicas de procreación artificial para la concepción de un niño que será gestado por una madre de sustitución. 2. Ningún contrato o acuerdo puede ser invocado en Derecho entre una madre de sustitución y una persona o la pareja comanditarios. 3. Toda actividad intermediaria entre las personas concernientes por una gestación de sustitución debe ser prohibida, así como su publicidad. 4. Sin embargo, los Estados pueden, en casos excepcionales recogidos en su Derecho nacional prever, sin exceptuar el segundo párrafo del presente principio, que un médico o establecimiento puedan proceder a la fecundación de una madre de sustitución utilizando las técnicas de procreación artificial a condición: a. que la madre de sustitución no saque ninguna ventaja material de la operación y b. que la madre de sustitución pueda quedarse con el niño en el momento de su nacimiento*¹³.

IV. El TEDH ante la maternidad subrogada

El TEDH no ha sido ajeno a la controversia por tener que pronunciarse sobre el tema al existir casos transfronterizos en los que, ciudadanos europeos cuya legislación prohíbe la práctica han acudido a Estados que la admitían para, con posterioridad, pretender inscribir a los menores fruto de

¹¹ Está prohibida expresamente por la legislación en España (aunque existe ya una Proposición de Ley reguladora del derecho a la gestación por sustitución de 8 de septiembre de 2017 presentado por el Grupo Ciudadanos), Francia, Alemania, Austria, Estonia, Finlandia, Islandia, Italia, Moldavia, Montenegro, Serbia, Eslovenia, Suecia, Suiza y Turquía. Hay también países en que no se regula de modo específico, pero está prohibida por sus disposiciones generales, como Andorra, Bosnia, Irlanda, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Mónaco, Rumanía y San Martín; y por último, otros Estados guardan silencio al respecto, pero en la práctica está tácitamente tolerada, tal es el caso de Polonia, República Checa, Bélgica o Luxemburgo.

¹² Asunto 65941/11, *Labassée versus* Francia, STEDH de 26 de junio de 2014, § 34.

¹³ Asunto 65941/11, *Labassée versus* Francia, STEDH de 26 de junio de 2014, §30.

esta técnica como nacionales de sus Estados respectivos. Los ciudadanos europeos afectados han interpuesto demandas contra sus propios Estados por violación del artículo 8 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH). En sus resoluciones, el Alto Tribunal ha examinado en qué medida esta materia es susceptible de afectar a la identidad, filiación y nacionalidad del menor, aspectos éstos comprendidos en el ámbito de su vida privada¹⁴.

En el fallo *Paradiso c. Italia* de 24 de enero de 2017, el TEDH estableció que la gestación por sustitución no puede ser reconocida como un derecho¹⁵. Sin embargo, tras reconocer el TEDH que es una materia sobre la que los Estados gozan de una amplia capacidad de decisión¹⁶ y *no es tarea del Tribunal sustituir los criterios de las autoridades nacionales por los suyos propios, en orden a la determinación de la política más apropiada para regular la maternidad subrogada*¹⁷; acto seguido, en su particular interpretación del art. 8.1 CEDH, el cual indica que *toda persona tiene derecho al respeto a su vida privada y familiar, a su domicilio y a su correspondencia*, añade el Tribunal de Estrasburgo que *el derecho a la identidad forma parte de la vida privada*¹⁸. Por tanto, si el derecho a la identidad forma parte de la vida privada, parece conveniente profundizar en la interpretación que el TEDH hace de la vida privada, para saber cómo afecta y qué consecuencias tiene sobre la identidad de las personas en la maternidad subrogada. Para ello, tomaremos como modelo el caso de Francia que fue demandada ante el TEDH por su rechazo a inscribir la filiación de los niños nacidos por ges-

¹⁴ Las sentencias más significativas del TEDH que abordan el tema directamente son: los asuntos *Mennesson c. Francia* (demanda 65192/11) y *Labassée c. Francia* (demanda 65941/11), ambos idénticos en el razonamiento y fallo con sentencias de 26 de junio de 2014. No obstante, también hay que mencionar los asuntos *Foulon c. Francia* (demanda 9063/14) y *Bouvet c. Francia* (demanda 10410/14), también ambos con sentencias de la misma fecha, 21 de julio de 2016 de idéntico resultado al de sus precedentes y el asunto *Paradiso c. Italia* (demanda 25358/12) con sentencia de 24 de enero de 2017 de diferente fallo al no ser probada la paternidad biológica. En otras, el TEDH no aborda directamente el tema, pero su pronunciamiento es interesante por tener repercusiones indirectas en la materia. Así, en casos de fecundación in vitro: asuntos *Dickinson c. Reino Unido* (demanda 35394/1997) de 12 de mayo 2000 y *Jaggi c. Suiza* (demanda 58757/00) de octubre 2006; o de adopción: asunto *Godelli c. Italia* (demanda 33783/09) de 18 de marzo 2013. Otras veces el Tribunal ha establecido que la vida privada integra en ocasiones aspectos de identidad de la persona, no sólo física sino también social en *Mikulic c. Croacia*, (demanda 53176/99) de 7 de diciembre de 2000.

¹⁵ Asunto 25358/12, *Paradiso versus Italia*, STEDH de 27 de enero de 2015, § 73. Consultar al respecto, Natalia Ochoa Ruíz, «Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, de 24 de enero de 2017, en el asunto *Paradiso y Campanelli c. Italia*», *Aranzadi Doctrinal* 9 (2017): 2-22.

¹⁶ Asunto 25358/12, *Paradiso versus Italia*, STEDH de 27 de enero de 2015 § 182, 194.

¹⁷ Asunto 25358/12, *Paradiso versus Italia*, STEDH de 27 de enero de 2015 § 180.

¹⁸ Asunto 65941/11, *Labassée versus Francia*, STEDH de 26 de junio de 2014, § 38.

tación subrogada, al violar según los demandantes el derecho a la vida privada y familiar. El TEDH no reconoció la violación del respeto al derecho a la vida familiar alegada por los matrimonios recurrentes, pero sí admitió la violación del artículo 8 de la CEDH por no respetar su derecho a la vida privada. En la fundamentación de las sentencias de los asuntos *Menesson* y *Labassée* el TEDH estableció que *el respeto a la vida privada exige que cada uno pueda establecer los detalles de su identidad como ser humano, lo que incluye también su filiación*¹⁹. El supuesto de hecho, originado por una maternidad subrogada y juzgado por el TEDH era en ambos casos similar, así como el razonamiento y fallo de una misma fecha, 26 de junio de 2014. Los matrimonios *Menesson* y *Labassée* eran matrimonios heterólogos con problemas de infertilidad que acudieron a la maternidad subrogada en California y Minnesota respectivamente, donde esa técnica era legal al estar prohibida en Francia. Los maridos aportaron los espermatozoides, que fecundaron un óvulo de donante, y los embriones resultantes fueron implantados en los úteros de madres gestantes. Los Tribunales de los Estados de California (asunto *Menesson*) y de Minnesota (asunto *Labassée*) confirmaron a los maridos como padres biológicos y a sus mujeres como madres legales de intención. El consulado francés, así como con posterioridad, el *Tribunal de casación* rechazaron las inscripciones de filiación. No obstante, el TEDH dictó sentencia favorable a los demandantes, los niños *Menesson* y *Labassée* el 26 de junio de 2014.

El TEDH estableció en su fallo que *el respeto a la vida privada exige que cada uno pueda establecer los detalles de su identidad como ser humano, lo que incluye también su filiación*²⁰. Esta declaración del TEDH es un tanto confusa al emplear, en la traducción francesa la palabra *détails*, que evoca aspectos no esenciales de identidad, pero a continuación incluye como tal la filiación la que, por el contrario, no constituye un aspecto accesorio sino sustancial de identidad²¹. En su argumentación el TEDH extiende la concepción de vida privada a la filiación al manifestar que *hay una relación directa entre la vida privada de los niños nacidos de una gestación por sustitución y la determinación jurídica de su filiación*.²² El TEDH subraya de forma repetida que *es necesario en todo caso tener en cuenta la circunstancia de que un aspecto esencial de la identidad del individuo se halla en juego cuando se toca la filiación*²³. Resulta desconcertante que se conciba

¹⁹ Asunto 65941/11, *Labassée versus* Francia, STEDH de 26 de junio de 2014, § 75.

²⁰ *Idem*.

²¹ En la web del TEDH se recoge la sentencia en lengua francesa (lengua oficial) y en islandés, alemán y turco (lenguas de traducción no oficial).

²² Asunto 65941/11, *Labassée versus* Francia, STEDH de 26 de junio de 2014, § 39.

²³ Asunto 65941/11, *Labassée versus* Francia, STEDH de 26 de junio de 2014, § 59.

la filiación como un derecho de carácter individual. Observa atinadamente al respecto, la profesora de la Universidad de la Sorbona, Fabra-Magnan que «la filiación no es un derecho individual del niño sino un vínculo entre el niño y sus padres por lo que no se le puede reconocer al primero sin reconocérselo a los segundos»²⁴. La filiación afecta a la vida privada del individuo y está regulada por el Derecho privado, pero no es un derecho privado e individual sino un vínculo jurídico entre padres e hijos. Este aspecto objetivo que genera derechos y obligaciones entre ambos es necesario que sea protegido por el Estado, lo que le confiere una dimensión pública y determina que el poder de disposición de los sujetos sea limitado en cuanto a plazos, circunstancias y personas que pueden ejercitar la acción de reclamación o impugnación de la filiación.

Al respecto, no hay que olvidar la existencia de un margen de apreciación por el Estado por cuestiones de orden público que queda plasmado en el art. 8.2 CEDH, siendo esgrimido este factor por el *Tribunal de casación* en aplicación de la legislación francesa²⁵. Sin embargo, el TEDH consideró que al ser los señores *Labassée* y *Menesson* biológicamente los padres de los niños, había que tener en cuenta la importancia del factor biológico en la configuración de la identidad personal²⁶ y que Francia no había respetado su vida privada al impedir el establecimiento de una relación legal de filiación entre los niños y su padre biológico respectivo. Por esa razón, el Tribunal advertía que *conviene pues atenuar el margen de apreciación de que dispone el Estado*²⁷ y rechazaba la argumentación de Francia porque consideraba que su negativa se debía a *la voluntad de desanimar a sus nacionales a recurrir fuera de su territorio a un método de procreación que prohíbe en su Estado con la finalidad, según su percepción de la problemática, de salvaguardar a los niños y a la madre gestante*²⁸. Sorprende que el reproche se fundamente en la voluntad del Estado de no fomentar el fraude de ley ¿Acaso el TEDH desearía que los Estados no protegieran la legalidad? El TEDH con esta declaración parece ir no sólo en contra de sus propios actos sino de los principios más elementales de Derecho nacional e internacional. Con relación a este supuesto, observa Simón Yarza la «volubilidad del Tribunal de Estrasburgo

²⁴ Muriel Fabre-Magnan, «L'impossibilité d'une gestation pour autrui «éthique» en *La famille en mutation, Archives de philosophie du droit, Tomo 57*, ed. por René Sève (Paris: Dalloz, 2014), 465-484.

²⁵ Asunto 65941/11, *Labassée versus* Francia, STEDH de 26 de junio de 2014, § 48.

²⁶ Asunto 65192/11, *Menesson versus* Francia, STEDH de 26 de junio de 2014, §§ 99, 100 y 101.

²⁷ Asunto 65941/11, *Labassée versus* Francia, STEDH de 26 de junio de 2014, § 59.

²⁸ Asunto 65941/11, *Labassée versus* Francia, STEDH de 26 de junio de 2014, § 54.

en la aplicación de cánones hermenéuticos de eficacia contradictoria». Existen una serie de principios interpretativos —principalmente, aunque no sólo, el principio de *interpretación dinámica o evolutiva* y el principio del *margen de apreciación nacional*— que operan en direcciones inversas, y que el Tribunal aplica alternativamente, sin un criterio claro de selección y así como el margen de apreciación contribuye a reforzar la soberanía de los Estados en cuestiones complejas, el principio de interpretación evolutiva o el respeto efectivo de los derechos tiende a restringir sus facultades»²⁹.

V. Consecuencias generales de la doctrina del TEDH

En primer lugar, el TEDH, como ya hemos indicado, emplea un concepto excesivamente amplio de privacidad capaz de abarcar, en principio, cualquier conducta relacionada con la identidad cuando, en rigor, la privacidad debiera entenderse como aquel ámbito de la persona en el que se desarrollan determinados comportamientos excluidos de la proyección pública³⁰, extendiéndose esta confusión a la misma jurisprudencia³¹. Simón Yarza apunta que «la elasticidad del concepto de privacidad empleado por el Tribunal podría reputarse inocua si, en el tránsito que media entre la definición de las posiciones jurídicas *prima facie* y las posiciones definitivas, la afirmación inicial de un derecho humano no generase una fuerte presunción a favor de la conducta protegida (...) El resultado de este modo de proceder es una estructura de razonamiento excesivamente individualista, en el que las «razones del individuo» cuyos derechos se tutelan *prima facie* aparecen sobredimensionadas en relación con las «razones del bien común», las cuales se hallan envueltas en el halo de sospecha propio de la «injerencia», y deben estar «previstas por la ley» y sujetarse a un estricto control de necesidad»³².

Sin embargo, la consecuencia más importante a mi parecer, es que el TEDH, parece distinguir en la práctica entre la maternidad subrogada rea-

²⁹ Fernando Simón Yarza, «Gestación subrogada o vientres de alquiler: Reflexiones a la luz del Derecho Comparado y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Revista General de Derecho Constitucional* 25 (2017): 1-24.

³⁰ Sobre la amplitud del concepto en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, *vid.* Ángel J. Gómez Montoro, «Vida privada y autonomía personal o una interpretación *passerpartout* del artículo 8 CEDH», en *La Constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, coord. por Francisco Rubio Llorente et al. (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016): 617-650.

³¹ Robert P. George, *Making Men Moral* (Oxford: Oxford University Press, 1993): 210.

³² Yarza, «Gestación subrogada...», 21.

lizada en Francia y la practicada en el extranjero. El TEDH, por un lado, no niega a Francia su derecho a prohibir la maternidad subrogada, pero por otro, en sus sentencias de 26 de junio de 2014, asuntos 65192/11 y 65941/11, le insta a legalizar sus consecuencias y a reconocer la relación de filiación entre los niños nacidos mediante vientre de alquiler y los comanditarios. Se aprecia una incoherencia en la postura del TEDH, o al menos, una cierta contradicción ya que respeta la prohibición nacional de acudir a la práctica de la maternidad con la excepción de que se haga en el extranjero. El recurrir a una ley extranjera para eludir la nacional ¿No es acaso un fraude de ley? Si Francia tiene derecho a prohibir la gestación subrogada pero no a regular sus consecuencias ¿De qué le sirve prohibirla si va a estar obligada a reconocerla cuando se practique en el extranjero? ¿Se trata simplemente de una prohibición de lugar? ¿Sólo va a tener efecto esta prohibición en su territorio, pero no cuando sus nacionales acudan al extranjero y por la fuerza de los hechos consumados insten al Estado a reconocerla cuando pisen suelo francés? ¿No habrá entonces discriminación de los nacidos por medio de esta técnica según se practique en Francia o en el extranjero? Y si también llega a reconocerse, por el principio de no discriminación, la filiación de los nacidos por esta práctica en el propio Estado volvemos al mismo punto de partida ¿De qué le sirve a éste mantener una prohibición en su territorio si no puede obligarla a cumplirla y no tiene consecuencias?

Finalmente, no podemos dejar de constatar una cierta contradicción en el fallo del TEDH al esgrimir el vínculo biológico como fundamento del mismo porque en los asuntos *Menesson* y *Labassée* era el marido quien aportaba el espermatozoide³³, por lo que *la realidad biológica del vínculo está ya establecida*³⁴. Sin embargo, no utiliza a continuación los mismos argumentos ni alega el vínculo biológico de la madre gestante para invocar la filiación materna, estimándola ésta a favor de las señoras *Labassée* y *Menesson* como «madres de intención». Sorprende, pues, que las argumentaciones que el TEDH esgrime con tanta rotundidad en favor del padre biológico no las aplique a la madre gestante cuya relación con el niño, sea o no genética, es siempre biológica y acorde con la determinación tradicional reconocida por la legislación de que madre es la determinada por el parto. Parece ser que en la maternidad subrogada el argumento biológico es, pues, un arma de doble filo, según se refiera a la maternidad biológica o a la paternidad biológica, utilizada a conveniencia del tribunal.

³³ Asunto 65941/11, *Labassée versus* Francia, STEDH de 26 de junio de 2014, § 79.

³⁴ *Idem*.

VI. Conclusión

La noción de persona indisolublemente unida a la condición de hombre y dotada de una dignidad y derechos ha ido, entre otros elementos, configurando la civilización europea. En la actualidad, sin embargo, parece que se está construyendo otra Europa a la inicialmente conocida. Hay que admitir que el paso del tiempo imprime una evolución en las personas y en las sociedades, pero hay que cuestionar con qué objetivos y si existen límites. Los Estados europeos, a través de determinados acontecimientos históricos, se han acercado política y económicamente. Europa ha ido, pues, tomando cuerpo la paradoja es que, en determinados aspectos, ha ido también perdiendo su alma. En este sentido el concepto de persona ha empezado, en cierto modo, a agrietarse. Ya no es un concepto estable sino maleable. Ejemplo ilustrativo, entre otros, es la regularización por algunos Estados europeos de la maternidad subrogada influidos, entre otros factores, por avances bio-médicos e intereses económicos a la vez que impregnados de una filosofía relativista. Algunas instituciones, como el TEDH no han sido impermeables a esta influencia. El TEDH, en sus fallos, no reconoce la maternidad subrogada como un derecho ni la impone *ex lege*, pero a través de su particular interpretación del art. 8 CEDH, quizás la impone *de facto* al obligar a los Estados demandados a inscribir a los nacidos bajo esta técnica, en absoluto inocua. El Tribunal de Estrasburgo se limita a aspectos formales sin tener en cuenta la ilicitud del acto ni los problemas que subyacen: tráfico de menores, mercantilización del cuerpo de la mujer, deseos de paternidad satisfechos a cualquier precio, interés del menor sometido al del adulto, biomedicina sin ética etc. ¿Se está acaso deshumanizando el concepto de persona? ¿Saldrá indemne con ello la identidad europea? No hay que olvidar el principio de que un cambio de identidad en alguna de las partes, cambia la identidad del todo.

Sobre la autora

Carmen María Lázaro Palau es licenciada en Derecho por la Universidad de Barcelona y Doctora en Derecho Europeo por la UNED. Ejerció como juez y abogado antes de dedicarse a la docencia. Miembro de la Asociación Internacional de Juristas Henri Capitant e IDADFE. Fue subdirectora del Instituto de Investigación en Estudios de la Familia de la *Universitat Internacional de Catalunya*; profesora adjunta del máster de Derecho Procesal de la *Université de Perpignan*; consultora de Derecho civil de la *Universitat Oberta de Catalunya* y tutora de la UNED. En la actualidad, es profesora de Derecho en la *Universitat Internacional de Catalunya*. Sus úl-

timas publicaciones: *Le droit à l'enfant et la filiation en France et dans le monde*, C. Brunetti-Pons (dir) (Paris: LexisNexis, 2018); «El seguro de divorcio por impago de pensión alimenticia» en *Ordenación económica del matrimonio y de la crisis de pareja*, C. Lasarte, M.D. Cervilla (dir) (Valencia: Tirant lo blanc, 2017) 563-571; «Reflexiones sobre la posible adaptación del *quotien* familiar francés a la tributación española», *Revista de Fiscalidad Internacional y Negocios Transnacionales* (2017) 55-88.

About the author

Carmen María Lázaro Palau holds a bachelor Degree in law from the University of Barcelona and a PhD in European law by the UNED. She worked as a judge and afterwards became a lawyer. She is a member of the International Association of Jurists *Henri Capitant* and IDADFE. She was a Deputy Director of the Family Studies Research Institute at the *Universitat Internacional de Catalunya*; assistant lecturer of the master of Procedure law of the *Université de Perpignan*; consultant of Civil law of the *Universitat Oberta de Catalunya* and assistant lecturer of the UNED. Currently, she serves as a lecturer of law at the *Universitat Internacional de Catalunya*. Her latest publications: *Le droit à l'enfant et la filiation en France et dans le monde*, C. Brunetti-Pons (dir) (Paris: LexisNexis, 2018); «El seguro de divorcio por impago de pensión alimenticia» en *Ordenación económica del matrimonio y de la crisis de pareja*, C. Lasarte, M.D. Cervilla (dir) (Valencia: Tirant lo blanc, 2017) 563-571; «Reflexiones sobre la posible adaptación del *quotien* familiar francés a la tributación española», *Revista de Fiscalidad Internacional y Negocios Transnacionales* (2017) 55-88.

La dignidad humana como fundamento de la identidad europea: la labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la delimitación de la noción de dignidad humana*

*Human Dignity as the basis of the European Identity:
the role of the European Court of Human Rights on the definition
of the concept of human dignity*

Natalia Ochoa Ruiz

Doctora en Derecho (Universidad Complutense de Madrid)
Profesora de la Universidad Camilo José Cela
Directora del Departamento de Criminología y Seguridad
nmochoa@ucjc.edu

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp203-224>

Sumario: I. Introducción: algunas reflexiones sobre la identidad europea.—II. Dignidad humana e identidad europea.—III. La dignidad humana en los instrumentos jurídicos internacionales.—IV. La dignidad humana en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.—V. Valoraciones finales: la dignidad humana como aspecto central de la identidad europea

Resumen: La construcción de la identidad europea requiere identificar y analizar las raíces comunes de Europa para establecer, sobre esta base, un proyecto común, basado en unos principios, valores y objetivos compartidos. Entre estos principios y valores adquiere una importancia primordial la dignidad humana. Pese a no encontrarse formulada en el Convenio de Roma de 1950, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a través de su jurisprudencia, ha realizado una importante contribución a su reconocimiento y garantía. En el presente trabajo, se analiza la jurisprudencia del Tribunal con el fin de identificar cuál es el fundamento y contenido de la dignidad humana y se apunta la necesidad de una reflexión sosegada sobre esta cuestión por sus implicaciones sobre el concepto mismo de ser humano.

Palabras clave: Identidad europea, dignidad humana, Tribunal Europeo de Derechos Humanos

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 10 de septiembre de 2018.

Abstract: *Building the European identity requires identifying and analyzing Europe's common roots with a view to establishing a common project, based on shared values, principles and objectives. Protection and respect for human dignity stands out among these values. Human dignity is embodied in the main international legal instrument on human rights and bioethics. Although it is not expressly formulated in the European Convention on Human Rights, signed in Rome in 1950, the European Court of Human Rights' case law has made an important contribution to its recognition and protection. This paper analyzes the ECHR's case law on human dignity in order to assess the significance of this concept. Given the far-reaching implication of the concept of dignity on the vision and future of the human being itself, we emphasize the need for a calm, in-depth reflection on the matter.*

Keywords: *European identity, human dignity, European Court of Human Rights*

I. Introducción: algunas reflexiones sobre la identidad europea

Se ha discutido ampliamente si existe una auténtica identidad europea o si se trata únicamente de una mera ficción. Para la mayor parte de los ciudadanos europeos, la conciencia de su europeidad es algo intuitivo, que no precisa de grandes construcciones teóricas. En realidad, la discusión sobre la identidad no se planteó hasta los años noventa, una vez concluida la amenaza comunista y la política de bloques. Con los antiguos Estados firmantes del Pacto de Varsovia llamando a la puerta de la recién nacida Unión Europea, se hizo necesaria una reflexión acerca de la identidad europea y los límites geográficos de Europa.

Esta cuestión ha sido objeto de amplias disputas doctrinales y políticas. En general, puede afirmarse que, aunque los pueblos de Europa no compartan ni el idioma ni el origen racial, existen unas raíces históricas, culturales, filosóficas y religiosas comunes que conforman una identidad propia. Como indica el profesor Pérez Luño, «Europa es una realidad que cuenta tras de sí con el espesor de siglos y toda realidad, en cuanto fenómeno de una experiencia identificable, posee una identidad»¹. Construir la identidad europea no puede limitarse a buscar en el pasado. La identidad supone también la voluntad de querer vivir juntos y la creación de un proyecto común, basado

¹ Antonio Enrique Pérez Luño, «La identidad europea y los valores de Europa», en *Una Constitución para la Ciudadanía de Europa: Estudios sobre el proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, ed. por VVAA (Cizur Menor: Aranzadi, 2004), 85.

en unos valores y objetivos compartidos. Requiere analizar, con objetividad y rigor histórico, las raíces de Europa, la cultura, historia y tradiciones comunes a todos los pueblos de Europa, para establecer un proyecto propio. La reflexión sobre la identidad europea es, por tanto, un ejercicio que parte del pasado y se proyecta hacia el futuro.

La identidad europea se refleja, de modo muy particular, en los textos jurídicos, en la medida en que ponen de manifiesto los valores, principios y objetivos acordados por los representantes de los Gobiernos y de los pueblos de Europa. Se refleja también en las tradiciones jurídico-políticas estatales, que la jurisprudencia de los Tribunales europeos está contribuyendo a identificar. El proyecto común europeo se ha materializado de forma muy significativa en el Consejo de Europa y en la Unión Europea (UE).

Como se sabe, en el año 2004 se intentó refundar la UE mediante el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. La nonata Constitución europea afirmaba inspirarse «en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho»². El fracaso de la Constitución europea y su sustitución por el Tratado de Lisboa, que abandonaba parcialmente el proyecto constitucional, como ejemplifica la supresión de la referencia a los símbolos (la bandera, el himno, la divisa o el Día de Europa³), determinó el repliegue de la reflexión sobre la identidad europea. Sin embargo, esta cuestión vuelve a hacerse necesaria hoy en día, con la amenaza yihadista azotando Europa, la crisis de los refugiados, el Brexit, los populismos y los movimientos nacionalistas separatistas.

Resulta muy significativo a este respecto que, al igual que la Constitución europea, el Tratado de Lisboa siga afirmando en su Preámbulo inspirarse en la citada herencia cultural, religiosa y humanista de Europa y proclamando los mismos valores universales⁴. El Tratado señala, además, que la Unión se fundamenta «en los valores de respeto de la dignidad humana,

² Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 (DO C 310, de 16.12.2004). Debe recordarse también la Declaración sobre la identidad europea, aprobada en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Copenhague (14 y 15 de diciembre de 1973), en la que los representantes de los entonces nueve Estados miembros de las Comunidades Europeas manifestaron compartir «una misma concepción de la vida, fundada en la voluntad de construir una sociedad concebida y realizada al servicio de los hombres», así como su esperanza de salvaguardar los principios (...) del respeto a los derechos humanos, que constituyen «elementos fundamentales de la identidad europea».

³ Art. I-8 de la Constitución Europea.

⁴ *Vid.* Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (DO C 326/17, de 26.10.2012).

libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos», siendo estos valores «comunes a los Estados miembros» (art. 2). Entre los principios que han de guiar la acción exterior de la Unión y que «han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo», se incluye también el respeto de la dignidad humana (art. 21).

Por su parte, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE), que en la actualidad tiene el mismo valor que los tratados originarios, indica en su Preámbulo que: «Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad (...)», y destaca que la persona se sitúa «en el centro de su actuación». Según su art. 1, «la dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida»⁵.

El presente trabajo parte de la base de que el respeto de dignidad humana se encuentra en el núcleo de la identidad europea. Analizar el reconocimiento y protección de la dignidad humana en Europa es un objetivo demasiado ambicioso que excede con mucho los límites de este estudio. Nos centraremos en el análisis de la contribución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), con sede en Estrasburgo, a la definición jurídica del concepto de dignidad, su contenido y alcance. Ha sido precisamente la mayor homogeneidad entre los Estados europeos con respecto al resto del mundo, y el hecho de que compartan una historia, unas tradiciones y unos valores comunes, la que ha posibilitado el establecimiento de un sistema reforzado de protección internacional de los derechos humanos, en el que brilla con luz propia la labor del TEDH. Comenzaremos este trabajo refiriéndonos brevemente a la consagración jurídica de la dignidad humana en los textos internacionales. Como la dignidad es una noción prejurídica, de contenido filosófico, expondremos a continuación las distintas concepciones de la misma, en la medida en que han tenido un impacto en la regulación e interpretación de los textos jurídicos. Una vez visto todo esto, nos centraremos en el estudio de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo relativa a la dignidad humana y, finalmente, extraeremos una serie de conclusiones acerca de las aportaciones de la jurisprudencia del TEDH en torno al fundamento, contenido y alcance de la noción de dignidad y su relevancia en el contexto de la reflexión sobre la identidad europea.

Antes de entrar en el núcleo del estudio, conviene precisar que, si bien la dignidad y el resto de los valores mencionados anteriormente se han forjado en la cultura europea, son compartidos por los pueblos de Europa y son signos de su identidad propia, al mismo tiempo, algunos de ellos, como

⁵ DO C 303, de 14.12.2007, p. 17.

la dignidad humana y la libertad, son valores universales, que se encuentran presentes en las grandes tradiciones culturales, filosóficas y religiosas del mundo, como se puso de manifiesto durante la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), en 1948⁶. Con el profesor D'Agostino, entendemos que el rasgo distintivo de la cultura europea consiste en que es antropocéntrica: constituye un paradigma de universalidad en cuyo centro se sitúa el hombre, y por ello es válida para todas las sociedades, sin negar el valor de sus tradiciones y especificidades culturales⁷.

II. Dignidad humana e identidad europea

Entre los principios y valores compartidos entre los pueblos de Europa, y que conforman su identidad, adquiere una importancia de primer orden la dignidad humana, junto con los derechos humanos y libertades fundamentales que derivan de la misma⁸.

Aunque sólo tras los horrores de la II GM se tomó conciencia de que la dignidad humana es el fundamento último de los derechos humanos, una tradición secular ha ido acuñando la idea del valor intrínseco de cada ser humano individual. De hecho, la reflexión sobre la dignidad precede a la noción de los derechos humanos, y se remonta a la Antigüedad (Sófocles, Cicerón, Lactancio), aunque adquiere un mayor desarrollo en la Edad Media con los pensadores cristianos (San Gregorio de Nisa, Santo Tomás de Aquino). La reflexión continúa durante el Renacimiento (Pico de la Mirándola), así como en la Ilustración (Pascal, Kant) y a lo largo de los s. XIX y XX, hasta la actualidad.

Desde un punto de vista jurídico, el primer texto internacional que proclama la dignidad humana es la Carta de las Naciones Unidas, cuyo Preámbulo reafirma «la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana (...)»⁹. La DUDH, tras recordar en su preámbulo el preámbulo de la Carta, considera que «la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrín-

⁶ Vid. Mary-Ann Glendon, «Knowing the Universal Declaration of Human Rights», *Notre Dame Law Review* 73, n.º 5 (1998): 1155-1156.

⁷ Cfr. Francesco D'Agostino, «Raíces y futuro de la identidad europea», *Persona y Derecho* 49 (2003): 37.

⁸ En este sentido, la profesora Mangas Martín ha destacado que la Unión Europea «es un marco de pensamiento que se propone progresar en el bienestar de toda su población, que ha convertido al ser humano, su dignidad y la libertad que le es inherente, en el núcleo de su proyecto político (...)». Cfr. Araceli Mangas Martín, «Nuevos y viejos valores de la identidad europea al hilo del Tratado Constitucional», *Revista General de Derecho Europeo*, 12 (2007): 24.

⁹ Firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945.

seca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana»¹⁰. Su art. 1 afirma de manera solemne que «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)». Junto a esta proclamación, la Declaración recoge un extenso catálogo de los derechos humanos y libertades fundamentales que toda persona posee por el mero hecho de serlo.

Son muchas las referencias a la dignidad humana y a la universalidad de los derechos humanos que se contienen en los textos internacionales¹¹. Los principales convenios de derechos humanos adoptados en el marco de las Naciones Unidas contienen proclamaciones en el mismo sentido. Así, los Pactos de 1966 recuerdan en sus respectivos preámbulos el mencionado párrafo segundo del preámbulo de la Carta, añadiendo que los derechos humanos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana¹². La dignidad se menciona también en la Convención de 1965 para la eliminación de todas las formas de discriminación racial; la Convención de 1979 para la eliminación de la discriminación contra la mujer; la Convención de 1984 contra la tortura; la Convención de 1989 sobre los derechos del niño, y la Convención de 2006 sobre los derechos de las personas con discapacidades, entre otros muchos instrumentos¹³. Una primera muestra de la centralidad de la dignidad humana en la identidad europea es que todas estas convenciones han sido ampliamente ratificadas por los Estados europeos.

Resulta llamativo que la noción de dignidad humana no se encuentre expresamente recogida ni en el Estatuto de Londres de 1949, constitutivo del Consejo de Europa, ni en el Convenio de Roma de 1950 para la salvaguardia de los derechos humanos y las libertades fundamentales¹⁴, y ello a pesar de que este concepto aparece en los trabajos preparatorios

¹⁰ Párrs. primero y quinto del preámbulo de la DUDH, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en su Res. 217 A (III).

¹¹ La Conferencia de Viena de 1993 vino a subrayar la universalidad de los derechos humanos, realizando además referencias explícitas a la dignidad humana. En particular, en su pár. 1 se indica que «los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos». *Cfr.* Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993.

¹² *Vid.* Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966 [Res. 2200 A (XXI)].

¹³ Véase al respecto Pedro Serna, «La dignidad humana en la Constitución Europea», *Persona y Derecho* 52 (2005): 13-22.

¹⁴ Convenio europeo de salvaguarda de los derechos del hombre y las libertades fundamentales, firmado en Roma el 4 de septiembre de 1950 (ETS 005), y reformado por el Protocolo 11 (ETS 115), de 1994.

del Convenio¹⁵. Sin embargo, como veremos después, el TEDH ha hecho un amplio uso de esta noción en numerosas sentencias, llegando incluso a afirmar que «la verdadera esencia» del Convenio es «el respeto de la dignidad y libertad humanas»¹⁶.

Además, diversos instrumentos adoptados con posterioridad en el seno del Consejo de Europa, especialmente en el ámbito de la Bioética, proclaman expresamente la dignidad del ser humano y obligan a los Estados a respetarla. Es muy representativo a este respecto el Convenio de Oviedo sobre Biomedicina y Derechos Humanos, de 1997, cuyo art. 1 establece que: «Las Partes en el presente Convenio protegerán al ser humano en su dignidad y su identidad y garantizarán a toda persona, sin discriminación alguna, el respeto a su integridad y a sus demás derechos y libertades fundamentales con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina»¹⁷.

III. La dignidad humana en los instrumentos jurídicos internacionales

Ninguno de los textos internacionales especifica el fundamento, la naturaleza jurídica y el contenido de la noción de dignidad. Como afirma Maurer, la dignidad humana es un misterio que supera la comprensión humana¹⁸. Se trata, en efecto, de un concepto demasiado grande para ser de-jarse capturar en una formulación jurídico-positiva. Para Spaemann, «lo que la palabra «dignidad» quiere decir es difícil de comprender conceptualmente porque indica una cualidad indefinible y simple»¹⁹. Una larga tradición de pensamiento filosófico y teológico no ha conseguido aprehender aún ese misterio, que reenvía a la visión que se tenga de la vida y del propio ser humano.

Sin embargo, todos ellos, con sus limitaciones, contemplan la dignidad humana como una cualidad intrínseca al ser humano, algo que perte-

¹⁵ Béatrice Maurer, *Le principe de respect de la dignité humaine et la Convention européenne des droits de l'homme*, (Paris: La documentation française, 1999), 63-66.

¹⁶ Cfr. Asunto n.º 20190/92, C.R. c. Reino Unido, 22 de noviembre de 1995, pág. 42; Asunto n.º 20166/92, S.W. c. Reino Unido, 22 de noviembre de 1995, pág. 44.

¹⁷ Convención para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano en relación con la aplicación de la Biología y de la Medicina: Convención de Derechos Humanos y Biomedicina, firmada en Oviedo el 4 de abril de 1997 (ETS 164). Véase también el Protocolo a la misma sobre la prohibición de la clonación de seres humanos, firmado en París el 12 de enero de 1998 (ETS 168).

¹⁸ Maurer, *Le principe de respect de la dignité humaine...*, 7.

¹⁹ Robert Spaemann, «Sobre el concepto de dignidad humana», *Persona y Derecho* 19 (1988): 16.

neces a su esencia, que todo ser humano posee por el mero hecho de serlo, sin distinción de ningún tipo, y del cual derivan todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Para el reconocimiento de la dignidad basta con la pertenencia a la familia humana, en los términos de la DUDH. Las proclamaciones de no discriminación contenidas en todos los textos internacionales y de la universalidad de los derechos humanos no hacen sino subrayar el carácter inherente y consustancial al ser humano de la dignidad²⁰. La dignidad no es, por lo tanto, algo concedido por la autoridad estatal, y que esta pueda retirar. Tampoco excluye a algunas categorías de seres humanos.

Existen múltiples teorías acerca del fundamento de la dignidad humana²¹. Para algunos autores, la dignidad es una cualidad inalienable del ser humano, un absoluto trascendental y previo al Estado. De acuerdo con el cristianismo, la dignidad humana tiene su fundamento en el hecho de que el hombre ha sido creado a imagen y semejanza de Dios y redimido por Cristo. Santo Tomás de Aquino sostiene, en la *Suma Teológica*, que el término dignidad es algo absoluto y que pertenece a la esencia del sujeto. El Catecismo de la Iglesia católica, recordando el Génesis, afirma que el hombre ocupa un lugar único en la creación, por estar hecho a imagen de Dios²².

Desvinculándola de todo sentido trascendente, Kant defiende igualmente la dignidad consustancial al hombre. Según el imperativo kantiano, expuesto en la *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (1785), «obra de tal modo que trates a la humanidad, tanto en tu persona como en la de cualquier otro, siempre como un fin y nunca solamente como un medio».

A partir del s. XIX, diversas teorías pondrán en entredicho el carácter intrínseco de la dignidad humana. Autores como Hegel, K. Marx y Durkheim, desde diferentes presupuestos, concebirán la dignidad como

²⁰ Como subraya la profesora Glendon, en la DUDH se afirma que la dignidad humana es «intrínseca», que la dignidad y los derechos se «reconocen» (y no se confieren), que los seres humanos nacen libres e iguales y están dotados de razón y conciencia y que la familia es natural y fundamental. Cfr. Glendon, «Knowing the Universal Declaration...», 1164.

²¹ Para un resumen de las mismas, vid. Ángela Aparisi Miralles, «Dignidad humana y nuevos derechos», en *Bioética y nuevos derechos*, ed. por José Antonio Santos et al. (Granada: Comares, 2016), 55-70; Jesús Ballesteros, «Exigencias de la dignidad humana en Biojurídica», en *Manual de Bioética*, ed. por Gloria Tomás y Garrido (Barcelona: Ariel, 2001), 179-203; Christopher McCrudden, «Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights», *European Journal of International Law* 19, n.º 4 (2008): 656-663; Maurer, *Le principe de respect de la dignité humaine...*, 37-42.

²² Catecismo de la Iglesia Católica, páras. 355-356. http://www.vatican.va/archive/catechism_sp/index_sp.html

algo que se desarrolla y se encuentra en devenir. Corrientes como el reduccionismo genetista y la sociobiología negarán la dignidad humana. Posteriormente, la pérdida del sentido de la trascendencia, las experiencias colectivizadoras del s. XX, las atrocidades cometidas en la II GM y los avances científicos y tecnológicos vinieron a transformar profundamente la visión del ser humano. Lévi-Strauss calificó de «mito» la dignidad humana y negó la idea de la superioridad de la persona sobre el animal. B.F. Skinner afirmó que las nociones de libertad y dignidad humanas eran meras ilusiones.

Ciertos autores anglosajones contemporáneos, como D. Parfit, P. Singer o T. Engelhardt, han realizado una distinción entre ser humano y persona, vinculando el reconocimiento de la dignidad y los derechos a la posesión de determinadas condiciones. Para Engelhardt, la dignidad y los derechos se fundamentan en la autonomía personal. Como consecuencia de ello, sólo el ser adulto consciente y competente es digno, merece respeto y tiene derechos, y carecen, por tanto, de dignidad los seres no autoconscientes de la especie *homo sapiens*, como los embriones, fetos, niños pequeños, enfermos en coma y anencefálicos. Singer, desde postulados utilitaristas, defiende que el elemento decisivo para ser persona y titular de derechos es tener conciencia de sí mismo (lo que excluye, entre otros, a los recién nacidos) y ser capaz de sentir placer o sufrimiento. Este autor niega la distinción entre el ser humano y el animal, estableciendo la prioridad de ciertos animales con cerebro y capacidad de sentir, como los grandes primates, sobre ciertos seres humanos, en particular, los embriones humanos antes de la formación de la corteza cerebral²³. De estas teorías resulta el *especismo* o *especieísmo*, según el cual la afirmación de la discontinuidad entre la especie humana y los animales se debe al «narcisismo de la especie humana», derivado del monoteísmo. El especismo impugna el trato privilegiado que merece la especie *homo sapiens* y denuncia el «antropocentrismo» y la discriminación de los animales por su pertenencia a una especie²⁴.

Last but not least, el transhumanismo promueve la transformación de la condición humana mediante la incorporación al ser humano de tecnologías que mejoren sus capacidades físicas, intelectuales y psíquicas²⁵, con

²³ Ballesteros, «Exigencias de la dignidad humana en Biojurídica», 180-185.

²⁴ El término *especieísmo* lo acuñó Richard D. Ryder en *Animals, Men and Morals: An Inquiry into the Maltreatment of Non-Humans* (Nueva York: Taplinger, 1971). También lo ha defendido Peter Singer en *Animal Liberation: A New Ethics for Our Treatment of Animals* (New York: Harper Collins, 1975).

²⁵ Vid. Humanity Plus: Declaración Transhumanista: <http://humanityplus.org/philosophy/transhumanist-declaration>

el objetivo último de lograr una nueva especie transhumana, que supere al actual *homo sapiens*, y, posteriormente, a un ser posthumano, que ya no será humano, sino superior a él²⁶. N. Y. Harari lo denomina el *homo deus*²⁷. En el posthumanismo, los seres controlarán su propio proceso evolutivo. Existirán robots que convivirán con el ser posthumano. Por ello, algunos autores han comenzado ya a reclamar la dignidad y derechos de los robots²⁸.

Las concepciones contemporáneas de la dignidad han influido en los textos legales y, sobre todo, en la jurisprudencia. Dependiendo de la fundamentación de la dignidad a la que se acuda, se pueden justificar sistemas jurídicos opuestos, cada uno de ellos dotado de coherencia interna. En la práctica, la aplicación de este principio lleva a consecuencias divergentes e incluso contradictorias²⁹. Así se observa, por ejemplo, en la controversia entre los defensores de la llamada «muerte digna», que implicaría el derecho a controlar el tiempo y las circunstancias de la propia muerte, frente a los argumentos de quienes se oponen a la eutanasia afirmando la dignidad de la vida humana desde la concepción hasta la muerte natural. Se argumenta también en términos de dignidad humana en relación a la protección del no nacido, lo que incluye el destino de los embriones fecundados in vitro y criopreservados, frente a la postura de quienes pretenden conseguir el reconocimiento de los llamados derechos sexuales y reproductivos, que comprenden un presunto derecho al aborto, o la eliminación de las trabas a la experimentación con embriones humanos. Se esgrime, por último, la dignidad humana en la prohibición de la manipulación genética y de la maternidad subrogada, cuestiones actualmente en debate.

Algunos autores han señalado la vacuidad del concepto de dignidad y han abogado por su eliminación. Sin embargo, como señala Aparisi, «la actual manipulación del concepto no priva, *per se*, a la dignidad humana de su transcendencia ontológica-jurídica». Por ello, ante la confusión existente, lo más adecuado no es prescindir del concepto de dignidad, sino continuar profundizando en su significado y consecuencias prácticas³⁰.

²⁶ Elena Postigo Solana, «Bioética y transhumanismo desde la perspectiva de la naturaleza humana», 28 de noviembre de 2016. Acceso el 14 de junio de 2018, <http://www.bioeticaweb.com/bioetica-y-transhumanismo-desde-la-perspectiva-de-la-naturaleza-humana>

²⁷ Yuval Noah Harari, *Sapiens. De animales a dioses* (Madrid: Debate, 2016). Del mismo autor, *Homo Deus* (Madrid: Debate, 2015).

²⁸ Rafael de Asís, *Una mirada a la robótica desde los Derechos Humanos: Cuadernos Bartolomé de las Casas* (Madrid: Dykinson, 2015).

²⁹ Mary-Ann Glendon, «La soportable levedad de la dignidad», *Persona y Derecho* 67 (2012): 257-258.

³⁰ Aparisi Miralles, «Dignidad humana y nuevos derechos», 52-53.

IV. La dignidad humana en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Como indicábamos más arriba, el Convenio Europeo de derechos humanos, de 1950, no se refiere expresamente a la dignidad humana. Ha sido el TEDH, a través de su jurisprudencia, quien ha deducido la necesidad de su respeto y protección, vinculándola a diversos derechos reconocidos en el Convenio. El reconocimiento de la dignidad humana por el Tribunal sigue en la estela de los instrumentos internacionales, que consideran la dignidad como una noción prejurídica que refleja una cualidad intrínseca al ser humano y que constituye el fundamento de los demás derechos. El Tribunal parece entender que no es necesaria su mención expresa en el Convenio para que se encuentre reconocida por el mismo, siendo su función garantizar su respeto y protección.

El TEDH aludió por primera vez a la dignidad humana en el asunto *Tyrer*, relativo a un caso de castigos corporales que calificó de trato degradante. Al valorar la gravedad de los comportamientos, afirmó que uno de los principales propósitos del art. 3, que prohíbe la tortura y los tratos y penas inhumanos y degradantes, consiste en «proteger la dignidad y la integridad de las personas»³¹. Quizás más relevante aún que la sentencia *Tyrer* son las sentencias *S.W.* y *C.R.* c Reino Unido. En ellas, el Tribunal proclamó por primera vez que «la verdadera esencia» del Convenio es «el respeto a la dignidad y libertad humanas»³², formulación ha sido repetida en multitud de ocasiones y en relación a derechos de diversa índole³³. En la sentencia *Bouyid*, de 2015, el Tribunal llegó a afirmar que «cualquier interferencia con la dignidad humana ataca la misma esencia del Convenio»³⁴.

Por esta razón, la noción de dignidad subyace a todos los derechos reconocidos en el Convenio. Además del art. 3, el Tribunal ha vinculado la dignidad con el derecho a la vida (art. 2); la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzado u obligatorio (art. 4); los derechos a la libertad y a la seguridad (art. 5), a un proceso equitativo, incluyendo la excesiva duración de los procedimientos judiciales y la presunción de inocencia (art. 6) y el principio «no hay pena sin ley» (art. 7); el derecho

³¹ Asunto n.º 5856/72, *Tyrer* c. Reino Unido, 25 de abril de 1978, 15-16, pág. 33.

³² Véase nota al pie n.º 16.

³³ *Vid., inter alia*, Asunto n.º 2346/02, *Pretty* c. Reino Unido, 29 de abril de 2002, pág. 65; Asunto n.º 302/02, *Testigos de Jehová de Moscú y otros* c. Rusia, 10 de junio de 2010, pág. 135; Asunto n.º 25680/94, *I.* c. Reino Unido, 11 de julio de 2002, pág. 70.

³⁴ Asunto n.º 23380/09, *Bouyid* c. Bélgica, 28 de septiembre de 2015, pág. 101.

a la vida privada y familiar (art. 8), la libertad de expresión (art. 10) y la prohibición de discriminación (art. 14)³⁵.

No ha reconocido, sin embargo, un derecho autónomo al respeto y protección de la dignidad humana, a diferencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)³⁶. Del estudio de Maurer se deriva que, para el TEDH, el principio de respeto de la dignidad de la persona humana es un principio fundamental de carácter ético que subyace a los derechos reconocidos en el Convenio y que sirve como principio de interpretación material de los mismos³⁷. Según D'Orly, acudir a la dignidad humana ha permitido al Tribunal de Estrasburgo realizar una interpretación evolutiva y dinámica de algunas disposiciones del Convenio, buscar la protección específica de ciertas categorías o personas especialmente vulnerables, e introducir un factor de humanidad en la protección de los derechos y libertades, para reafirmar el carácter de instrumento vivo del Convenio³⁸.

Con frecuencia, el Tribunal emplea la alusión a la dignidad humana para reforzar el reproche que merecen ciertas prácticas. Ello se observa, especialmente, en su abundante jurisprudencia relativa al art. 3. Por ejemplo, en *Selmouni c. Francia*, el Tribunal afirmó que, «con respecto a una persona privada de libertad, el recurso a la fuerza física que no sea estrictamente necesario en función de su conducta atenta contra su dignidad humana y constituye una violación del art. 3»³⁹. En un caso relativo al art. 4, *Siliadin c. Francia*, la vulneración de la dignidad humana fue también determinante para que el Tribunal considerara que las condiciones de vida y de trabajo de una inmigrante ilegal, menor de edad, equivalían a una forma moderna de servidumbre⁴⁰.

El TEDH ha invocado asimismo la dignidad humana en relación con el art. 14, especialmente en los casos de violencia racial o discriminación por razón de raza o etnia. En el asunto *M. y otros c. Italia y Bulgaria*, afirmó que la violencia racial es una afrenta particular contra la dignidad humana

³⁵ Véase sobre el particular el completo estudio realizado por la profesora Ascensión Elvira, «La dignidad humana en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Dignidad humana y derecho fundamental*, ed. por Rafael Chueca Rodríguez (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015), 197-234.

³⁶ TJUE: C-377/98, Países Bajos c. Parlamento Europeo y Consejo, 9 de octubre de 2001.

³⁷ Maurer, *Le principe de respect...*, 481-491.

³⁸ Vid. Carlos D'Orly Arriaga, «La noción de dignidad humana en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *Liber Amicorum Profesor José Manuel Peláez Marón. Derecho Internacional y Derecho de la Unión Europea*, coord. por Manuel Hinojo Rojas (Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2012), 253-271.

³⁹ Asunto n.º 25803/94, *Selmouni c. Francia*, 28 de julio de 1999, párr. 99.

⁴⁰ Asunto n.º 73316/01, *Siliadin c. Francia*, 26 de julio de 2005.

y que, en vista de sus peligrosas consecuencias, requiere de las autoridades una especial vigilancia y una reacción vigorosa⁴¹. Es muy notable la sentencia *Moldovan y otros c. Rumanía* (n.º 2), en la que estableció la relación entre dignidad humana y condiciones de vida. Se trataba de un caso de violencia contra un grupo de romaníes, cuyas viviendas fueron incendiadas en 1993 por una multitud en la que participaron policías, y que se vieron obligados a vivir durante años en condiciones muy precarias. Según el Tribunal, «las condiciones de vida y la discriminación racial a la cual fueron sometidos públicamente por la forma en que sus quejas fueron atendidas por diversas autoridades, constituyen una interferencia con su dignidad humana, que, en las circunstancias especiales de este caso, equivalen a ‘trato degradante’ en el sentido del art. 3 del Convenio»⁴².

Esta jurisprudencia ha sido matizada en otras sentencias posteriores. En el asunto *Sufi y Elmi c. Reino Unido*, los demandantes alegaban que su devolución a Somalia constituiría una violación del art. 3, porque las condiciones extremas en las que se verían obligados a vivir allí hacían que el Estado demandado incurriera en un riesgo de maltrato prohibido por dicha disposición. El Tribunal, siguiendo su jurisprudencia acuñada en el asunto *N. c. Reino Unido* [GC], en el que se discutió si la devolución de una seropositiva a Uganda supondría una violación del art. 3, ya que su esperanza de vida se reduciría por la menor disponibilidad de tratamientos para su enfermedad, dictaminó que «las condiciones humanitarias sólo alcanzarían el umbral del art. 3 si las circunstancias en el Estado receptor fueran «muy excepcionales», fuera «altamente probable» que el demandante no tuviera acceso a las necesidades vitales básicas, y si estas deficiencias resultarían en una amenaza inmediata contra su vida o la imposibilidad de mantener su dignidad humana»⁴³.

De una manera más controvertida, el Tribunal se ha servido también de la invocación de la dignidad humana para el desarrollo progresivo del Convenio. Esta tendencia se observa muy especialmente en la jurisprudencia relativa al art. 8, que reconoce el derecho a la vida privada y familiar. El Tribunal ha realizado una interpretación extensiva del ámbito de aplicación de esta disposición, que le ha permitido incorporar numerosas cuestiones no previstas en el Convenio. Para ello ha manejado el recurso al margen de

⁴¹ Asunto n.º 40020/03, *M. y otros c. Italia y Bulgaria*, 31 de julio de 2012, párr. 175; Asuntos n.º 43577/98 y 43579/98, *Nachova y otros c. Bulgaria* [GC], 6 de julio de 2005, párr. 145.

⁴² Asuntos n.º 41138/98 y 64320/01, *Moldovan y otros c. Rumanía* (n.º 2), 12 de julio de 2005, párr. 113.

⁴³ Asunto n.º 26565/05, *N. c. Reino Unido* [GC], 27 de mayo de 2008, párrs. 42-45; Asuntos n.º 8319/07 y 11449/07, *Sufi y Elmi c. Reino Unido*, 28 de junio de 2011, párr. 259.

apreciación de los Estados con una cierta discrecionalidad, entendiéndolo en ocasiones amplio y en otras reducido, en función del consenso estatal existente, o, en defecto del mismo, de la necesidad que advierta el Tribunal de realizar una interpretación evolutiva del Convenio como instrumento vivo (*living instrument*).

Ha desarrollado, en particular, una línea jurisprudencial en la que ha identificado la dignidad humana con el libre desarrollo de la personalidad y la autonomía personal, en sintonía con el concepto de *privacy* acuñado por la jurisprudencia norteamericana⁴⁴. Para el Tribunal, la «vida privada» recogida en el art. 8, es una «noción amplia que engloba, entre otras cuestiones, aspectos relativos a la identidad física y social de un individuo, en particular el derecho a la autonomía personal, el derecho al desarrollo personal y el derecho de establecer y mantener relaciones con otros seres humanos y el mundo exterior». Abarca también el «derecho al respeto de las decisiones de ser o no padre», así como el «derecho al respeto de la decisión de ser padre en el sentido genético del término»⁴⁵. Como veremos a continuación, esta interpretación tiene un largo impacto sobre cuestiones importantes que afectan al contenido de la dignidad humana, el valor de la vida y la misma comprensión ontológica del ser humano.

Los instrumentos internacionales se refieren indistintamente a la dignidad humana, la dignidad de las personas y la dignidad de los seres humanos, sin que parezca existir diferencias de fondo entre todos estos conceptos. Sin embargo, el reconocimiento de la dignidad a todos los seres humanos, nacidos o no, se ha visto también afectado por la jurisprudencia del TEDH según la cual sólo las personas son titulares de derechos y sólo es persona el nacido⁴⁶.

En la sentencia *Vo c. Francia*, relativa a un caso de aborto involuntario, el Tribunal observó que no existía consenso en el ámbito europeo acerca de la naturaleza y el estatuto del embrión y del feto, aunque estos estaban empezando a recibir algún tipo de protección a la luz de los avances científicos y de las consecuencias potenciales de la investigación en ingeniería genética, reproducción médica asistida y experimentación con embriones. Se mencionaban al respecto los nuevos instrumentos internacionales en materia de Bioética, principalmente el Convenio de Oviedo de Derechos Humana-

⁴⁴ Andrés Ollero, «El impacto del artículo 8 del Convenio de Roma», en *Sobre la protección de la vida privada en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo*, VV.AA. (Madrid: Ideas, n.º 4, 2015), 169-178.

⁴⁵ Asunto n.º 6339/05, *Evans c. Reino Unido* [GC], 10 de abril de 2007, párs. 70-71.

⁴⁶ Natalia Ochoa Ruiz, *El embrión humano en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo: un análisis a la luz de la normativa internacional y europea* (Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2017), 95-98.

nos y Biomedicina, de 1997, que reconoce expresamente dignidad humana al ser humano, y no sólo a la persona humana, y los Protocolos adicionales al mismo sobre la prohibición de la clonación de seres humanos y sobre investigación biomédica. El Tribunal añadía que, «como mucho», podía existir un consenso entre los Estados en torno a la pertenencia de los embriones y fetos a la raza humana. Para el Tribunal, «la potencialidad de este ser y su capacidad para llegar a ser una persona (...) requieren una protección en nombre de la dignidad humana, sin convertirlo en “persona” con “derecho a la vida”»⁴⁷.

No indicó, no obstante, ni en esta, ni en las sentencias posteriores sobre casos de aborto voluntario, en qué debería consistir la protección que merece el no nacido. Más aún, a partir del asunto *Tysiqc* c. Polonia, de 2007, el TEDH ha venido examinando la cuestión exclusivamente sobre el art. 8, sin entrar a considerar el art. 2, como había venido haciendo hasta entonces⁴⁸, limitándose a analizar si en el Estado demandado existía un marco procedimental adecuado que permitiera valorar si, en cada caso concreto, era legal practicar un aborto⁴⁹. Este cambio de línea jurisprudencial ha conducido a que el Tribunal haya resuelto los casos que se le han planteado relativos a embriones *in vitro* sobre la base del derecho a la vida privada de los progenitores (art. 8), sin plantearse el alcance de las obligaciones derivadas del art. 2 con respecto a los mismos⁵⁰.

Sólo en el asunto *Evans* c. Reino Unido, referido a la destrucción de unos embriones *in vitro* que la demandante deseaba implantarse, en contra de la voluntad de su ex pareja, a quien la sentencia llama J., que había aportado el semen y deseaba que se destruyeran, la Gran Sala del TEDH, aludiendo a su sentencia *Vo* c. Francia, y en vista de la ausencia de consenso europeo sobre la materia, remitió al margen de apreciación de los Estados la determinación de cuándo comienza el derecho a la vida. El Tribunal observó que el Derecho británico no reconocía a los embriones la cualidad de sujeto autónomo de Derecho, y, por ello, afirmó que los embriones en cuestión no gozaban del derecho a la vida reconocido por el art. 2⁵¹. Esta afirmación, junto con la alusión a la autonomía de la voluntad, vino a permitir

⁴⁷ Asunto n.º 53924/00, Vo c. Francia [GC], 8 de julio de 2004, párr. 84.

⁴⁸ Asunto n.º 5410/03, *Tysiqc* c. Polonia, 20 de marzo de 2007; Asunto n.º 25579/05, A, B y C c. Irlanda [GC], 16 de diciembre de 2010; Asunto n.º 27617/04, R. R. c. Polonia, 26 de mayo de 2011, y Asunto n.º 57375/08, P. y S. c. Polonia, 30 octubre de 2012.

⁴⁹ Ochoa Ruiz, *El embrión humano en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo...*, 90-91.

⁵⁰ Asunto n.º 57813/00, S.H. y otros c. Austria [GC], 3 de noviembre de 2011, párr. 80; Asunto n.º 54270/10, Costa y Pavan c. Italia, 28 de agosto de 2012, párr. 62; Asunto n.º 46470/11, Parrillo c. Italia [GC], 27 de agosto de 2015.

⁵¹ *Evans* c. Reino Unido [GC], *cit.*, párrs. 54-56.

la destrucción de los embriones. La Gran Sala entendió que no podía concederse más peso al respeto de la opción de la demandante de ser madre en el sentido genético del término que a la de J. de no tener un hijo biológico con ella (pár. 90). El Tribunal negó, por tanto, el reconocimiento de una dignidad objetiva a los embriones humanos.

En el asunto *Parrillo*, la demandante invocaba un presunto derecho a donar a la ciencia unos embriones criopreservados que ella había contribuido a crear y que ya no deseaba implantarse. La demandante acudió al TEDH, invocando el art. 8 del Convenio y el art. 1 del Protocolo adicional n.º 1 al mismo, de 1952, que garantiza la protección de la propiedad privada. Es notable que el TEDH rechazara que los embriones humanos pudieran ser reducidos a «bienes», en el sentido patrimonial de esta última disposición⁵². Admitió, sin embargo, la demanda en relación al art. 8, y, aunque no reconoció la existencia de un derecho a donar embriones a la investigación científica (párrs. 174-175), entendió que la pretensión de la señora Parrillo suscitaba la cuestión de su derecho a la autodeterminación, ya que los embriones en litigio portaban su patrimonio genético y representaban, por lo tanto, una parte de su identidad. Para el Tribunal, la posibilidad de la demandante de realizar una elección consciente y reflexiva en relación al destino de sus embriones afectaba a un aspecto íntimo de su vida personal (pár. 153)⁵³. Esta afirmación implica, de nuevo, negar la dignidad inherente del embrión humano y la posesión de una identidad propia, expresada en sus genes. La solución desconoce, además, las proclamaciones de la dignidad inherente a los embriones humanos contenidas en los instrumentos en materia de Bioética, tal como pusieron de manifiesto varios jueces en sus Opiniones separadas⁵⁴.

Así pues, en sus sentencias sobre los casos de aborto voluntario y el destino de los embriones criopreservados no ha garantizado la dignidad y la protección del ser humano no nacido. La postura del Tribunal de Estrasburgo contrasta fuertemente con la adoptada por el TJUE en su sentencia *Oliver Brüstle*, que prohibió la patentabilidad de líneas celulares derivadas de embriones humanos por entender que ello atentaba contra la dignidad humana, adoptando, además, una interpretación amplia del concepto «embrión humano», que incluye «todo óvulo humano a partir del estadio

⁵² Parrillo c. Italia [GC], *cit.*, párrs. 215-216.

⁵³ Para una crítica de esta sentencia, *vid.* Natalia Ochoa Ruiz, «Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Parrillo c. Italia, STEDH (Gran Sala), n.º 46470/11, de 27 de agosto de 2015», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 3 (2017), 85-94.

⁵⁴ Opinión parcialmente disidente común de los Jueces Casadevall, Ziemele, Power-Forde, De Gaetano y Yudkivska, 82, párrs. 5-7.

de la fecundación, todo óvulo humano no fecundado en el que se haya implantado el núcleo de una célula humana madura y todo óvulo humano no fecundado estimulado para dividirse y desarrollarse mediante partenogénesis⁵⁵.

Comparemos esta jurisprudencia con la adoptada en materia de derechos de las personas transexuales. En la sentencia *Christine Goodwin c. Reino Unido*, de 2002, la demandante, una transexual operada, alegaba que el no reconocimiento jurídico de su nueva identidad sexual por parte de las autoridades británicas, con la consiguiente imposibilidad de contraer matrimonio con un hombre, constituía una violación de los arts. 8 y 12 del Convenio. En sentencias previas, el TEDH había establecido que, en vista de la ausencia de consenso europeo sobre la materia, la regulación de esta cuestión correspondía al margen de apreciación de los Estados. En este caso, sin embargo, el Tribunal, concluyó que, pese a la falta de consenso europeo, la cuestión de la modificación de la identidad sexual de una persona que se ha sometido a una operación de cambio de sexo ya no correspondía al margen de apreciación de los Estados. Para el Tribunal, «la sociedad podía razonablemente tolerar ciertos inconvenientes con el fin de permitir a los individuos vivir con dignidad y valor de acuerdo con la identidad sexual elegida por ellos con un gran coste personal»⁵⁶. Por ello estableció que se había producido una violación del art. 8, interpretado en clave de autonomía personal. Según el Tribunal, «la noción de autonomía personal es un principio importante que subyace a la interpretación de sus garantías» y que concede «protección a la esfera personal de cada individuo, incluyendo el derecho a establecer los detalles de su identidad como seres humanos individuales»⁵⁷.

Como vemos, el TEDH ha entendido que el hecho de no permitir el cambio de la identidad de los transexuales operados ni su derecho al matrimonio vulnera su dignidad, a pesar de no encontrar base para ello en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros o en la normativa internacional. Por el contrario, no ha concretado qué protección debe merecer el no nacido en nombre de la dignidad humana, remitiendo la regulación de esta cuestión a los Estados, admitiendo que estos disponen de un margen de apreciación amplio precisamente por la falta de consenso entre ellos.

La jurisprudencia del TEDH sobre la autonomía de la voluntad ha influido también en su jurisprudencia sobre la dignidad humana en el final de la vida, en concreto en materia de eutanasia, suicidio asistido y retirada del soporte vital a enfermos declarados incurables.

⁵⁵ TJUE: C-34/10, *Oliver Brüstle c. Greenpeace eV.*, 18 de octubre de 2011, párs. 34-38.

⁵⁶ Asunto n.º 28957/95, *Christine Goodwin c. Reino Unido*, 11 de julio de 2002, párs. 90-93. En el mismo sentido, *I. c. Reino Unido*, *cit.*, párs. 70-73.

⁵⁷ *Christine Goodwin*, *id.*, pár. 90.

En el asunto *Pretty c. Reino Unido*, la demandante, aquejada de una enfermedad neurodegenerativa incurable en un estado avanzado, alegaba que la negativa de las autoridades a garantizarle que su marido no sería perseguido judicialmente por ayudarla a morir, constituía una violación de diversas disposiciones del Convenio, en particular los arts. 2, 3 y 8. La demandante deseaba evitar el sufrimiento y la «indignidad de la muerte que le esperaba». El Tribunal entendió, sin embargo, que el art. 2 no podría interpretarse, sin distorsión del lenguaje, como una disposición que confería un derecho a morir, ni podía crear tampoco un derecho a la autodeterminación en el sentido de conceder a las personas el derecho de dar la muerte en lugar de la vida⁵⁸. En relación al art. 3, el Tribunal expresó su simpatía por el temor de la demandante a tener que afrontar «una muerte penosa» si no se le concedía la posibilidad de poner fin a sus días, evitando con esta fórmula realizar cualquier concesión a la llamada «muerte digna». Defendió, sin embargo, que no podía deducirse de dicha disposición que el Estado tuviera una obligación positiva de proteger los actos que tienden a interrumpir la vida (pár. 55).

Sin embargo, al examinar la posible violación del art. 8, y tras recordar una vez más que «la misma esencia» del Convenio es «el respeto de la dignidad y libertad humanas», el TEDH admitió que, «sin negar de ningún modo el principio de la santidad de la vida protegida por el Convenio» (...), «la noción de calidad de vida adquiere un significado». Por ello, el Tribunal no excluyó que el hecho de que la demandante estuviera impedida por la ley para ejercer su derecho a evitar lo que, en su opinión, constituiría un final indigno y penoso de su vida, pudiera representar un ataque a los derechos de la interesada al respeto de su vida privada, a tenor del art. 8 (párrs. 65-67). Sin embargo, el Tribunal no encontró finalmente violación de esta disposición porque entendió que la injerencia del Estado, al prohibir el suicidio asistido, era «necesaria en una sociedad democrática» (pár. 78). Queremos destacar que el Tribunal relacionó aquí la noción de dignidad con la calidad de vida. Bajo esta interpretación subyace la idea de que el sufrimiento y la falta de perspectivas de curación privan de sentido a la vida humana, y que existen vidas que no merecen la pena ser vividas.

Dando un paso más allá, en otro asunto sobre suicidio asistido, *Haas c. Suiza*, el TEDH afirmó que «uno de los aspectos del derecho a la vida privada era el derecho del individuo a decidir de qué forma y en qué momento debía terminar su vida»⁵⁹. Sin embargo, ante la falta de consenso en materia de suicidio asistido entre los Estados miembros del Consejo de Europa, el Tribunal entendió que el margen de apreciación estatal era «considerable» y, por ello,

⁵⁸ *Pretty c. Reino Unido, cit.*, párrs. 39-41.

⁵⁹ Asunto n.º 31322/07, *Haas c. Suiza*, 20 de enero de 2011, pár. 51.

no encontró violación del art. 8 (pár. 55). En el asunto *Koch c. Alemania*, el demandante alegaba que la negativa de las autoridades alemanas a autorizar a su ya fallecida esposa a adquirir una dosis letal de drogas que le permitieran acabar con su vida suponía una violación del derecho a la vida privada y familiar. Como en *Haas*, el Tribunal admitió un margen de apreciación «considerable» al Estado para regular el suicidio asistido. Sin embargo, estimó que la falta de examen del fondo de la demanda por parte de los tribunales alemanes suponía una violación del art. 8⁶⁰. Se trata, en definitiva, de la misma argumentación empleada para resolver los casos de aborto voluntario. Si existe un marco legal que permita conocer de las reclamaciones de suicidio asistido, el Estado parte no incurre en violación del art. 8.

En otra serie de asuntos, los familiares de un enfermo incurable llevaron ante el Tribunal de Estrasburgo la decisión de las autoridades judiciales y médicas de retirar al enfermo el soporte vital. Así ha sucedido en dos casos recientes, *Lambert c. Francia*⁶¹ o de *Charlie Gard c. Reino Unido*⁶². En ambos, las autoridades médicas y judiciales argumentaban que los enfermos no reunían condiciones de vida digna que hicieran que mereciera la pena continuar con sus vidas, lo que justificaba la retirada del soporte vital. El TEDH concedió a los Estados un margen de apreciación amplio, de nuevo sobre la base de la ausencia de consenso estatal en esta materia⁶³. También en estos supuestos, para declarar la ausencia de violación del art. 8, al Tribunal le bastó con comprobar que en el Estado demandado existía un marco legal y procedimental adecuado que permitiera examinar el caso en profundidad y valorar las opiniones del enfermo, del personal sanitario y de las partes interesadas⁶⁴. Con esta argumentación, el Tribunal evita entrar en el fondo de la cuestión: si el enfermo crónico, incurable o terminal goza de dignidad humana y del derecho a la vida. Recordemos, en este sentido, que el art. 2 del Convenio proclama, en términos taxativos, que «el derecho de toda persona a la vida está protegido por la Ley». El Tribunal, sin embargo, no ha valorado el alcance de este mandato en los casos de enfermos declarados incurables. Podemos legítimamente preguntarnos si ello implica admitir una reducción del valor de la vida y de la dignidad humana, a la calidad de la vida.

⁶⁰ Asunto n.º 497/09, *Koch c. Alemania*, 19 de julio de 2012, párs. 70-72. Para una discusión de la sentencia, *vid.* Cristina Hermida del Llano, «Vida privada y eutanasia. Sentencia del TEDH Koch contra Alemania», en *Bioética y nuevos derechos*, *loc. cit.*, 219-232.

⁶¹ Asunto n.º 46043/14, *Lambert y otros c. Francia* [GC], 5 de junio de 2015.

⁶² Asunto n.º 39793/17, *Charles Gard y otros c. Reino Unido* (dec.), 27 de junio de 2017.

⁶³ *Lambert c. Francia*, *cit.*, párs. 147-148; *Gard y otros c. Reino Unido*, *cit.*, párs. 83-84.

⁶⁴ Véase al respecto mi trabajo: «Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Asunto Charles Gard y otros c. Reino Unido, demanda n.º 39793/17, decisión de 27 de junio de 2017», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 1 (2018).

V. Valoraciones finales: la dignidad humana como aspecto central de la identidad europea

Comenzábamos este trabajo argumentando que, para construir la identidad europea, es preciso analizar la historia, cultura y tradiciones de Europa, para establecer un proyecto común, basado en unos principios, valores y objetivos compartidos. Afirmábamos también que la dignidad humana se encuentra en el núcleo de la identidad europea. Han sido precisamente las similitudes entre los Estados europeos lo que ha posibilitado el establecimiento de un sistema reforzado de protección internacional de los derechos humanos, en el que destaca la labor del TEDH. Es un hecho muy notable que el Tribunal haya reconocido que la defensa de la dignidad humana constituye la verdadera esencia del Convenio y haya deducido, a partir de esta afirmación, obligaciones positivas y negativas a cargo de los Estados, derivadas de numerosos derechos reconocidos por el Convenio.

Hemos señalado también que existen diversas teorías acerca del fundamento y contenido de la dignidad humana. Algunas teorías niegan incluso su existencia y otras la supeditan a determinadas condiciones. No podemos concluir este trabajo sin realizar algunas consideraciones acerca de la dignidad humana según el Tribunal de Estrasburgo.

Se deduce de su jurisprudencia que la dignidad es una cualidad intrínseca al ser humano, que no precisa de positivación. Prueba de ello es el hecho de que el concepto de dignidad no aparece mencionado en el Convenio de Roma, lo cual no ha sido obstáculo para su reconocimiento por el Tribunal. Es llamativo el silencio del Tribunal en relación al alcance de la protección del feto y de los embriones fecundados *in vitro* sobre la base de la dignidad humana. Queda, pues, pendiente la elaboración de una jurisprudencia en la materia, de acuerdo con una interpretación sistemática y evolutiva del Convenio, a la luz de los instrumentos internacionales en materia de Bioética, que en otras materias el Tribunal sí ha realizado.

De una manera sintética, para el Tribunal, la dignidad implica la protección de la persona humana a tres niveles. En primer lugar, la *protección de la intangibilidad física y moral de su persona*. Esto se observa muy especialmente —aunque no exclusivamente— en la abundante jurisprudencia en relación al art. 3, que prohíbe la tortura y los tratos o penas inhumanos o degradantes. El Tribunal ha invocado la dignidad humana para determinar la existencia de una violación, para reforzar el reproche por la violación en causa o para lograr una mayor protección de las personas especialmente vulnerables⁶⁵.

⁶⁵ Maurer, *Le principe de respect de la dignité humaine...*, 66-84 y 268-374.

En segundo lugar, en la jurisprudencia del Tribunal se atisba la exigencia de unas *condiciones de vida digna*. Como se sabe, el Convenio de Roma sólo reconoce derechos civiles y políticos, estando los derechos económicos, sociales y culturales regulados en otros instrumentos del Consejo de Europa, principalmente la Carta Social Europea. Como hemos indicado, en algunas sentencias, el Tribunal ha estimado que la dignidad humana implica el deber estatal de garantizar ciertas condiciones de vida. Esta concepción de la dignidad le ha permitido también impedir la devolución de una persona a un país donde el demandante no puede ver cubiertas sus necesidades vitales básicas.

Una tercera dimensión de la dignidad sería la *calidad de vida*. Quizás es este el aspecto más controvertido de la jurisprudencia del Tribunal en la materia. Aunque no ha llegado a admitir las reclamaciones del derecho a la llamada «muerte digna», sí ha afirmado que «uno de los aspectos del derecho a la vida privada era el derecho del individuo a decidir de qué forma y en qué momento debía terminar su vida». Pese a la obligación de los Estados de proteger la vida, establecida en el art. 2 del Convenio, el Tribunal no ha entrado a conocer el fondo de las demandas, limitándose a exigir la existencia de un marco legal de garantías.

En definitiva, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo se ha hecho eco de los debates doctrinales sobre la fundamentación y el contenido de la dignidad, optando por determinadas concepciones doctrinales de la dignidad, en ocasiones con una insuficiente fundamentación jurídica. A menudo, no se ha limitado a interpretar el Convenio y a garantizar su aplicación por los Estados, sino que parece haber contribuido a crear nuevos derechos acudiendo a una interpretación evolutiva del Convenio. En esta tarea, ha invocado en ocasiones la dignidad humana para justificar sus sentencias. En otros casos, el Tribunal ha optado por guardar silencio. En ambos escenarios, el Tribunal ha realizado opciones antropológicas y morales que influyen en la delimitación y alcance de la noción de la dignidad humana.

Falta, en nuestra opinión, una reflexión sosegada acerca del fundamento y contenido de la dignidad humana, el valor de la vida y la concepción del ser humano. Se trata de una tarea ingente, pero que el Tribunal debe abordar, por el alcance de sus sentencias, su obligatoriedad en los ordenamientos jurídicos de Estados demandados y su influencia decisiva en el resto de los Estados miembros, así como en los demás Tribunales internacionales. Para ello, el Tribunal debe partir de la tradición secular europea que otorga un valor central a todo ser humano, frente a las teorías que tratan de debilitar su dignidad. El mismo concepto de ser humano, su valor y su futuro están en juego.

Acerca de la autora

Natalia Ochoa es licenciada y Doctora en Derecho (Universidad Complutense de Madrid). Fue becaria FPU del Ministerio de Educación. Ha sido profesora en la Universidad Europea de Madrid y en la Universidad de Zaragoza. En la actualidad es profesora contratada doctora de Derecho Internacional Público y Derechos Humanos y Directora del Departamento de Criminología y Seguridad de la Universidad Camilo José Cela. Tiene reconocido un sexenio de investigación (CNAI). Sus principales áreas de investigación son la protección internacional de los derechos humanos, Derecho Internacional de la Bioética, uso de la fuerza y solución de controversias internacionales. Entre sus publicaciones recientes, destaca la obra *El embrión humano en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo: un análisis a la luz de la normativa internacional y europea* (Thomson Reuters Aranzadi, 2017).

About the author

Dr. Natalia Ochoa holds a PhD in Law (Complutense University of Madrid). She got a predoctoral fellowship from the Spanish Ministry of Education. She has been a Lecturer in the European University of Madrid and the University of Zaragoza. She is currently an Associate Professor in Public International Law and Human Rights Law in Camilo José University of Madrid where she heads the Department of Criminology and Security. She has been awarded a sex-year research period (CNAI). Her chief research areas are international protection of human rights, international law on bioethics, the use of force and international dispute settlement. Her most notable recent publications include: *El embrión humano en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo: un análisis a la luz de la normativa internacional y europea* (Thomson Reuters Aranzadi, 2017).

Alcance de la identidad europea

4.^a PARTE

«La identidad europea:
Proyección internacional»

The European Identity Rationale in the EU Free Trade Agreements: Economic rather than Cultural Objectives?*

El fundamento de la identidad europea en los Tratados de Libre Comercio de la UE: ¿Objetivos económicos más que culturales?

Maria Chochorelou

Becaria Pre-doctoral de Derecho Internacional Público
Universitat Internacional de Catalunya
mchochorelou@uic.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp227-249>

Summary: I. Introduction.—II. EU Competences on Culture and Trade.—III. Regulation of the audiovisual sector in EU FTAs. 1. «Cultural Exception» clauses. 2. Audiovisual provisions in Protocols of Cultural Cooperation.—IV. Regulation of other cultural sectors in EU FTAs.—V. Culturally-sensitive Chapters in EU FTAs. 1. Subsidies. 2. Intellectual Property. a. Copyright and Patents. b. Geographical Indications.—VI. Conclusion

Abstract: In recent years, we can observe an increase of the EU Free Trade Agreements (FTAs) addressing cultural matters. The focus of the Union seems to lie on the audiovisual services sector, which is excluded by the scope of all these Agreements. This so-called ‘cultural exception’ clause does not apply to other cultural sectors, which are however still regulated in EU FTAs. The regulation takes the form of either commitments and reservations made by the Parties to a specific sector, or cooperative provisions mainly found in the Protocols of Cultural Cooperation supplementing some EU FTAs. Although not explicitly mentioning culture, other EU FTA Chapters, such as Subsidies and Intellectual Property, also entail cultural considerations. Rhetorically, the EU has considered the inclusion of cultural aspects into its FTAs as a tool to protect and promote the European identity and cultural diversity. However, both the negotiations as well as the texts of these Agreements illustrate that the motives behind this exclusion are mainly economic and political.

Keywords: Free Trade Agreements, cultural exception, audiovisual sector, cultural identity

Resumen: *En los últimos años, podemos observar un aumento de los Tratados de Libre Comercio de la UE (TLC) que abordan cuestiones culturales. La Unión*

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 16 de julio de 2018.

presta especial atención al sector audiovisual, que está excluido del ámbito de todos los Tratados. Esta cláusula de “excepción cultural”, no se aplica a otros sectores culturales, que, sin embargo, están regulados por los TLC de la UE. La regulación toma la forma de compromisos y reservas relativas a sectores concretos formuladas por las Partes, o disposiciones cooperativas que se encuentran principalmente en los Protocolos sobre Cooperación Cultural que complementan algunos TLC de la UE. Además, algunos Capítulos de TLC como los Subsidios y la Propiedad Intelectual, aunque no mencionan expresamente a cultura, también implican consideraciones culturales. Retóricamente, la UE considera la inclusión de aspectos culturales en sus TLC como un instrumento para proteger y promover la identidad europea y la diversidad cultural. Sin embargo, tanto las negociaciones como los textos de estos Tratados ilustran que los motivos de esta exclusión son también económicos y políticos.

Palabras claves: *Tratados de Libre Comercio, excepción cultural, sector audiovisual, identidad cultural*

I. Introduction

The discussion of a ‘European identity’ entered the public discourse in 1973, when the Copenhagen ‘Declaration of European Identity’ was signed.¹ The underlying assumption in the Declaration was that common cultural factors were the foundations of a common identity,² thus culture has been considered as a defining notion of European identity. Not long after the adoption of the Declaration, a debate on the existence of a European cultural identity arose. On the one hand, monoculturalists assert that Europeans share core cultural values, which are the essence of European identity. On the other hand, multiculturalists believe in cultural diversity, arguing that European cultural identities are profoundly different from one another.³ Whether a unique European cultural heritage exists or European cultural identity is in essence a compilation of those of its Member States, cultural diversity is indeed a distinctive feature of Europe, stemming from its history and rich variety of traditions.

¹ Declaration on European Identity of the Council of the European Union (Copenhagen: 14 December 1973).

² Michael Bruter, “Winning Hearts and Minds for Europe: The Impact of News and Symbols on Civic and Cultural European Identity”, *Comparative Political Studies* 36, n.º 10 (2003): 1153.

³ Rik Pinxten, Marijke Cornelis and Robert A. Rubinstein, “European Identity: Diversity in Union”, *International Journal of Public Administration* 30, nos 6-7, (2007): 687-688

Since the adoption of the Declaration, the need to forge a European identity by preserving cultural diversity has become a central objective of the European Union's foreign policy. EU institutions have taken on a role of generating, expressing and promoting European identity in the international community. In other words, the EU serves as the 'exporter' of European good norms, values and culture to third parties.⁴ The attempt of the EU to foster cultural diversity is especially witnessed in its foreign trade policy. Historically, there has been a clash between trade and culture, which has mainly revolved around the question of whether and to what extent free trade principles should apply to different cultural products and services.⁵ The debate became particularly heated during the negotiations of World Trade Organization (WTO), when cultural proponents, with the EU in the forefront, pressed for the exemption of any culture-related product or service from the WTO rules.⁶ Such a 'cultural exception' clause was never included in the texts of the WTO Agreements, which led the EU to embark on a different path towards addressing the trade-culture nexus; it started integrating cultural considerations into its bilateral and regional Free Trade Agreements (FTAs). Direct mentions of culture and protocols on cultural cooperation have been integrated into these FTAs. However, these policies raised concerns both with regard to the competence of the EU to regulate on cultural matters, as well as regarding the rationale behind the integration of such issues into FTAs, with academics and civil society doubting that the motives of the EU are purely 'cultural'.

The aim of this paper is to examine whether the EU puts forward the 'European identity' rationale in its external trade policy in order to preserve and promote this diversity or rather to extract economic benefits from cultural-related sectors. In doing so, we will first briefly retrace the history of the EU cultural policies and present the EU competences in the fields of culture and foreign affairs, reflecting on whether the Union gets

⁴ Christian Freres, "The European Union as a Global «Civilian Power»: Development Cooperation in EU-Latin American Relations", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42, n.º2 (2000): 64; Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies* 40, n.º2 (2002): 235–258

⁵ Mary E. Footer and Christoph B. Graber, "Trade Liberalisation and Cultural Policy", *Journal of International Economic Law* 3, n.º1 (2000): 1; Christoph B. Graber, Michael Girsberger and Mira Nenova, eds., *Free Trade Versus Cultural Diversity: WTO Negotiations in the Field of Audiovisual Services* (Zurich: Schulthess, 2004). Ivan Bernier, "Trade and Culture", in *World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, ed. by Patrick F.J. Macrory, Arthur E. Appleton and Michael G. Plummer (US: Springer, 2005).

⁶ Mira Burri, «The European Union, the World Trade Organization and Cultural Diversity», in *Cultural Governance and the European Union*, ed. by Evangelia Psychogiopoulou (UK: Palgrave Macmillan, 2015), 197-199

the right to insert cultural objectives in its FTAs. In a second stage, we will analyse the texts of both older and more recently concluded EU FTAs and Cultural Cooperation Protocols, in order to identify the cultural identity considerations that appear in them and determine what the motives are for this integration. Special attention will be given to the provisions regulating the audiovisual sector. The examination of how other cultural sectors are addressed in these FTAs will follow. Finally, other culturally-sensitive FTA Chapters, such as subsidies, copyright, patents and geographical indications, will be analyzed and their impact on the promotion of cultural diversity will be assessed.

II. EU Competences on Culture and Trade

At its foundation in 1950, the European Community had an economically-centred action and culture did not lie in its range of responsibilities. However, the Community's aim to integrate culture into its agenda became clear from an early stage of its function, with the first initiatives already taken in 1970. According to the European Commission, culture was an instrument to create solidarity between the Member States, which, in turn, would be vital to secure the public support that the Union needed for moves towards market and monetary integration.⁷ Thus, culture was already perceived by the EU as a medium through which the EU could strengthen its economic position. The absence of a formal competence to act in the area of culture raised concerns over a so-called 'democratic deficit' of the European Community to regulate in such issues.⁸ Despite the criticism, the EU dynamically continued its cultural policy and, in the early 1990s, one more element was added to the EU cultural initiatives: the concept of 'cultural diversity'. The will of the Community was to create strategies that would harmoniously lead to "*the identification both of different cultural traditions and of common uniting principles*".⁹ The *ad hoc* development of EU cultural measures did not tackle the concerns regarding the exclusive competence of the EU Member States to deal with such issues. In spite of the absence of formal recognition, though, the Economic

⁷ Document of the Commission of the European Communities (COM (87)603 final), A Fresh Boost for Culture in the European Community, (Brussels: Bulletin of the European Communities, 14 December 1987): 1

⁸ Clive Barnett, "Culture, policy and subsidiarity in the European Union: From symbolic identity to the governmentalisation of culture", *Political Geography* 20, n.^o 4 (2001): 414.

⁹ Additional Opinion, n.^o C 62,26.3, of the Economic and Social Committee, on a fresh boost for culture in the European Community (*OJ*, 13 March 1990), point 1.4.2

and Social Committee claimed that “*the EU’s competence to act in support of culture had already been effectively established through existing features of Community action, such as the free movement of cultural goods and services and of cultural workers, the development of audio-visual policies, and various taxation measures*”.¹⁰

The signing of the Treaty of Maastricht (subsequently replaced by the Treaty of Amsterdam) was supposed to mitigate the abovementioned concerns, as, for the first time in history, it endowed the EU with legally binding cultural competences. Article 151(1) of the Treaty on European Union (TEU) stated that “*The Community shall contribute to the flowering of the cultures of the Member States, while respecting their national and regional diversity and at the same time bringing the common cultural heritage to the fore [...] The Community shall take cultural aspects into account in its action under other provisions of this Treaty.*” However, paragraph 5 of the same Article gave to the European Parliament and the Council, after consulting the Committee of the Regions, only incentive powers, while it did not allow the decision-making for the harmonisation of the laws and regulations of the Member States. Therefore, this provision introduced a ‘principle of subsidiarity’, allowing the EU to only support and supplement the Member States’ cultural actions when and if only this was necessary.¹¹ At the same time, Article 151.4 contained an integration principle, reading: “*The Community shall take cultural aspects into account in its action under other provisions of this Treaty, in particular in order to respect and to promote the diversity of its cultures*”. This provision rendered culture a horizontal interest or, to put it another way, the rules governing sectors which concern economy and trade could be deemed to be part of the European Union’s cultural policy.¹² This clause could partly justify the introduction of cultural objectives into the EU FTAs. The entry into force of the Lisbon Treaty did not change much, as the content of the Article 151 was directly transferred to the new Treaty (Article 167 of the Treaty on the Functioning of the European Union – TFEU). From the reading of the Article it seems that the EU competences on cultural issues are marginal. However, in order to conclude whether the introduction of cultural objectives in the EU FTAs is acceptable, we also need to examine the EU primary law on the competences on foreign commercial policy.

¹⁰ *Ibidem*, 26-36.

¹¹ Alessandro Chechi, “Cultural Matters in the Case Law of the European Court of Justice”, *Art Antiquity and Law* 9, n.⁹³ (2004): 284

¹² *Ibidem*, 284-285

The origins of the so-called “perennial disputes over trade and culture”¹³ in multilateral trading system lie already in the Uruguay round of negotiations, which resulted in the establishment of WTO in 1995. During these negotiations, the EU defended a ‘cultural exception’ clause, which would exclude cultural products and services from General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and General Agreement on Trade in Services (GATS), approach entirely contradicting the liberalization of cultural industries that the US sought. The goal of the EU was only partially met; although the Union adopted a wide range of exemptions from the WTO’s Most Favored Nation principle for the audiovisual sector and made no liberalization commitments, neither GATT nor GATS contain any specific reference to cultural policies. The involvement of the EU in the WTO negotiations was a result of the exclusive EU competence in external trade policy, which was conferred to the EU by Article 133 of the Treaty establishing the European Community (TEC). However, Article 133.6 TEC provided for an explicit carve-out for cultural services, providing that agreements which include provisions regarding cultural services fall within the shared competence of the EU and its member States. Thus, decisions for mixed trade and cultural agreements in the Council needed to be taken by unanimity.¹⁴ It seems that the EU Commission played a big role in the adoption of such agreements. Member States agreed upon the participation of the Commission in the negotiations of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (UNESCO Convention). The UNESCO Convention was considered as an efficient instrument against the trade regime and an important balance to the WTO regime,¹⁵ and its ratification by the EU Commission in 2005 legitimized the EU’s actorness in the external trade policy area. The adoption of the Lisbon Treaty somehow altered the situation. In an attempt to simplify the procedures, Article 207 TFEU stipulates that EU trade policy is an exclusive EU

¹³ Craig Van Grassek, “Treatment of cultural goods and services in international trade agreements” in *Trends in audiovisual markets: Regional perspectives from the South*, ed. by G. Alonso Cano, (Paris: UNESCO, 2006), 93-97

¹⁴ Markus Krajewski, “External trade law and the constitution treaty: Towards a federal and more democratic common commercial policy”, *Common Market Law Review* 42 (2005): 95-97; Sophie Meunier and Kalypso Nicolaïdis, “The European Union as a trade power”, in *International relations and the European Union* ed. by Christopher Hill, Michael Smith and Sophie Vanhoonaeker (UK: Oxford University Press 2005), 257.

¹⁵ Antonios Vlassis and Lilian Richieri Hanania, “Effects of the CDCE on trade negotiations” in *Cultural Diversity in International Law: The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions* ed. by Lilian Richieri Hanania (New York: Routledge 2014), 26

competence for *all* sectors, including mixed agreements. The specificity of cultural services remains acknowledged in Article 207 TFEU, albeit in a different form; paragraph 4(3a) states that “*the Council shall also act unanimously for the negotiation and conclusion of agreements ... in the field of trade in cultural services, where these agreements risk prejudicing the Union’s cultural and linguistic diversity.*” This last sentence is quite problematic, as neither the concept of cultural diversity is defined nor does the Treaty give details on when a risk should be considered imminent or who should judge on whether there is such risk.¹⁶ Moreover, some States and civil society feared that the EU would misuse the Lisbon Treaty to incorporate culture in its FTAs by the back door, while cultural matters are primarily a policy domain of the EU Member States.¹⁷ The Lisbon rules on the division of competences had an impact on EU external trade policy. Both for the implementation of the UNESCO Convention in its external relations, and due to the fact that the cultural debate was not solved on the multilateral level, the EU started integrating cultural objectives either directly into its FTAs or by concluding Protocols on Cultural Cooperation as parts of these FTAs. As the next Sections will illustrate, these FTA provisions were mainly focused on the audiovisual sector, but other cultural sectors were also regulated.

III. Regulation of the audiovisual sector in EU FTAs

The audiovisual sector has been considered as a peculiar-to-regulate sector, especially due to “*the fact that it has both economic components as well as social and cultural ones*”.¹⁸ The EU has always seen the audiovisual sector as one of the most influential vehicle of cultural identity,¹⁹ thus has sought to “*safeguard Member States’ cultural prerogatives*”.²⁰ Provisions on the audiovisual sector are found in all existing EU FTAs, however, the EU policy is twofold; while most of the treaties introduce the so-called

¹⁶ Jan Loisen and Ferdi de Ville, “The EU-Korea Protocol on Cultural Cooperation: Toward Cultural Diversity or Cultural Deficit?”, *International Journal of Communication* 5 (2011): 258-259

¹⁷ *Ibidem*, 255

¹⁸ Background Note by the WTO Secretariat (S/C/W/310) on Audiovisual Services (12 January 2010), para. 2.

¹⁹ Colloquy of the Council of Europe in cooperation with the French Minister of Culture and Communication and the City of Strasbourg, on ‘European Culture: Identity and Diversity’ (Strasbourg: 8 – 9 September 2005), 7

²⁰ Evangelia Psychogiopoulou, “The External Dimension of EU Cultural Action and Free Trade: Exploring an Interface”, *Legal Issues of Economic Integration* 41 (2014): 66.

‘cultural exception’ clause, some others, supplemented by Protocols on Cultural Cooperation, include cooperative or ‘preferential treatment’ provisions.

1. ‘Cultural exception’ clauses

As highlighted by the European Commission, the audiovisual sector has a clear place among sensitive sectors that should be covered by the cultural exception.²¹ This is why, the most common EU policy has been to employ an exemption mechanism, allowing for the exclusion of the audiovisual sector from the scope of the agreements. This so-called ‘cultural exception’ clause takes aim at the mitigation of trade liberalization through trade restrictive measures. Particularly, foreign audiovisual providers are not allowed to access the EU market and they do not have the right to be treated the same as their EU counterparts. Therefore, EU Member States are free to discriminate against them.²² The first EU FTA to include such clause was the EU-Chile FTA, which entered in force in February 2003. Despite the Agreement’s pledges for greater audiovisual cooperation among the Parties, audiovisual services are entirely excluded from the scope of the Chapter on Trade in Services,²³ approach that was then taken in all EU FTAs. The older EU FTAs were concluded with developing countries, where the stronger negotiating power of the Union made easier the introduction of the so-desired ‘cultural exception’ clause in the treaties. This has not been the case during the negotiations with strong economies. Examples that deserve to be addressed separately are the recently concluded Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) and the still being negotiated Transatlantic Partnership on Trade and Investment (TTIP).

In CETA, the Parties adopted a unique model of ‘cultural exception’. Its uniqueness lies in its asymmetric scope of application. More specifically, while the Canadian cultural clauses cover in general the “*cultural industries*”, the EU again excludes only the audiovisual sector. The concept of “*cultural industries*” is defined in CETA Article 1.1 broadly covering the publishing, audiovisual and musical industries. On the other hand, the term “*audiovisual sector*” is not defined, creating uncertainty for its content. Moreover, the cultural clause does not apply to the Agreement in its entirety, but only grants

²¹ Memo, n.º.13-363, of the European Commission, “European Commissioner for Trade Karel De Gucht on the Transatlantic Trade and Investment Agreement: The Cultural Exception is Not Up for Negotiation!” (Brussels: 22 April 2013), 1

²² Document n.º 152670 of the EU Commission on TTIP and Culture (16 July 2014): 2

²³ EU-Chile FTA Articles 39 and 95.2(b) respectively.

exceptions in five Chapters of the Agreement, namely the ones of Cross-border Trade in Services, Subsidies, Investment, Domestic Regulation and Government Procurement.²⁴ The reason why the EU did not opt for cultural exceptions that cover all sectors of the Agreement is that, according to the Union, governments “*have more interests than the protection of all products that are testimony to a country’s culture. Economic growth ... and many other policy goals are also of concern to them*”.²⁵ The justification of the Union shows that, besides the preservation of the cultural identity of the EU Member States, the special focus on the audiovisual sector does not only have cultural motives, but the rationale is also economic.

The ‘cultural exception’ has been also ambivalent during the negotiations of the TTIP Agreement and two divergent positions were highlighted. On the one hand, for some EU Member States the exclusion of the sector was a non-negotiable point. Especially the French government affirmed that the cultural exception principle is a constituent part of the European identity, which protects the Union’s diversity and vitality.²⁶ On the other hand, other Member States, such as the UK, disagreed on this exclusion, arguing that this would weaken the negotiating power of the EU.²⁷ In June 2013, the EU Council met and, after several hours of negotiations, reached a consensus on the exclusion of the audiovisual services from the mandate given to the EU Commission. The consensus on the audiovisual exception was considered a big success, especially by those that feared the harmful economics effects of a possible penetration of the US entertainment industry in the EU market.²⁸ However, some critics argued that this exclusion might not be enough. The Committee on Culture and Education argued that the TTIP could still pose severe risks to cultural diversity in Europe and suggested the adoption of a general ‘audiovisual

²⁴ CETA articles 7.7, 8.2 and 8.9, 9.2, 12.2 and Annex 19-7 respectively.

²⁵ Study of the European Parliament’s Directorate-General for Internal Policies (Policy Department B: Structural and Cohesion Policies), “Research for Cult Committee-Culture and Education in CETA” (EU: 19 December 2016), 36-37

²⁶ Communication of the French Ministry of Culture on Transatlantic partnership/cultural exception, “EU deal on cultural exception «a victory for France»” (Paris, 17 June 2013), accessed on 18 February 2018, <https://uk.ambafrance.org/EU-deal-on-cultural-exception-a>

²⁷ Antonios Vlassis, “European Commission, trade agreements and diversity of cultural expressions: Between autonomy and influence”, *European Journal of Communication* 31, n.º4 (2016): 452-3

²⁸ Valentina Vadi and Bruno de Witte, eds., *Culture and International Economic Law* (New York: Routledge, 2015), 107-108; Tobias Theiler, “Why the European Union Failed to Europeanize Its Audiovisual Policy”, in *Constructing Europe’s Identity: The External Dimension*, ed. by Lars-Erik Cederman (US and London: Lynne Rienner Publishers, 2001), 117-135

exception' clause, which would cover all chapters of the treaty and would be based in technological neutrality.²⁹

2. Audiovisual provisions in Protocols of Cultural Cooperation

After the adoption of the UNESCO Convention, the EU negotiated two Protocols on Cultural Cooperation with two countries within a short timeframe. In 2008, it signed a Protocol with the CARIFORUM countries, which was included in the respective Economic Partnership Agreement (EPA). Two years later, a Protocol with the Republic of Korea was signed and included in the final text of the 2011 EU-Korea FTA. According to the Commission, these Protocols were a tool to *“ensure that the audiovisual sector is dealt with through cooperation provisions and therefore not covered by trade provisions in the Services and Establishment Titles of the agreements”*.³⁰ Both the EU-CARIFORUM EPA and the EU-Korea FTA stick to the ‘cultural exception’ approach, however, their Protocols follow a different pathway in the EU’s external audiovisual policy. As mandated by the UNESCO Convention, they call the Parties to *“cooperate to foster the development of a common understanding and enhanced exchange of information on cultural and audio-visual matters through a dialogue”*.³¹ The sectoral cooperation provisions of the two Protocols are similar but not identical. They both state that the Parties *“shall endeavour to facilitate the use of international and regional standards in order to ensure compatibility and interoperability of audiovisual technologies”*, the *“rental and leasing of the technical material and equipment, such as radio and television equipment, musical instruments and studio recording equipment, necessary to create and record audiovisual works”* and the *“digitalization of audiovisual archives”*.³² Moreover, they call for the promotion of audiovisual works *“through the organisation of festivals, seminars and similar initiatives”*.³³ These provisions, although contributing

²⁹ Draft Opinion, n.º 2014/2228(INI), of the European Parliament’s Committee on Culture and Education, on recommendations to the European Commission for the Committee on International Trade on the negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), (6 February 2015), 3.

³⁰ Argumentaire of the European Commission on the Title on Cultural Cooperation in future EU trade agreements (11 May 2007):1, accessed on 19 February 2018, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/may/tradoc_134655.pdf

³¹ EU-CARIFORUM Protocol Article 2.2; EU-Korea Protocol Article 2.2

³² EU-CARIFORUM Protocol Articles 5.3, 5.4 and 5.5; EU-KOREA Protocol Articles 6.3, 6.4 and 6.5.

³³ EU-CARIFORUM Protocol Article 5.2; EU-KOREA Protocol Article 6.1

to the strengthening of cultural exchanges, use a soft language which does not impose binding obligations on States.

The most important clauses are arguably the ones granting ‘preferential treatment’ to the State-partner, foreseen by article 16 of the UNESCO Convention. Both Protocols state that “*the Parties shall encourage the negotiation of new and implementation of existing co-production agreements between one or several Member States of the European Union*” and the signatory Party.³⁴ The ‘co-production’ provisions were seen by the EU as a framework to implement its Audiovisual Media Services Directive, which “*provides for enhanced cultural diversity through allowing the extension of the status of European works to audio-visual works co-produced with third countries*”.³⁵ The EU-CARIFORUM Protocol provides for the qualification of the EU-CARIFORUM co-productions as European works under the Audio-visual Media Services Directive, meaning that they would benefit from the quotas that applied to the European productions. However, the Protocol sets up quite restrictive criteria relating to ownership, control, nationality and States’ contribution for a work to be considered as a co-produced work.³⁶ Also, it is worth noting that this preferential treatment is non-reciprocal and would become reciprocal only if “*preferential schemes for the promotion of local or regional cultural content are established by one or more Signatory CARIFORUM States*”.³⁷ Turning to the EU-Korea Protocol, this instrument also provides for co-productions which would qualify as European works and would be “*entitled to benefit from EU Party scheme for the promotion of local/regional cultural content*” for a renewable period of three years. But contrary to the EU-CARIFORUM Protocol, this right is reciprocal.³⁸ This Protocol adds to the —already stringent— EU-CARIFORUM Protocol’s conditions for the qualification of a work as ‘co-produced’.³⁹ In order to ensure the fulfillment of these criteria, it also provides that the co-produced films should be submitted to a “*technical check*” procedure.⁴⁰ Furthermore, the EU-Korea Protocol sets up a special Committee on Cultural Cooperation to assess the results of the implementation of the co-production provisions, assisted by Domestic

³⁴ EU-CARIFORUM Protocol Article 5.1; EU-KOREA Protocol Article 5.2

³⁵ Background paper of the European Commission on the Protocol on Cultural Cooperation with Korea’ (March 2009), accessed on 19 February 2018, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/march/tradoc_142541.pdf

³⁶ EU-CARIFORUM Protocol Article 5.2(a)

³⁷ EU-CARIFORUM Protocol Article 5.2(c)

³⁸ EU-KOREA Protocol Articles 5.3, 5.4 and 5.5

³⁹ EU-KOREA Protocol Article 5.6

⁴⁰ EU-KOREA Protocol Article 5.1, fn 1.

Advisory Groups.⁴¹ Finally, contrary to the EU-CARIFORUM Protocol, the EU-Korea Protocol provides for a dispute settlement procedure.⁴²

This EU way of approaching the audiovisual sector was controversial. During the EU-CARIFORUM FTA negotiations, the mandate given from the EU Council to the EU Commission was to entirely exclude the audiovisual sector from the treaty. However, the Commission widely interpreted this mandate⁴³ and concluded the Protocol, which gave the audiovisual sector a cooperative dimension. Because of the timing of the negotiations with the adoption of the UNESCO Convention and the clear development perspective of the Protocol, even the most skeptical EU Member States accepted its conclusion. Despite the consensus climate, the Protocol raised concerns especially because of the fact that the negotiations were conducted by trade negotiators and not by cultural experts.⁴⁴ Critics also believed that by integrating cultural concerns into trade negotiations, culture was made subordinate to trade and —as a consequence— a tool towards to the achievement of the economic objectives of the Union.⁴⁵ At the other end of the spectrum, the EU-Korea Protocol was not concluded under the same political tolerance. During the negotiations, some European professional organizations submitted a letter to the EU Commission arguing that both the way the Protocol was negotiated as well as its content would “bring culture and audiovisual back into trade negotiations”,⁴⁶ which would consequently put at risk the promotion of cultural diversity. They also doubted whether the Protocol could satisfyingly implement the UNESCO Declaration, saying that the Declaration “favors autonomous discussions” in the field of culture, hence the negotiations of such a Protocol should be disconnected from the negotiations of the trade Agreement. Despite the reactions, the EU Commission adopted a Protocol with a strong approach

⁴¹ EU-KOREA Protocol Articles 5.8(a)(b) and 5.9.

⁴² EU-KOREA Protocol Article 3BIS (b).

⁴³ Xavier Troussard, Valerie Panis-Cendrowicz and Julien Guerrier, “Preferential Treatment for Developing Countries”, *The UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions – Explanatory Notes*, ed. by Sabine Schorlemer and Peter-Tobias Stoll (London: Springer 2012), 446.

⁴⁴ Antonios Vlassis, “L’Union européenne, acteur international de la diversité culturelle? Le protocole de coopération culturelle”, *InaGlobal* (2010): 3,4, <http://hdl.handle.net/2268/176765>

⁴⁵ Lilian Richieri Hanania, “Cultural Diversity and Regional Trade Agreements – The European Union Experience with Cultural Cooperation Frameworks”, *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy* 7, n.º2 (2012): 443

⁴⁶ Letter of European Coalitions for Cultural Diversity (Brussels, 7 May 2009), accessed on 16 February 2018, <http://www.filmdirectors.eu/wp-content/uploads/2009/11/Letter-Eur.-organisations-FTA-EU-Korea-7.5.091.pdf>

of market access in the audiovisual sector.⁴⁷ This can be explained by the fact that, at the time, Korea represented a strategic partner for the EU. The EU-Korea Protocol was considered by the opponents as a “*bargaining chip for use in trade negotiations*”.⁴⁸ The strength of Korea’s audiovisual sector contributed to the opposition; it was feared that the Protocol would be detrimental to the European cultural industries and especially the animation sector, as the Korean productions could penetrate the EU market.⁴⁹

IV. Regulation of other cultural sectors in EU FTAs

As seen above, the only sector exempted by the EU FTAs through the ‘cultural exception’ clause is the audiovisual. This resulted in the terms ‘culture’ and ‘audiovisual’ being considered by some authors as largely synonymous in the context of the trade and culture debate.⁵⁰ Nevertheless, the term ‘culture’ indicates a broader coverage.⁵¹ As the EU Commission suggested in its TTIP report, ‘culture’ also includes: performing arts, music, new media, book publishing, architecture, cultural heritage, press, advertising, video games, graphic and fashion design.⁵² Most of the EU FTAs include provisions relating to these sectors, which generally aim to preserve the ability of the States to regulate. However, the discretion given to the States varies considerably from one FTA to another.⁵³

The most common way of the EU to address cultural matters in its FTAs is by drawing up specific commitments, the so-called ‘positive list’ method. This bottom-up approach means that the States remain unbound by the trade concessions of the Agreement, unless they explicitly inscribe a certain sector in a schedule of commitments. Examples of older EU FTAs using this method are the EU-Chile, the EU-Colombia/Peru, the EU-CARIFORUM and the EU-Korea FTAs. Newly concluded Agreements, such as the EU-Singapore and the EU-Vietnam FTAs also set up a positive list of commitments. The commitments made by

⁴⁷ Hanania, “Cultural Diversity and Regional...”, 444

⁴⁸ Loisen and de Ville, “The EU-Korea Protocol on...”, 264

⁴⁹ *Ibidem*, 262

⁵⁰ Footer and Graber, “Trade Liberalization and Cultural Policy”, 119.

⁵¹ Bregt Natens, “A Comparative Analysis of Audio-Visual Services in Selected U.S. and Japanese Regional Trade Agreements: Lessons for the European Union”, *Legal Issues of Economic Integration* 41, n.º3 (2014): 13

⁵² EU Commission, “TTIP and Culture”, 1

⁵³ Véronique Guèvremont and Ivana Otašević, *Culture in Treaties and Agreements: Implementing the 2005 Convention in Bilateral and Regional Trade Agreements* (Paris: UNESCO, 2017), 21

the EU Member States differ both with regards to the cultural sector and to the extent of commitment. The sectors that the States have been more willing to progressively liberalize were the *News and Press Agencies Services* and the *Sporting Services*. The *Entertainment Services* (including theatre, live bands, circus and discotheque services) was also subject to a significant degree of liberalization, while most EU Member States refrained from undertaking commitments relating to *Libraries, Archives, and Museums*.⁵⁴ Interestingly, in CETA, the EU deviated from the abovementioned method and adopted the —usually preferred by Canada— ‘negative list’ approach. This approach starts from the reverse; all cultural sectors are in principle fully open to competition and bound from the non-discrimination provisions of the Agreement, and the States indicate the sectors on which they wish to make reservations. With these reservations the States aim to reserve their right to introduce new cultural measures which do not conform to the FTA.⁵⁵ In CETA, all EU Member States entered a reservation on *Recreation, cultural and sporting services* providing for the non-application of the market access provisions for cross-border trade in services and investment. Several reservations have also been recorded for the *entertainment services, including theatre, live bands and circus services* and *Library, archives and museums and other cultural services*. The sector with the least reservations was again the *Publishing and printing* sector.⁵⁶

While both approaches aim at the market-opening of the cultural sectors, there are several differences between them, notably concerning their regulatory transparency and their impact of trade liberalization on culture. The ‘positive list’ approach offers States more flexibility in adapting their commitments. It allows States to select the sectors that they wish to expose to the free market, and leaves the extent of this progressive liberalization at their discretion. However, it cannot offer the same protection as the one that would be afforded by an ‘exception’ clause. It limits the regulatory ability of the governments, making it difficult for them to adopt new measures in the cultural sectors covered by their commitments and policies which do not conform to the rules of the FTA.⁵⁷ The ‘negative list’ approach has been criticized to entail an even greater risk for States

⁵⁴ EU-Chile FTA Annex VII No. 7; EU Colombia/Peru FTA Annex VII-Section B No. 15, Annex VIII-Section B No. 10 and Annex IX; EU-CARIFORUM EPA Annex IV-A No 15 and Annex IV-B No. 10; EU-Korea FTA Annex 7-A-1 No. 10 and Annex 7-A-2 No. 15; EU-Singapore FTA Appendix 8-A-1 No. 10, Appendix 8-A-2 No. 15 and Appendix 8-A-3 No. 15; EU-Vietnam FTA Annex 8-a No. 15, Annex 8-b No. 15 and Annex 8-c No. 10

⁵⁵ EU Parliament, “Research for Cult Committee-Culture and Education in CETA”, 20.

⁵⁶ CETA Annexes I and II

⁵⁷ Guèvremont and Otašević, *Culture in Treaties and Agreements...*, 22-23

seeking to secure their regulatory freedom, as, aside from a certain number of specific reservations, the cultural sectors are entirely liberalized. Hence, it involves the greatest degree of market-opening.⁵⁸ One second cluster of criticism had to do with the fact that all commitments or reservations focus on cultural services, whilst cultural goods are left without protection.⁵⁹ The EU has, however, argued that these concerns are unwarranted, as the support required for cultural goods is largely effectuated through EU or EU Member State subsidies (see next Section).⁶⁰ Moreover, the protection accorded to certain cultural sectors was not considered sufficient and the lack of a general exception clause for all cultural sectors was condemned. However, the EU did not seem to believe that every cultural sector needed protection. Especially with regards to the *News and Press Agency Services* sector the Commission alleged that it “*is very competitive and seeks to gain access to the markets of other countries*”,⁶¹ again projecting the economic dimension of cultural industries.

Besides the binding provisions, the EU FTAs supplemented by the Protocols on Cultural Cooperation further include ‘soft-law’ clauses on cultural matters. The Protocols were the first instruments to contain one or more explicit references to the UNESCO Convention in their preambles. They pursue the objective of capacity building and define a cooperative framework which would facilitate the exchange of cultural activities, goods, and services. For example, they provide for preferential treatment, which involve the temporary entry and stay of artists and other cultural professionals.⁶² These cooperation provisions of these Protocols refer to cultural sectors, such as performing arts, publications, and the protection of cultural heritage sites and historical monuments.⁶³ In the new-generation EU FTAs the cultural cooperation provisions were eliminated. CETA is the only exception; in its preamble, it underlines the right of the Parties “*to preserve, develop and implement their cultural policies, to support their cultural industries for the purpose of strengthening the diversity of cultural expressions and to preserve their cultural identity*”. A similar text was also proposed by the EU to be used

⁵⁸ Gilbert Gagne, *The Trade and Culture Debate: Evidence from US Trade Agreements* (London: Lexington Books, 2016), 31

⁵⁹ Alexandre L. Maltais, “Cultural exceptions”, in *Making Sense of the CETA. An analysis of the Final Text of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement*, ed. by Scott Sinclair, Stuart Trew and Hadrian Mertins-Kirkwood (Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2014), 49-55, accessed on 21 February 2018, <https://www.policyalternatives.ca/publications/reports/making-sense-ceta>;

⁶⁰ EU Parliament, “Research for Cult Committee-Culture and Education in CETA”, 38

⁶¹ EU Commission, “TTIP and Culture”, 4

⁶² EU-CARIFORUM Protocol Article 3; EU-Korea Protocol Article 4

⁶³ EU-CARIFORUM Protocol Articles 7, 8 and 9; EU-Korea Protocol Articles 8, 9 and 10.

in the preamble of TTIP.⁶⁴ Despite this preambulatory language, CETA does not invite the Parties to cooperate on cultural matters.

V. Culturally-sensitive Chapters in EU FTAs

Some EU FTA Chapters, while not always explicitly contain cultural clauses, are nevertheless connected to the objectives and principles of the UNESCO Convention and may affect the objective of protection of cultural diversity. The most culturally-sensitive Chapters are the ones on Subsidies and Intellectual Property.

1. *Subsidies*

A cultural subsidy is a direct payment furnished by a government to its cultural industries, which aims to ensure that some public policy purpose in is preserved or promoted. Certain areas of culture are heavily subsidized by the EU Member States and they can survive only because they are publically funded. The regulation of subsidies has for long been a sensitive matter in international trade relations.⁶⁵ The WTO and, more particularly, the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures provides for a set of rules, according to which some categories of subsidies are prohibited, while others are in principle permitted, unless they adversely affect the interests of other Members.⁶⁶

The older EU FTAs did not include detailed provisions on subsidies. However, most of them explicitly exempted subsidies from the scope of application of the entire Chapters on Trade in Services, Establishment and Economic Commerce.⁶⁷ This exemption does not directly mention culture, however, it should be considered as cultural-friendly, as it allows EU Member States to freely subsidize cultural sectors. The newly concluded EU FTAs are stricter, limiting or prohibiting the use of subsidies. Although these FTAs in principle still exempt subsidies from the scope of their Chapters on Trade in Services,⁶⁸ the hard conditions placed on their Subsidies Chapters would

⁶⁴ EU Commission, “TTIP and Culture”, 3

⁶⁵ Jingxia Shi, *Free Trade and Cultural Diversity in International Law* (UK: Hart Publishing Ltd., 2013), 150-151

⁶⁶ WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures Articles III, V, VIII

⁶⁷ EU-Chile FTA Article 95.4, EU-CARIFORUM FTA Article 60.3, EU-Korea FTA Article 7.1(3)

⁶⁸ EU-Colombia/Peru FTA Article 107.3; CETA Article 9.2(2g); EU-Singapore FTA Article 8.1(2a); EU-Vietnam FTA Chapter 8-1, Article 1.4(t)

make it more difficult to achieve cultural promotion objectives. The only two new-generation FTAs that explicitly refer to cultural issues in their Chapters on Subsidies are the CETA and the EU-Vietnam FTA. CETA Article 7.7 states that “*nothing in this Agreement applies to subsidies or government support with respect to audio-visual services for the European Union...*”, thus again only focusing on the audiovisual sector. The EU-Vietnam FTA Article x.1 of the Chapter 11-II on Subsidies says that “*subsidies can be granted by a Party when they are necessary to achieve a public policy objective*” and explicitly lists “*promoting culture and heritage conservation*” as one of these public policy objectives. This final provision keeps the essence of protection of cultural diversity, however the other new-generation EU FTAs do not achieve that. Critics have alleged that the lack of a provision clearly protecting cultural subsidies could render the EU’s internal policy and legislation on subsidies legally questionable and distortive of competition.⁶⁹ The EU disagreed and argued that the Chapters on Subsidies will not affect the ability of the EU Member States to discriminate against foreign suppliers and provide financial support to their own cultural industries.⁷⁰ Criticism was also expressed with regards to the lack of a clause exempting subsidies from the scope of the Chapters on Trade to Goods. This should not be considered as problematic, if we consider that all the recent EU FTAs reaffirm the rights and obligations of a Party under the WTO Agreement.⁷¹ Thus, the GATT Article III.8(b) which allows “*the payment of subsidies exclusively to domestic producers*” is also applicable to these FTAs.

2. Intellectual Property

Culture and Intellectual Property (IP) are inextricably linked. Cultural works embody exquisite creativity and are of cultural and historical value to both their producers and the society.⁷² One way to protect tangible and intangible cultural expressions is by granting to those creators Intellectual Property rights. The Intellectual Property domains that seem more relevant to the cultural discussion are the copyright and patent protection, as well as the geographical indications.

⁶⁹ Jochen Kürten and Emiliy Sherwin, «Trading culture for TTIP?», *Deutsche Welle*, 15 July 2014, accessed on 23 February 2018, <http://www.dw.com/en/trading-culture-for-ttip/a-17786723>

⁷⁰ EU Commission, “TTIP and Culture”, 5

⁷¹ EU-Singapore FTA Article 12.6; CETA Article 7.8

⁷² Molly Torsen and Jane Anderson, *Intellectual Property and the Safeguarding of Traditional Cultures: Legal Issues and Practical Options for Museums, Libraries and Archives* (Geneva: WIPO, 2010), 2

a. Copyright and Patents

In the context of the copyright and patent protection, the notion of ‘cultural exception’ could be conceived of differently by the public and by persons engaged in the cultural sector. Users request free access to cultural goods, while cultural producers wish to strengthen IP rights. This issue is even more prominent in the digital age and the concept of ‘cultural exception’ should be revived taking into account the current developments in the sectors of information, communication and technology.⁷³

The inclusion of IP references was only sporadically seen in early EU FTAs. The first EU FTA to introduce more detailed provisions was the EU-Colombia/Peru FTA, followed by the CETA, the EU-Singapore FTA and the EU-Vietnam FTA. The only Agreement that explicitly mentions the IP-culture linkage is the EU-Colombia/Peru FTA, whose Article 196.3 states: “*the Parties recognise the need to maintain a balance between the rights of intellectual property holders and the interest of the public, particularly regarding ... culture ...*”. In addition, its Article 197.7 talks of “*the impact of information and communication technologies on the usage of literary and artistic works, artistic performances, phonogram productions and broadcasts and, therefore, the need to provide adequate protection of copyright and related rights in the digital environment*”, provision that nonetheless uses a soft language without imposing obligations to the States. New-generation EU FTAs dedicate a whole Chapter on IP rights, whose provisions are, though, not identical. With regards to copyright, CETA and the EU-Singapore FTA maintain the TRIPS Agreement’s standard of 50 years of protection,⁷⁴ while the EU-Colombia/Peru FTA and the EU-Singapore FTA extend it to 70 years.⁷⁵ Regarding the patent protection, CETA alters significantly the TRIPS content; although it maintains the TRIPS patent duration of 20 years, its Article 20.27 provides for a patent term adjustment which would compensate for delays occurring during their registration, therefore *de facto* lengthens their protection. Moreover, CETA Article 27.4 gives the patent holders a right to appeal, which makes it easier for them to maintain market exclusivity for their patents. According to the EU Commission, these provisions aim to protect ‘*Europe’s innovators and*

⁷³ Marlen Bartsch, “The Return of the Cultural Exception and its Impact on International Agreements”, *Global Media Journal* 1, n.º4 (2014): 3

⁷⁴ TRIPS Part II, Section I, Article 12; CETA Article 20.3(1) and 20.7; EU-Vietnam FTA Chapter 12 Article 4.7(1).

⁷⁵ EU-Colombia/Peru FTA Article 218.1; EU-Singapore FTA Art. 11.5(4).

artists'.⁷⁶ However, they fail to address the abovementioned objective of the EU-Colombia/Peru FTA, namely to balance the rights of IP right holders and the interest of the public on cultural issues. A good way to achieve this balance would be the one suggested in the EU Commission's proposal for a new EU Copyright Directive: the inclusion of a mandatory exception to the IP protection, which would "*permit cultural heritage institutions to reproduce works and other subject-matter permanently in their collections for preservation purposes, for example to address technological obsolescence or the degradation of original supports*".⁷⁷

b. Geographical Indications

In recent years, Geographical Indications (GIs) have been considered to be particularly useful for the protection of traditional cultural expressions.⁷⁸ The EU Commission supports this position advocating that GIs are a "*key to EU ... cultural heritage, traditional methods of production and natural resources*".⁷⁹ The EU Regulation No 1151/2012 also states that their protection can make "*a major contribution to (the Union's) living cultural and gastronomic heritage*".⁸⁰ At the international level, GIs are legally regulated in the TRIPS Agreement, which provides a two-tier system for their protection. Article 22 establishes a basic level of protection, while Article 23 provides an enhanced level of protection for wines and spirits. During the EU negotiations, the EU demanded the enhanced protection of Article 23 TRIPS to be extended also to agricultural and foodstuff products, as well as the establishment of a

⁷⁶ Fact Sheet of the European Commission on CETA – a trade deal that sets a new standard for global trade (Brussels: 29 October 2016), accessed 1 March 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3580_en.htm

⁷⁷ Proposal n.º 2016/0280 (COD), of the EU Commission for a Directive of the European Parliament and of the Council on copyright in the Digital Single Market, COM(2016) 593 final, (Brussels: 14 December 2016): 16, para 20.

⁷⁸ Daphne Zografos, "Can Geographical Indications Be a Viable Alternative for the Protection of Traditional Cultural Expressions?" in *New Directions in Copyright Law, Volume 3*, ed. by Fiona Macmillan and Kathy Bowrey (Cheltenham: Edward Elgar, 2006), 39; Anselm Kamperman Sanders, "Incentives for Protection of Cultural Expression: Art, Trade and Geographical Indications", *Journal of World Intellectual Property* 13 (2010): 82; Dev S. Gangjee, "Geographical Indications and Cultural Heritage", *The WIPO Journal* 4, n.º1 (2012): 85

⁷⁹ Memo n.º 03/160 of the European Commission, "Why Do Geographical Indications Matter to Us?" (Brussels, 30 July 2003), accessed on 2 March 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-03-160_en.htm

⁸⁰ Regulation (EU) n.º 1151/2012, of the European Parliament and of the Council, of 21 November 2012, on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, L 343/1 (*OJ*, L 343/1, 14 December 2012): recital (1).

multilateral system of notification and registration of GIs.⁸¹ These goals were not achieved, thus the Union sought to pursue a stronger protection through its FTAs. The approach that the EU embraced was to include in these FTAs clauses that “*should as far as possible offer identical levels of IP protection to that existing in the EU*”,⁸² thus to apply its *sui generis* GI protection system.⁸³ This application has not always been easy, due to the different nature of the respective protection systems in the different countries. (*sui generis* vs. trademark).⁸⁴

The first EU trade Agreement to regulate GIs was the EU-CARIFORUM EPA. Its Article 145 should be considered as the first successful attempt of the EU to extend the higher standards of protection of wines and spirits to agricultural products and foodstuffs. Moreover, the treaty explores the relationship between GIs and trademarks; although it grants prevalence to the former in the cases that the two categories conflict, it also proposes criteria which enable their coexistence.⁸⁵ However, the EU did not achieve its goal to impose its *sui generis* system in this Agreement. Subsequent FTAs were made more comprehensive dedicating a whole Section on GIs. In most of these treaties, the EU achieved a high level of protection for its most significant commercially products, extending the enhanced protection of TRIPS to agricultural products and foodstuffs.⁸⁶ The only FTA which did not entirely reach this goal was the EU-Colombia/Peru FTA, which only provides for a weak protection of GIs, but leaves a door open for the future adoption of strong-form protection for both wines/spirits and foodstuffs.⁸⁷ With or without ‘TRIPS-plus’ provisions, all FTAs draft lists of GIs that are accorded special protection, which, as we can observe, are always much longer for the EU than for the other State partner

⁸¹ Communication n.º WT/GC/W/547, of the EC to the WTO, on Geographical Indications (14 June 2005)

⁸² Communication from the Commission, “A Single Market for Intellectual Property Rights Boosting Creativity and Innovation to Provide Economic Growth, High Quality Jobs and First Class Products and Services in Europe”, COM(2011) 287 Final (24 May 2011): para. 3.6.2.

⁸³ Quyen Dao, “Geographical Indications in European Union-Vietnam Free Trade Agreement (EVFTA): Challenges in Implementation” (June 31, 2016): 6. Available at SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3094857>

⁸⁴ Bernard O’Connor and Laura Richardson, “The legal protection of Geographical Indications in the EU’s Bilateral Trade Agreements: moving beyond TRIPS”, *Rivista di diritto alimentare* 6, n.º²⁰¹²: 7

⁸⁵ Article 145(D)(2) EU-CARIFORUM FTA Articles 145(D)(2) and Article 145(D)(1) and (4).

⁸⁶ EU-Korea FTA Article 10.18; EU-Singapore FTA Article 11.6(1); EU-Vietnam FTA Article 12.6(1)

⁸⁷ EU-Colombia/Peru FTA Article 210

to the treaty.⁸⁸ Furthermore, these FTAs are made more flexible, providing for the addition of further products onto the abovementioned lists⁸⁹ and they establish specific institutions responsible for these additions.⁹⁰ With regards to the registration of these GIs, the EU-Korea FTA, EU-Central America, EU-Singapore and EU-Vietnam FTAs adopt the *sui generis* system of the EU and establish a legal policy framework similar to the one of the Union. Nevertheless, they still allow the co-existence of protected GIs and prior trademarks.⁹¹ The transmission of the EU *sui generis* system has proven more difficult in CETA. However, the two State Partners have found a middle-ground solution, which, on the one hand, satisfied — at least partially — the demands of the EU to extend the protection of GIs beyond wines and spirits, while, on the other hand, preserved the trademark-based system of Canada.⁹²

Summarizing, there seem to be discrepancies among the various EU FTAs, both in terms of the level of protection provided to GIs, as well as with regards to the specific products that are granted protection. It is hard to believe that this uneven, product-by-product protection is linked to the intention of the EU to protect cultural diversity. This approach is better comprehended if we consider the commercial and economic interests that specific GIs have in different export markets.⁹³

VI. Conclusion

The culture-and-trade debate is a long-standing issue and the EU has always been a proponent of protecting its cultural identity in trade negotiations. After the failure to achieve this objective in the multilateral level, the Union has sought to introduce cultural considerations in its FTAs.

The main focus of the EU has been the audiovisual services sector, which is excluded by the scope of all its FTAs. Rhetorically, the Union

⁸⁸ O'Connor and Richardson, "The legal protection of...", 7; Hazel Moir, "Geographical Indications: An Assessment of EU Treaty Demands" in *Australia, the European Union and the New Trade Agenda*, ed. by Annmarie Elijah et al. (Acton: ANU Press, 2017), 131

⁸⁹ EU-Korea FTA Article 10.24; EU-Peru-Colombia FTA Article 209; EU-Central America Article 247;

⁹⁰ EU-Korea FTA Article 10.2; EU-Colombia/Peru Article 257.2; EU-Central America Article 247.1

⁹¹ EU-Korea FTA Article 10.21(3)(5); EU-Central America FTA Article 248.1-2; EU-Singapore FTA Article 11.21(1)(2)(3)(4); EU-Vietnam FTA Article 12.6(7)

⁹² Alessandra Moroni, "New Generation of Free Trade Agreements: Towards 'International' European Geographical Indications (2016): 17. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2861481>

⁹³ O'Connor and Richardson, "The legal protection of...", 16-17

has supported the idea of such ‘cultural exception’ by relying on arguments relating to the importance of the audiovisual sector for the promotion of the European cultural identity. Nevertheless, the motives behind this exclusion seem to be mainly economic. Fearing of the domination of the American entertainment services in a free market, the EU intends to close its market to the US providers. The rationale of the protection of cultural diversity was also used during the negotiation of Protocols on Cultural Cooperation, where the audiovisual sector took a more cooperative dimension. EU Member States and civil society argued that, with the conclusion of these Protocols, the EU Commission exceeded its competences, sidestepping the mandate that was given to it by the EU Council to exclude the sector from trade negotiations. Moreover, the Protocols’ clauses on co-productions and their preferential access to the EU market were criticized for being a risk for the EU economy and for rendering culture subordinate to trade.

Besides the audiovisual sector, there is no other cultural sector entirely exempted from the EU FTAs. The regulation of cultural sectors in these Agreements takes the form of commitments or reservations by the EU Member States. This approach does not offer the same level of protection as a general ‘exception clause’ and it leads to the progressive liberalization of these cultural sectors. From the reading of the lists of commitments and reservations, it can be inferred that the preferences of the EU Member States on which sectors deserve protection are polarized and largely depend on the State partner to the FTA, as well as the commercial interest of the particular cultural sector for each Member State. The new-generation FTAs also introduce Chapters on Subsidies and IP rights, such as copyrights and patents and GIs, which, although not explicitly referring to culture, could be linked to cultural aspects. However, they are not identical in all FTAs and this inconsistency again has to do with the political and economic circumstances under which the FTA was adopted.

The asymmetry of the cultural considerations of the EU FTAs proves that the interaction between trade and culture is a sensitive and complex issue. Both the negotiations, as well as the texts of the FTAs illustrate that the ideas of the EU Member States and the EU Institutions, as well as the EU Member States themselves, do not converge on neither the cultural sectors that deserve protection, nor the reason for this protection. In turn, this should make us reflect on both the existence of a real, common European cultural identity and the ability of FTAs to protect and promote such identity.

About the author

Maria Chochorelou is a PhD Candidate of Public International Law at the UIC and a researcher in the Charlemagne Institute of European Studies. Her PhD focuses on the Investor-State Dispute Settlement provisions of the new-generation Free Trade and International Investment Agreements. She graduated from the law school of the National and Kapodistrian University of Athens in 2013. In 2014 she earned her LL.M. in Public International and European Law with specialization in Trade and Investment from the University of Amsterdam. She worked as an intern in the UN Commission on International Trade Law and she is a member of the Athens Bar Association.

Sobre la autora

Maria Chochorelou es becaria pre-doctoral de Derecho Internacional Público en la UIC y investigadora del Instituto Carlomagno de Estudios Europeos. Su tesis doctoral se centra en el tema de las disposiciones sobre la solución de controversias entre inversores y Estados en la nueva generación de los Acuerdos de Libre Comercio y los Acuerdos Internacionales de Inversión. En 2014, se licenció en Derecho por la Universidad de Atenas. Asimismo, en 2014, obtuvo el Máster en Derecho Internacional Público por la Universidad de Ámsterdam, con especialización en comercio internacional y ley de inversiones. Ha trabajado como pasante en la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil e Inversiones (CNUDMI) y es miembro de la Asociación de Abogados de Atenas.

El carácter imperativo de las normas de derechos humanos como rasgo de la identidad europea*

The compulsory character of human rights norms as a trait of european identity

Carlos Espaliú Berdud

Investigador Principal del Grupo de Investigación en Seguridad,
Gestión de Riesgos y Conflictos (SEGERICO)
Universidad Nebrija
cespaliu@nebrija.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp251-268>

Sumario: I. Introducción.—II. El carácter imperativo de las normas sobre derechos humanos en el sistema del Consejo de Europa.—III. El carácter imperativo de las normas sobre derechos humanos en el sistema de la Unión Europea.—IV. Conclusión.

Resumen: En este trabajo hemos estudiado el lugar que ocupan las normas que proclaman y defienden los derechos humanos en los sistemas jurídicos tanto del Consejo de Europa como de la UE, examinando qué consenso reúnen y cómo han sido protegidas frente a posibles ataques, con objeto de dilucidar si su especial protección constituye un rasgo de la identidad europea. En este sentido, hemos podido apreciar como en los ordenamientos jurídicos de estas dos organizaciones internacionales europeas los derechos humanos se tratan de proteger de forma muy especial, haciendo coherente la proclamación que en algunas disposiciones de sus tratados constitutivos se hace de los derechos humanos como uno de los valores esenciales de esas organizaciones internacionales. Además, el conjunto del resto de mecanismos jurídicos existentes en el marco del derecho del Consejo de Europa y de la UE para la protección de los derechos humanos ofrece esa misma imagen global de una intención por parte de los Estados miembros de estas organizaciones de situar a las normas proclamadoras y protectoras de los derechos humanos por encima de la voluntad de los Estados, o lo que es lo mismo, creando una especie de derecho imperativo europeo, con lo que quizá podamos concluir que el carácter imperativo de los derechos humanos es uno de los rasgos característicos de la identidad europea.

Palabras clave: Identidad europea; Derechos humanos; normas imperativas.

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 5 de septiembre de 2018

Abstract: *In this paper, we have studied the place that the norms that proclaim and defend human rights occupy in the juridical systems of the Council of Europe and the European Union, looking for their consensus and how they have been protected, aiming at determining whether their protection is a constituent trait of the European identity or not. In this sense, we have realized that both juridical systems try to protect human rights in a very special way, thus making credible the fact that in some provisions of their constituent treaties it is affirmed that human rights are part of the fundamental values of those organisations. Moreover, the remaining juridical mechanisms set up in order to protect human rights in the EU and the Council of Europe show the intention of their member states to place the norms that proclaim and protect human rights above the singular will of states. Therefore, the member states intent to create a sort of peremptory norms, something that allow us to conclude that the peremptory character of human rights norms is a constituent trait of the European identity.*

Keywords: *European identity; Human rights; peremptory norms*

I. Introducción

Se puede debatir largo y tendido sobre qué se entiende por *identidad*, y otros más cualificados que yo lo harán, pero a los efectos de este artículo creo que todo lector acordará conmigo en que por tal término podemos entender los rasgos distintivos de la persona, cosa o institución de la que se predica. En el caso que nos ocupa, la *identidad europea*, deberíamos determinar, por tanto, los rasgos distintivos de Europa, a lo que contribuiremos desde nuestro punto de vista de jurista; otros lo podrán hacer desde ángulos filosóficos, históricos o artísticos. Se trataría, así, de dilucidar cuáles son los rasgos característicos del Derecho europeo, si se pudiera hablar de un verdadero Derecho europeo, como ordenamiento jurídico propio al continente europeo. Probablemente no se pueda afirmar que exista como tal un ordenamiento jurídico europeo, pues no hay ninguna estructura política o jurídica que englobe todas las dimensiones posibles de la sociedad internacional de Estados europeos. Quizá la más exacta aproximación al concepto Derecho europeo venga dada por la suma de todos los ordenamientos nacionales de los Estados europeos o por el conjunto de las organizaciones internacionales en que se han agrupado, asociado o integrado los Estados europeos en las últimas décadas. Nosotros trataremos de aproximarnos al término Derecho europeo por esta segunda vía, a partir de las organizaciones internacionales de ámbito europeo.

Los rasgos definitorios de la identidad europea creemos que nos son brindados, entre otras cosas, por los valores y objetivos que los Estados miembros de las organizaciones internacionales europeas se plantean alcanzar y promover. Para descubrir cuáles son bastaría bucear en las diversas formulaciones teóricas que los textos jurídicos de las organizaciones internacionales hayan podido realizar sobre los valores y objetivos que se proponen. No obstante, para llegar a aquilatar su implementación en la realidad, pensamos que es necesario, asimismo, analizar los mecanismos que se hayan establecido para la protección de esos valores y objetivos. Así, nuestro propósito en este artículo será buscar los rasgos definitorios de la identidad europea a través de las proclamaciones de valores y objetivos de las organizaciones internacionales europeas, y tratar de desenmascarar la coherencia de esas proclamaciones analizando los mecanismos de protección de esos valores y fines de las organizaciones internacionales.

De la lectura del conjunto de los textos jurídicos clave, como los tratados constitutivos de la Unión Europea (UE) o del Consejo de Europa, o el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) o en sus protocolos, o en los diversos tratados promovidos por el Consejo de Europa, o en la Declaración de Helsinki de 1975 de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, etc., se deduce que los grandes valores y objetivos de los europeos, para cuya obtención en común se crean las organizaciones internacionales más relevantes, son el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, el desarrollo económico sostenible, la protección de los derechos humanos, y el estado de derecho en un sentido amplio, en la medida en que cubre aspectos distintos de la protección de los derechos humanos, como el imperio de la ley, la democracia, etc.

En este trabajo nos centraremos en los derechos humanos. De este modo, asumimos como fin la determinación de la medida en que la proclamación y la protección de los derechos humanos se puede considerar como parte integrante de la identidad europea. En este sentido, entendemos que uno de los aspectos más relevantes del examen de la correcta protección de los derechos humanos reside en ver el rango que poseen las normas de derechos humanos en los sistemas jurídicos de las organizaciones que los promueven, en nuestro estudio el Consejo de Europa y la UE¹. Se podría decir de modo coherente

¹ Posee asimismo relevancia el sistema de protección de los derechos humanos en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que esencialmente tiene ciertas competencias en tres ámbitos de materias: político-militar, económico-medioambiental y la dimensión humana (democracia, derechos humanos y estado de derecho). En el Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, firmada en Helsinki el 1 de agosto de 1975 —de cuyo germen brotó posteriormente la OSCE—, se reconoció, como uno de sus diez principios primordiales, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, lo que supone una primicia al presentar los derechos humanos explícitamente

que pertenecerían a la esencia de la identidad europea la protección de los derechos humanos si las normas que los promulgan y defienden ocupan el lugar más elevado en la jerarquía de los sistemas jurídicos de esas organizaciones internacionales. Deberían de tratarse de unas normas superiores que se formen con un altísimo consenso entre los sujetos que las crean y que no puedan ser modificadas sino por normas del mismo rango, primando sobre las demás. Estaríamos hablando entonces de una especie de normas imperativas de Derecho europeo, en el sentido de las normas imperativas de Derecho internacional o de *jus cogens* previstas en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados (CVDT), de 1969. Esta disposición las define como aquéllas normas que son aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como normas que no admiten acuerdo en contrario y que sólo pueden ser modificadas por normas ulteriores de Derecho internacional general que tengan el mismo carácter.

En definitiva, en este trabajo nos proponemos estudiar el lugar que ocupan las normas que proclaman y defienden los derechos humanos en los sistemas jurídicos tanto del Consejo de Europa como de la UE, examinando qué consenso reúnen y cómo han sido protegidas frente a posibles ataques, y con ello dilucidar si a la postre se puede afirmar que en el Derecho europeo los derechos humanos tienen rango de normas imperativas y si este constituye, así, uno de los rasgos de la identidad europea.

como un elemento integral de un sistema de seguridad regional, al mismo nivel que las bases político-militar y económica. No obstante, los textos sobre derechos humanos que se han ido adoptando en el seno de la OSCE no crean normas y principios jurídicos susceptibles de imposición judicial, sino que generan más bien obligaciones políticas. En última instancia, la organización trata de supervisar la situación en sus 57 Estados. Para ello, se han establecido un conjunto de procedimientos, conferencias de seguimiento e instituciones que ayudan a monitorizar y a implementar las obligaciones en esta materia. En el marco institucional destacan la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (ACMN) y el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación (RLMC), si bien este último funciona como una institución independiente de la OSCE pero estrechamente ligada a la misma. La OIDDH brinda asesoramiento y asistencia a los Estados participantes de la OSCE, y apoya a la sociedad civil y a sus miembros impartiendo capacitación y educación específicas. El ACMN, por su parte, trata de identificar y abordar las causas de conflictos interétnicos e interviene en una situación cuando, a su juicio, se presentan tensiones que afectan a minorías nacionales que podrían desembocar en un conflicto. El RLMC es el encargado de proteger y promover la libertad de los medios informativos en los 57 Estados participantes de la OSCE. Entre otras cosas, sus actividades consisten en observar la evolución de los medios, como parte de una función de alerta temprana, y ayudar a los Estados participantes a cumplir sus compromisos en materia de libertad de expresión y libertad de los medios informativos, como elemento determinante de una democracia. Véase, sobre estos aspectos: <https://www.osce.org/es/human-rights> y <https://www.osce.org/es/media-freedom-and-development>, acceso el 15 de marzo de 2018.

II. El carácter imperativo de las normas sobre derechos humanos en el sistema del Consejo de Europa

De todos es conocido que, tras la tragedia de la Segunda Guerra Mundial, se dieron en Europa occidental las condiciones para crear las primeras organizaciones regionales que permitieran avanzar por la senda de la cooperación regional. En espera de una mayor maduración necesaria para iniciar la vía de la integración que luego abrirían las Comunidades Europeas, el 5 de mayo de 1949, mediante el Tratado de Londres —o Estatuto del Consejo de Europa— firmado en el palacio de St. James², se creó el Consejo de Europa. Esta organización internacional nació con el objetivo de realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituían su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social. Esta finalidad se perseguía « [] mediante el examen de los asuntos de interés común, la conclusión de acuerdos y la adopción de una acción conjunta en los campos económicos, social, cultural, científico, jurídico y administrativo, así como la salvaguardia y la mayor efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales»³. Como se puede apreciar, los Estados fundadores trataron de levantar el edificio de un sistema eficaz de protección de los derechos humanos en la estela de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948⁴.

Es importante advertir que el Estatuto del Consejo de Europa es un tratado que han ratificado o al que se han adherido 47 Estados, sobre el que no existe ninguna reserva ni declaración.

Debemos destacar ya de entrada que el Estatuto del Consejo de Europa prevé el establecimiento de un orden objetivo, pues en virtud del artículo 3, cada uno de sus Estados Miembros reconoce « [] 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». Según el texto de esta disposición, los Estados miembros se comprometen a observar los derechos reconocidos respecto de todas las personas sujetas a su jurisdicción —y no solamente sus nacionales—, es decir, sin tener en cuenta la conducta del resto de los Estados cosignatarios, lo que constituye una innovación respecto al derecho internacional anterior, que por lo general establecía relaciones bilaterales regidas por el principio de reciprocidad.

² Véase: Estatuto del Consejo de Europa (número 001), hecho en Londres el 5 de mayo de 1949 (*BOE* núm. 51/1978 de 1 de marzo de 1978).

³ Artículo 1.

⁴ Resolución (ONU) n.º A/RES/217(III)[A], de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948.

El carácter objetivo del sistema se ve reforzado por un mecanismo sancionatorio diseñado en el artículo 8. De acuerdo con esta disposición, el Comité de Ministros puede dejar en suspenso el derecho de representación de aquel Estado Miembro que infrinja gravemente lo dispuesto en el artículo 3, e invitarle a retirarse en las condiciones previstas en el artículo 7, y si no atendiere dicho requerimiento, el Comité puede decidir que el Miembro de que se trate cesará de pertenecer al Consejo de Europa⁵. Ningún Estado ha sido expulsado hasta ahora por esta vía⁶, si bien en algún caso se ha barajado la cuestión⁷.

Para levantar el edificio de ese sistema de protección de los derechos humanos, se emprendió, en primer lugar, un amplio programa normativo mediante la adopción, entre otros instrumentos, del CEDH de 1950 ya mencionado, la Carta Social Europea de 1961 y dos centenares más de tratados sobre otras materias. En segundo lugar, para evitar ser exclusivamente un sistema proclamador sin eficacia, y para que esos derechos fueran reconocidos en la realidad, se previeron, asimismo, la creación de varios órganos encargados de supervisar el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones. Destaca entre

⁵ Gracias a la *Statutory Resolution (51) 30*, adoptada por el Comité de Ministros el 3 de mayo de 1951, se establecieron ciertas modificaciones en el Estatuto en relación a la membresía, y se estableció que, el Comité de Ministros, antes de cesar a un Miembro del Consejo de Europa, en virtud del artículo 8 del Estatuto del mismo, deberá primero consultar a la Asamblea Parlamentaria de acuerdo con la práctica existente. Años más tarde, mediante la *Resolution 1115 (1997) on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe*, se estableció un procedimiento de seguimiento, cuya regulación ha sido posteriormente enmendada por las Resoluciones 1431 (2005) y 1515 (2006). Ese procedimiento se escenifica, principalmente, en un organismo especial, la Comisión para el respeto de las obligaciones y compromisos de los Estados Miembros del Consejo de Europa (Comisión de Seguimiento) como órgano de control dedicado a vigilar el cumplimiento por parte de los Estados Miembros de las obligaciones referidas al Estatuto del Consejo de Europa, del CEDH y de los otros convenios adoptados por los Estados parte en el Consejo de Europa. Sobre la materia de control de las obligaciones de los Estados miembros en el Consejo de Europa véase: Amaya Úbeda de Torres, *Democracia y Derechos Humanos en Europa y en América. Estudio comparado de los sistemas europeo e interamericano, de protección de los derechos humanos* (Madrid: Reus, 2006), 107-108.

⁶ Sobre este aspecto, véase: Florence Benoît-Rohmer y Heinrich Klebes, *Council of Europe law, Towards a pan-European legal area* (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005), 40-44.

⁷ Por ejemplo, en el caso del golpe de estado que tuvo lugar en Grecia en 1967, la Asamblea Parlamentaria solicitó que se aplicara el mecanismo del artículo 8 y se expulsara a dicho país del Consejo de Europa: Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Resolution 361 (1968)*. Sin embargo, Grecia, ante la posibilidad de ser expulsada, optó por solicitar su salida voluntariamente durante una reunión del Comité de Ministros, el 12 de diciembre de 1969, véase: Council of Europe, Committee of Ministers, *Minutes of the sitting, held on 12 December 1969*, CM (69), PV, 4, *Intervention of Mr. Pipinelis (Greece)*, p. 20. Grecia fue readmitida en 1974, véase: *Resolution n.º (74) 34*, of the Committee of Ministers, of 28 November 1974, with regards to the Invitation to Greece to rejoin the Council of Europe.

todos ellos, sin duda, el órgano jurisdiccional creado en el marco del CEDH, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), cuya fisonomía y régimen jurídico ha sido objeto de sucesivas e importantes modificaciones⁸.

Un aspecto hemos de resaltar en relación al CEDH: la posibilidad de que el sistema judicial de protección de los derechos humanos se pueda activar por parte de sujetos individuales. En efecto, si bien al entrar en vigor el CEDH tal circunstancia se veía lastrada por la ausencia de legitimación individual para acudir al Tribunal, ya que las reclamaciones individuales debían pasar por el filtro de la Comisión Europea de Derechos Humanos, que, junto a los Estados firmantes, era la única entidad legitimada para llevar los asuntos al Tribunal, tras las reformas introducidas en 1998 por el Protocolo 11 se ha acabado por reconocer la legitimación activa directa de quienes se consideraran víctimas de una violación de sus derechos, sin necesidad de acudir primero a un órgano intermediario ni deber hacerlo de la mano del Estado de la nacionalidad. Advirtamos que todos los Estados partes en el CEDH se han obligado, asimismo, por el Protocolo 11⁹. Destaquemos también que el Protocolo 11 no prohíbe explícitamente las reservas, algo común en otros instrumentos, como el propio CEDH y sus protocolos, así como muchos otros tratados del sistema del Consejo de Europa¹⁰.

⁸ Sobre el origen y evolución del Tribunal, puede verse: Elisabeth Lambers Abdelgawad, «European Court of Human Rights», en *The Council of Europe. Its Law and Policies* dir. por Stefanie Schmahl and Marten Breuer (Oxford: Oxford University Press, 2017), 228-238. Mediante la Resolución n.º 99 (50), de 7 de mayo de 1999, el Comité de Ministros del Consejo de Europa creó un nuevo órgano para mejorar la eficacia de los derechos humanos en el sistema del Consejo de Europa: el Comisario de Derechos Humanos. Su misión consiste en promover el respeto de los derechos humanos y aumentar la sensibilización en los estados miembros. No obstante, como es lógico, no tiene funciones jurisdiccionales ni sancionadoras.

⁹ Council of Europe, Treaty Office, Chart of signatures and ratifications of Treaty 155, Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/155/signatures?p_auth=5bK0uh1X, acceso el 27 de marzo de 2018.

¹⁰ En este sentido, véase: Benoît-Rohmer y Klebes, *Council of Europe law...*, 91. De hecho, la Asamblea Parlamentaria, gracias a su Recomendación 1223 (1993), de 1 de octubre de 1993, pidió al Comité de Ministros que apremiara a los Estados a revisar sus reservas cuidadosamente y, en su caso, retirarlas. Sin embargo, el Comité de Ministros no acogió esa solicitud, basándose en cuestiones técnicas de derecho internacional general: véase, *Reservations made by member states to Council of Europe conventions Parliamentary Assembly Recommendation 1223 (1993) Decisions adopted on 17 February 1994 at the 508th meeting of Ministers' Deputies*. Sobre el aspecto de las reservas a los tratados en el Consejo de Europa, véase también: Rosa María Riquelme Cortado, *Las reservas a los tratados: lagunas y ambigüedades del Régimen de Viena*, (Murcia: Universidad de Murcia, 2004), 96-97. Sobre la práctica seguida en el sistema del Consejo de Europa sobre las reservas al CEDH y a los otros tratados, véase: Jörg Polakiewicz, *Treaty-making in the Council of Europe*, (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 1999), 104-116.

No obstante, dada la naturaleza del Protocolo 11, se debe entender que no son posibles las reservas al mismo¹¹; de hecho ningún Estado las ha formulado¹².

En aras de profundizar en la eficacia de los mecanismos de protección establecidos por el Consejo de Europa para garantizar la vigencia de los derechos proclamados, en particular por el CEDH, instrumento jurídico estrella de la organización, conviene poner de relieve otro aspecto de suma importancia: la atribución de competencias a un órgano específico del Consejo de Europa, el Comité de Ministros, para velar por el cumplimiento por los Estados miembros de las decisiones adoptadas por el TEDH. Este rasgo viene a dotar de mayores garantías a un sistema judicial en el que las sentencias son eminentemente declarativas. En efecto, la ejecución de las sentencias del TEDH corresponde a los Estados miembros, pero sin que quede exclusivamente a su voluntad discrecional, toda vez que aquella ejecución será supervisada por el Comité de Ministros, en virtud de lo dispuesto en el artículo 46 CEDH¹³.

¹¹ En este sentido, véase: Council of Europe, Explanatory Report to Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby, <https://rm.coe.int/16800cb5e9>, acceso el 27 de marzo de 2018.

¹² Véase: Reservations and Declarations for Treaty No.155 – Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/155/declarations?p_auth=epkmbCdG, acceso el 27 de marzo de 2018.

¹³ El párrafo 1 del artículo 46 obliga a los Estados a cumplir las sentencias del Tribunal y el párrafo 2 atribuye al Comité la competencia para velar por la ejecución de las sentencias. Por su parte, los párrafos 4 y 5 concretan más pormenorizadamente esta función. Así, el párrafo 4 señala que: «Si el Comité considera que una Alta Parte Contratante se niega a acatar una sentencia definitiva sobre un asunto en que es parte, podrá, tras notificarlo formalmente a esa Parte y por decisión adoptada por mayoría de dos tercios de los votos de los representantes que tengan derecho a formar parte del Comité, plantear al Tribunal la cuestión de si esa Parte ha incumplido su obligación en virtud del párrafo 1.» A su vez, el párrafo 5 añade que: «Si el Tribunal concluye que se ha producido una violación del párrafo 1, remitirá el asunto al Comité de Ministros para que examine las medidas que sea preciso adoptar. En caso de que el Tribunal concluya que no se ha producido violación alguna del párrafo 1, reenviará el asunto al Comité de Ministros, que pondrá fin a su examen del asunto.» Sin embargo, se constata una tendencia por parte del TEDH a recomendar o incluso ordenar medidas, a veces hasta con plazos de cumplimiento, sobre la base de la incapacidad demostrada por parte del Comité de Ministros de supervisar la ejecución de todas las sentencias debido a al inmenso volumen de las mismas que se han ido acumulando en los últimos años. Véase, sobre este punto: Lambers Abdelgawad, «European Court of Human Rights», 256. En definitiva, como lo advierte Oliver Dörr, «[...] No other regime under international law combines a universally accepted substantive standard of human rights with such an effective —and accepted— system of supervision. The Convention is the institutional and procedural standard by which the effectiveness of a human rights regime is to be measured worldwide» Oliver Dörr, «European Convention on Human Rights», en *The Council of Europe. Its Law and Policies* dir. por Stefanie Schmahl and Marten Breuer (Oxford: Oxford University Press, 2017), 505.

La especial protección de los derechos humanos por parte de los Estados miembros del Consejo de Europa, tratando de garantizar su respeto emplazando su obligatoriedad más allá de la voluntad de los Estados parte en el CEDH ha quedado demostrada también por la jurisprudencia del TEDH. Así, en el asunto *Loizidou*, el Tribunal afirmó que el CEDH constituye un instrumento constitucional del orden público europeo, recogiendo una terminología ya empleada por la Comisión Europea de los Derechos Humanos en varias ocasiones, comenzando en el asunto *Austria c. Italia*¹⁴. El caso *Loizidou* ante el TEDH tuvo su origen en una demanda contra Turquía presentada el 22 de julio de 1989 ante la Comisión y referida al TEDH en noviembre de 1993 por el gobierno de Chipre. El caso aborda importantes cuestiones de derecho internacional, como los efectos del reconocimiento de Estados, la jurisdicción extraterritorial, la responsabilidad de los Estados y, lo que más nos interesa en este momento, la validez de las restricciones a los tratados de derechos humanos. En efecto, el Tribunal, en una época en que su jurisdicción era todavía voluntaria, llegó a la conclusión de que las restricciones territoriales añadidas por Turquía a sus declaraciones de aceptación de la competencia del Tribunal de conformidad con el antiguo artículo 46.2 del CEDH debían ser consideradas inválidas al considerarlas contrarias al objeto y fin del tratado. Para el Tribunal, el sistema de protección de los derechos humanos creado por el CEDH no se basa en el concepto de reciprocidad entre Estados, sino que establece estándares objetivos para la protección de derechos básicos. En palabras del Tribunal, el CEDH constituye un instrumento constitucional de un orden público europeo¹⁵.

Este último aspecto queda reflejado, asimismo, por la posibilidad de sustanciar demandas entre Estados, de conformidad con el artículo 33 del

¹⁴ Pfunders Case, *Austria v Italy*, Admissibility, App No 788/60, (1961) 4 YB Eur Comm HR 116, 11th January 1961, European Commission on Human Rights (historical) [ECHR].

¹⁵ «If, as contended by the respondent Government, substantive or territorial restrictions were permissible under these provisions, Contracting Parties would be free to subscribe to separate regimes of enforcement of Convention obligations depending on the scope of their acceptances. Such a system, which would enable States to qualify their consent under the optional clauses, would not only seriously weaken the role of the Commission and Court in the discharge of their functions but would also diminish the effectiveness of the Convention as a constitutional instrument of European public order (ordre public).» *Loizidou v. Turkey* (Preliminary Objections) – 15318/89 [1995] ECHR 10 (23 March 1995), par. 75. Véase también *ibid.*, par. 93 y *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, 45036/98 [2005] ECHR (30 June 2005), par. 156. En alguna ocasión, el TEDH también se ha referido a la idea de una especie de comunidad jurídica entre los Estados miembros del Consejo de Europa, a la hora de utilizar el conjunto de los tratados aplicables sobre una determinada materia como guía interpretativa, sin necesidad, en un caso concreto, de que una de las partes en el asunto haya ratificado un instrumento preciso, véase: *Demir and Baykara v. Turkey*, 34503/97 [2008], ECHR (12 November 2008), par. 86.

CEDH, que hasta ahora ha sido poco ejercitada¹⁶. En efecto, se contemplan estas demandas interestatales como una vía, en primer lugar, de encauzar la protección diplomática de los respectivos nacionales, pero, en segundo lugar, como un medio para defender ese orden público europeo, lo que demuestra, el carácter *erga omnes* de algunas de las obligaciones que pone el CEDH y sus protocolos sobre los hombros de los Estados partes¹⁷.

III. El carácter imperativo de las normas sobre derechos humanos en el sistema de la Unión Europea

Es de general conocimiento que los Estados miembros de las Comunidades Europeas, en los primeros años de sus andaduras, decidieron iniciar el proceso de integración europea cooperando en ámbitos muy concretos de la economía: la producción de carbón y acero en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en 1951; la producción de la energía nuclear para fines civiles en la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la creación de un mercado común en la Comunidad Económica Europea (CEE), en 1957. De este modo, la cooperación en materia de la protección de los derechos humanos se llevaba a cabo a través del Consejo de Europa y quedaba al margen de los campos competenciales de las Comunidades Europeas.

No obstante, poco a poco, la situación fue cambiando de sentido hacia una progresiva preocupación de los derechos humanos en el seno de las Comunidades Europeas. Recordemos que los Jefes de Estado y de Gobierno en la famosa *Declaración sobre la Identidad Europea* de Copenhague de diciembre de 1973, ya afirmaron su compromiso de « [...] salvaguardar los principios de la democracia representativa, del estado de derecho, de la justicia social —finalidad del progreso económico— y del respeto de los derechos del hombre como elementos fundamentales de la identidad europea»¹⁸.

En ese nuevo horizonte, los primeros pasos concretos los dio el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que poco a poco se fue mostrando proclive a tener en cuenta los derechos fundamentales en el marco del Derecho comunitario, en parte debido a la maduración natural de la in-

¹⁶ «Toda Alta Parte Contratante podrá someter al Tribunal cualquier incumplimiento de lo dispuesto en el Convenio y sus Protocolos que, a su juicio, pueda ser imputado a otra Alta Parte Contratante.» Véase, en este sentido, Dörr, «European Convention on Human Rights», 503.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Bulletin of the European Communities. December 1973, No 12. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. “Declaration on European Identity”, 118-122.

tegración europea —en la que cada vez se involucraban más personas y más materias lo que implicaba la necesidad de ejercer esas materias respetando los derechos humanos tal como lo hacían los Estados Miembros con anterioridad—¹⁹, y en parte debido a la presión de los tribunales constitucionales de algunos Estados Miembros. En concreto, el Tribunal de Justicia comenzó a considerar que los derechos fundamentales que se encontraban en los convenios internacionales, especialmente el CEDH de 1950, y en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados Miembros formaban parte de los principios generales del Derecho Comunitario, hoy de la UE²⁰, llegando a sistematizar y consolidar esa jurisprudencia en su sentencia de 14 de mayo de 1974 en el asunto *Nold*²¹.

Esa jurisprudencia del Tribunal fue asimismo avalada por las tres instituciones que intervienen en el proceso legislativo de la Unión mediante su Decisión Común de 5 de abril de 1977, estableciendo que « [...] los derechos fundamentales que resultan en particular de las constituciones de los Estados miembros, así como de la Convención Europea de Protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales. [...] », deben ser respetados por las instituciones²².

Junto a ello, la jurisprudencia destilada por el Tribunal en el asunto *Nold* fue recogida posteriormente en los tratados constitutivos a través del preámbulo del Acta Única Europea de 1987 y del artículo F del Tratado de Maastricht de 1992 (hoy artículo 6.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE)).

Con el paso del tiempo, y superado el escollo de la falta de previsión en el derecho primario de la protección de los derechos humanos, se avanzó en

¹⁹ Según Araceli Mangas Martín, el Tribunal de Justicia comenzó a prestar una protección judicial de los derechos humanos, basada no en una competencia transferida explícitamente por parte de los Estados Miembros, sino en el hecho de que las instituciones europeas deben ejercer las competencias que les han sido atribuidas por los Estados respetando las mismas obligaciones en materia de derechos humanos a las que estaban sometidos los Estados Miembros con anterioridad a la cesión de aquellas materias a las Comunidades (Araceli Mangas Martín, «Introducción. El compromiso con los derechos fundamentales», en *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: comentario artículo por artículo*, dir. por Araceli Mangas Martín (Bilbao: Fundación BBVA, 2008), 32-33.

²⁰ El primer asunto donde el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas acogió la idea de que los derechos fundamentales formaban parte del Derecho comunitario a través de los principios generales del derecho, fue el asunto *Stauder* en 1969: Asunto 29-69, Erich Stauder contra Stadt Ulm – Sozialamt, Petición de decisión prejudicial: Verwaltungsgericht Stuttgart – Alemania, Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1969, ECLI:EU:C:1969:57.

²¹ Asunto 4-73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung contra Comisión de las Comunidades Europeas, Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de mayo de 1974, ECLI:EU:C:1974:51.

²² Declaración Común del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión, de 5 de abril de 1977 (*DO C 103* de 27 de abril de 1977), 1.

esta dirección a través de la adopción explícita de un catálogo de derechos fundamentales con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). Recordemos que la Carta fue elaborada en la Convención previa a la Conferencia Intergubernamental de Niza del año 2000; fue proclamada el 7 de febrero de 2000²³ y llamada a formar parte del Tratado de Niza de 2001, aunque a la postre no se incluyó en el Tratado a causa de la oposición británica en la Conferencia²⁴; fue elevada al rango jurídico de los Tratados Constitutivos mediante el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 (artículo 6. 1 del TUE), tras el intento fallido del Tratado por el que se pretendía establecer una Constitución para Europa de 29 de octubre de 2004²⁵ en el que la CDFUE sí formaba parte del propio texto²⁶.

A los efectos de este artículo, la entronización de la CDFUE gracias al artículo 6.1 del TUE posee una enorme relevancia, ya que, el proceso de adopción de esa disposición implica un acuerdo unánime²⁷ de los Estados Miembros de la UE y su modificación solo podría llevarse a cabo por un acuerdo igualmente unánime de aquéllos²⁸, lo que equivaldría, *mutatis mutandi*, en la nomenclatura del derecho internacional universal, a dotar de un carácter imperativo a las normas de ese texto.

²³ DO C 364 de 18 de diciembre de 2000.

²⁴ El Consejo Europeo de Niza del 7 al 10 de diciembre de 2000 decidió dejar la cuestión del alcance jurídico de la Carta para más adelante, véase: «Consejo Europeo de Niza 7-10 de diciembre de 2000, Conclusiones de la Presidencia», Parlamento Europeo, acceso el 11 de diciembre de 2017, http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm.

²⁵ DO C 310 de 16 de diciembre de 2004.

²⁶ Véase: «Proyecto de texto de la Parte II con comentarios, Carta de los Derechos Fundamentales, DO C 364 de 18.12.2000», Convención Europea, Secretaría, CONV 726/03, acceso el 11 de diciembre de 2017, <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/es/03/cv00/cv00726.es03.pdf>.

²⁷ Junto al texto principal del Tratado de Lisboa, se adoptó el Protocolo sobre la Aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido (Protocolo 30) por que se precisaron determinados aspectos de la aplicación de la misma. Asimismo, la República Checa y Polonia emitieron sendas declaraciones relativas a la CDFUE (Declaraciones 53.^a y 61.^a respectivamente). Estos textos no implican la falta de adhesión de estos Estados a la CDFUE, por lo que no deben ser tenidos como excepciones a la unanimidad, tal como se desprende de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2011 en el asunto *N.S. y otros*, en el que la Gran Sala afirmó que «[el Protocolo 30] no tiene por objeto eximir a la República de Polonia y al Reino Unido de la obligación de respetar las disposiciones de la Carta, ni impedir que un órgano jurisdiccional de uno de estos Estados miembros vele por que se respeten tales disposiciones» (véase: Asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10, *N.S. y otros*, Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2011, ECLI:EU:C:2011:865, apartados 116-122).

²⁸ Se debe entender que el artículo 48, apartados 1 a 5, del TUE, reserva el procedimiento de revisión ordinario a la revisión de la Carta, con la intervención de la Convención, la Conferencia intergubernamental y la ratificación por parte de los Estados Miembros.

Asimismo, los Estados Miembros de la UE consideraron que era conveniente que la organización se adhiriera expresamente al CEDH y así lo plasmaron, primero, en el fallido tratado de 2004 por el que se establecía una constitución para Europa y, más tarde, ya con éxito, en el Tratado de Lisboa, a través de lo que dispone hoy el artículo 6.2 del TUE. Con ello, se pretendía aumentar las garantías del respeto por parte de las instituciones, órganos y organismos de la UE de las obligaciones que establece el Convenio mediante un control judicial externo, el del TEDH²⁹. En este contexto, la Comisión se dirigió el 4 de julio de 2013 al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) para solicitar su dictamen sobre la compatibilidad del Proyecto de acuerdo de adhesión de la UE al CEDH, que se había negociado para entonces, con el Derecho de la Unión³⁰, de conformidad con el artículo 218. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En su dictamen de 18 de diciembre de 2014³¹, el Tribunal consideró que el citado acuerdo de adhesión era contrario al Derecho de la Unión basándose en cuatro argumentos: en primer lugar, estimó el Tribunal que puesto que el CEDH otorga a las Partes en el Convenio la facultad de establecer estándares de protección superiores a los garantizados por el propio Convenio, si eso se quisiera llevar a cabo a través de la CDFUE es preciso garantizar la coordinación entre el CEDH y la Carta, y a juicio del Tribunal no se había establecido disposición alguna en el acuerdo previsto para garantizar tal coordinación³². En segundo lugar, el TJUE temía que, cuando el CEDH pase a formar parte del Derecho comunitario en cuanto tratado, pues ya forma parte de él en virtud de los principios generales, se produzca una incoherencia entre la competencia exclusiva del TJCE en cuanto a la aplicación e interpretación del Derecho de la UE y la posibilidad de introducir demandas ante el TEDH alegando violaciones del Convenio originadas en el ordenamiento jurídico de la Unión³³. En tercer lugar, el dictamen del Tribunal encontraba problemas en cuanto al hecho de que para resolver determinados procedimientos en la jurisdicción del TEDH —el relativo a la figura de codemandado y el de intervención previa— el TEDH asumiría competencias que podrían alterar la distribución de competencias entre la Unión y

²⁹ En este sentido véase: Mangas Martín, «Introducción. El compromiso con...», 71-72.

³⁰ Fifth negotiation meeting between the CDDH *ad hoc* negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Final Report to the CDDH, 47+1 (2013) 008 rev2, Strasbourg, 10 June 2013.

³¹ Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia (Pleno) de 18 de diciembre de 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

³² *Ibid.*, apartados 189-190.

³³ *Ibid.*, apartados 204-214.

los Estados Miembros en el derecho comunitario³⁴. En cuarto lugar, el Tribunal estimaba que sería altamente problemática la compatibilidad con el Derecho comunitario de la concesión de competencia al TEDH para pronunciarse sobre si los actos adoptados en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) respetan el CEDH, situación que se produciría al adherirse la Unión al CEDH, cuando en principio los actos de la PESC por su propia configuración dentro del Derecho de la Unión escapaban al control jurisdiccional³⁵.

Sea como fuere, las objeciones del Tribunal de Justicia al acuerdo propuesto no son insalvables desde el punto de vista técnico, e incluso el propio Tribunal señala en algunos casos cómo se debería proceder para solventar los obstáculos, aunque debemos esperar a ver si los Estados miembros de la Unión tienen voluntad política para superarlos³⁶.

Por otro lado, con el paso de los años y las sucesivas reformas en los tratados constitutivos, se ha llegado a propugnar el respeto de los derechos humanos como uno de los valores fundamentales de la UE, tal como queda reflejado en el actual artículo 2 TUE, y se ha exigido, para poder aspirar a ser miembro de la organización, el requisito *sine qua non* de ser un Estado europeo protector de los derechos humanos, como se dispone en el actual artículo 49 TUE.

Junto a ello, tras la reforma en los tratados constitutivos operada por el Tratado de Lisboa, el TUE ha regulado en su artículo 7 la posibilidad de suspender en sus derechos a un miembro de la Unión si se constata que ha cometido una violación grave y persistente de los valores contemplados en su artículo 2, entre ellos el respeto de los derechos humanos. Naturalmente, el procedimiento para imponer esta sanción demuestra la voluntad de constituirse en un último recurso, puesto que se ha previsto un mecanismo de alerta temprana de riesgo de violación que permitiría a la Unión dirigir recomendaciones al Estado para evitar que ésta se llegue a materializar. En efecto, cuando en una fase avanzada de un procedimiento muy reglado el

³⁴ *Ibid.*, apartados 224-247. En relación con los procedimientos de codemandado y de intervención previa, véase: Ruth Martínón Quintero, «Los derechos humanos en la Unión Europea. En especial el problema de la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 28 (2015): 49-71.

³⁵ Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia (Pleno) de 18 de diciembre de 2014, ECLI:EU:C:2014:2454, apartados 252-257.

³⁶ No obstante, en general, impone unas condiciones que supondrían una situación de privilegio para la UE (y para su TJUE) respecto de los demás sujetos parte en el CEDH (y sus máximos órganos jurisdiccionales). Sobre este dictamen y la situación que provoca en el Derecho Comunitario véase: Patricia Llopis Nadal, «La necesidad procesal de la adhesión de la Unión Europea al CEDH: Un asunto que continúa pendiente tras el dictamen 2/13 del TJUE», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 29 (2015).

Consejo llegue al convencimiento de que existe un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de aquellos valores, podrá requerir al Estado en cuestión, solicitar explicaciones y hacerle recomendaciones. Solo después, si la situación no se corrige, entonces el Consejo Europeo, por unanimidad, pasaría a constatar formalmente la existencia de una violación grave y persistente de dichos valores por parte de aquel Estado; tras lo cual, el Consejo le podrá imponer, por mayoría cualificada, la suspensión de determinados derechos derivados de su pertenencia a la Unión. Entre las sanciones posibles, se prevé la posibilidad de impedir su participación en las votaciones del Consejo. El Tratado establece, además, que en el momento de imponer la sanción se deberá tener en cuenta las consecuencias que ésta pueda tener para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas. Esta sanción no afectará en ningún caso a las obligaciones del Estado en cuestión en virtud de los tratados y podrá ser revisada e incluso revocada en el caso de cambios en la situación que la motivó.

El mecanismo diseñado en el artículo 7 TUE que acabamos de describir acaba de activarse por primera vez en la historia a raíz de la adopción en los últimos años de una serie de normas por parte de las autoridades polacas en relación con el poder judicial que parecen afectar la independencia del mismo *vis à vis* del ejecutivo y el legislativo. Así es, en virtud de su Propuesta de 20 de diciembre de 2017, la Comisión ha propuesto al Consejo que adopte una decisión constatando el riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia en el marco del procedimiento previsto en el artículo 7 TUE³⁷.

IV. Conclusión

A lo largo de nuestra investigación hemos ido constando como tanto en el sistema jurídico del Consejo de Europa, como en el de la hoy UE, se han ido proclamando los derechos humanos en diversos instrumentos y adoptando mecanismos jurídicos, cada vez más reforzados, tendentes a su protección.

³⁷ Comisión Europea, Propuesta motivada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia, COM(2017) 835 final 2017/0360. El Parlamento Europeo, que ya había ido abordando la cuestión y adoptando resoluciones sobre la cuestión con anterioridad, el 1 de marzo de 2018, pidió al Consejo que emprendiera acciones sin demora con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, del TUE, véase a este respecto: Press Release, 1 March 2018, «Rule of law in Poland: Parliament supports EU action», <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180226IPR98615/rule-of-law-in-poland-parliament-supports-eu-action>, acceso el 5 de abril de 2018.

Así es, en el sistema del Consejo de Europa se ha creado un mecanismo jurisdiccional en el que hoy se reconoce la competencia obligatoria del TEDH y se faculta incluso a los individuos a presentar demandas directamente contra los Estados, algo que supone una excepción muy relevante en el derecho internacional, donde la regla general es que es el Estado de la nacionalidad el que asume la protección internacional de sus ciudadanos. Junto a ello, se ha previsto la supervisión del Comité de Ministros del cumplimiento de las sentencias del TEDH, lo que es un elemento decisivo para garantizar la eficacia de las mismas. Por otro lado, al margen del mecanismo jurisdiccional, sin necesidad de demanda, el Comité de Ministros puede sancionar a los Estados que no respeten los derechos humanos, en virtud del mecanismo previsto en el artículo 8 del Estatuto del Consejo de Europa, incluso con la expulsión de la organización internacional, algo que supondría una mancha imborrable para el Estado que se viera en esa situación.

En cuanto a la UE, si bien en un principio, durante décadas no tuvo competencias en materia de derechos humanos, de forma creciente va incorporando la protección de los mismos en su ordenamiento. Se ha aceptado la competencia del TJUE para conocer de asuntos relativos a la violación de los derechos humanos, se ha adoptado la CDFUE y se ha elevado a este instrumento jurídico al mayor rango de las normas del Derecho Comunitario. Asimismo, en virtud del mecanismo previsto en el artículo 7 del TUE, si un Estado viola de forma continua y grave los valores del artículo 2 del mismo, en el que se hace referencia al respeto de los derechos humanos, se le puede sancionar incluso con la pérdida del derecho de voto en el Consejo de la Unión Europea.

En definitiva, resulta casi evidente que en los ordenamientos jurídicos de estas dos organizaciones internacionales europeas los derechos humanos se tratan de proteger de forma muy especial, haciendo coherente la proclamación que en algunas disposiciones de sus tratados constitutivos se hace de los derechos humanos como uno de los valores esenciales de esas organizaciones internacionales.

De esta forma, si los derechos humanos constituyen uno de los valores esenciales tanto de la UE como del Consejo de Europa y además los Estados miembros han sido coherentes estableciendo mecanismos muy importantes para su protección, parece lógico entonces concluir que sí, que la protección de los derechos humanos pertenece a la identidad europea simbolizada en estas organizaciones.

Es más, en relación al menos con el CEDH, como la expresión acuñada por el TEDH en el asunto *Loizidou* arriba comentado lo puso de realce de forma clara, el CEDH crea una especie de orden público europeo. Cualquiera que sea el significado concreto de esta expresión, creemos que evoca

unas normas especialmente protegidas, unas normas que se quieren poner por encima de la voluntad de los Estados, es decir una especie de derecho imperativo.

En mi opinión, es posible considerar que el conjunto del resto de mecanismos jurídicos aquí contemplados en el marco del derecho del Consejo de Europa y de la UE para la protección de los derechos humanos ofrece esa misma imagen global de una intención por parte de los Estados miembros de estas organizaciones de situar a las normas proclamadoras y protectoras de los derechos humanos por encima de la voluntad de los Estados, o lo que es lo mismo, creando una especie de derecho imperativo europeo, con lo que quizá podamos concluir que el carácter imperativo de los derechos humanos es uno de los rasgos característicos de la identidad europea.

About the author

Professor Espaliú got a scholarship from the Spanish Ministry of Education (1995-1998), he has been Lecturer in the University of Navarra (Spain) (1998-2000), Legal Officer of the International Court of Justice (2000-2006) and Ramón y Cajal Researcher in the University of Córdoba (Spain) (2007-2012). At present, he is Associate Professor in Public International Law and European Union Law at the International University of Catalonia (UIC, Barcelona) (Spain); Vice-Dean for Academic Affairs at the Faculty of Law (UIC, Barcelona) and Director of the Charlemagne Institute of European Studies. He coordinates a research group recognized by the Government of Catalonia. He obtained the accreditation as Associate Professor (ANECA) in 2011 and as Full Professor (AQU) in 2015. Furthermore, he has been awarded two six-years research periods (CNAI) and two six-years research periods (AQU). Regarding European Law, he has published, among others, the following articles: A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation of European Law through the European Citizens' Initiative and its Scope in International Law, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 54, 2016, pp. 181-202; The EU response to the Paris terrorist attacks and the reshaping of the rights to self-defence in International Law, *Spanish Yearbook of International Law*, N.º 20, 2016, pp. 183-207.

Sobre el autor

El profesor Espaliú ha sido becario de investigación de Ministerio de Educación (1995-1998), profesor de la Universidad de Navarra (1998-2000), Letrado de la Corte Internacional de Justicia (2000-2006) e inves-

tigador Ramón y Cajal en la Universidad de Córdoba (2007-2012). En la actualidad, es profesor agregado de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea en la *Universitat Internacional de Catalunya* (UIC, Barcelona); Vicedecano de Ordenación Académica de la Facultad de Derecho de la UIC y Director de su Instituto Carlomagno de Estudios Europeos. Es coordinador de un grupo de investigación de la Generalitat de Catalunya. Ha obtenido la acreditación de profesor titular de ANECA en 2011 y la acreditación de catedrático de la AQU en 2015. También cuenta con dos sexenios de investigación del CNAI y dos sexenios de investigación de AQU. En materia de Derecho Europeo, entre otros trabajos, ha publicado: A Reflection on the Participation of Individuals in the Creation of European Law through the European Citizens' Initiative and its Scope in International Law, *Cuadernos Europeos de Deusto*, N.º 54, 2016, pp. 181-202; The EU response to the Paris terrorist attacks and the reshaping of the rights to self-defence in International Law, *Spanish Yearbook of International Law*, N.º 20, 2016, pp. 183-207.

EU Identity in a Westphalian and Multicultural Context*

Identidad de la Unión Europea en un contexto multicultural y de Westphalia

Arantza Gómez Arana
Birmingham City University
Arantza.GomezArana@bcu.ac.uk

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp269-285>

Summary: I. Introduction.—II. Framework of European Identity: normative power.—III. EU identity inside the European Union. 1. Solidarity. 2. Human Rights. 3. Multiculturalism.—IV. Migration and Greece.—V. EU identity considering solidarity, human rights and multiculturalism in a post-Westphalian context.—VI. Conclusion

Abstract: The development of an EU identity should be supported by a legal framework to be able to justify its legitimation. Following the work of Ian Manners on normative power, this paper discusses the links between key aspects of EU values such as solidarity and human rights in a context where supporters of nation-states and Westphalian views of states have recently dominated European politics. This has had a direct impact (or lack of) on the promotion of multiculturalism. This paper takes Greece as an example of how the EU's approach towards this country could have been a display of solidarity and promotion of human rights but it missed the opportunity. One of the reasons for favouring a more utilitarian approach could be linked to the lack of sense and belonging to the EU society as a consequence of the barriers created by strong feelings of nationalism attached to European states and nations together with a lack of promotion of multiculturalism. It is argued that a more multicultural society could benefit from the creation of an EU identity and consequently, the creation of an EU society, EU policies, and potentially, the avoidance of future European crisis such as the one created with Brexit.

Keywords: EU identity, multiculturalism, Solidarity, Human Rights, Greece

Resumen: *El desarrollo de la identidad de la Unión Europea debería estar defendido por un marco legal para poder justificar su defensa. A través del trabajo de Ian Manners con «normative power» este artículo desarrolla una conexión entre aspectos claves de algunos de los valores de la Unión Europea como son solidaridad y derechos humanos, en un contexto donde los estados-nación y los defensores de Westphalia han dominado la política europea. Esto ha influenciado*

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 16 de julio de 2018.

en la (o la falta de) promoción de multiculturalismo. Este artículo toma como ejemplo de las acciones de la Unión Europea a Grecia en lo que podría haber sido una muestra de su solidaridad y respeto por los derechos humanos, pero la Unión perdió su oportunidad. Una de las razones de favorecer acciones utilitarias podría estar unida a la falta de sentido y de pertenencia a la sociedad de la Unión como consecuencia de las barreras creadas por fuertes sentimientos de nacionalismo unidos a países y naciones europeos a la vez que por la falta de promoción de multiculturalismo. Se argumenta que una sociedad multicultural podría beneficiar a la creación de una identidad de Unión Europea y como consecuencia una sociedad y políticas a nivel de Unión Europea y evitar futuras crisis como la que se ha creado con el Brexit.

Palabras claves: *Identidad de Unión Europea, multiculturalismo, solidaridad, derechos humanos, Grecia.*

I. Introduction

The development of the integration project that the European Union (EU) is today, could be described as uneven, if attention is paid to the degree of integration among different sectors and countries. In relation to the latter, there are countries who decided to share the same currency with all the economic and financial interdependence that it creates. The uneven integration in relation to sectors can be seen with the creation of the common market while avoiding the same level of integration in the area of social policies and welfare states.

The argument of creating similar social policies could potentially help to create a sense of solidarity among countries, and it could help to promote the idea that equal treatment of EU citizens is needed to improve the value of EU citizenship. Miller discussed the negative impact that having different cultures across countries has on the development of genuine social solidarity¹. “Empirical studies have shown a strong correlation between social homogeneity and generous redistributive welfare policies². (...) The duties

¹ David Miller, *On Nationality* (Oxford: Clarendon 1995); Peter O’Brien, *The Muslim Question in Europe: Political Controversies and Public Philosophies* (Philadelphia: Temple University Press 2016).

² O’Brien, *The Muslim Question in Europe...*,46; Alberto Alesina and Edward Glaeser, *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference* (New York: Oxford University Press 2006) and Robert Putnam, “E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century.” *Scandinavian Political Studies*, 30 n.º2 (2007): 137–74.

we owe to our fellow nationals are different from, and more extensive than, the duties we owe to humans as such”³.

Part of the discussion around multiculturalism in academia relates to human rights and social equality and how, together, they can actually improve the solidarity among EU members better than through discourse on nationalism i.e Britishness⁴. Consequently, this paper discusses to what extent the development of an EU identity within a multicultural society based on the promotion of human rights and social equality fits better within the EU project considering the goal of an “ever closer” Union and the EU’s motto: “united in diversity”. This argument is developed also as a way of dealing with the ghost of conflicts, wars and nationalism associated with the history of the continent. The potential for a successful European society, and therefore, identity is “despite its increasing multiculturality”⁵ based on four elements:

“First is the political drive towards greater union, through the single market, the common currency and constant rhetoric about Europeanness, reinforced by financial incentives in many subregions. Second is the effective acceptance in all member states (including Britain) that some sovereign powers have been definitively conceded to a European entity. Third is the heightened social mobility that has been in evidence in Europe in the last two decades, facilitated by cheap air travel, legal freedoms of movement and the variability of national labour markets. Fourth is the impact of immigration from outside the EU, which has greatly increased the diversity of European societies, some of which had remained demographically stable for centuries. This has overshadowed the sense of the major fissures in Europe being between separate nations and/or nation-states”⁶.

The examples applied in this paper attempt to demonstrate the existence of obstacles to the last element mainly but also to some aspects of element 1 and 2.

The rest of the paper is divided into three sections. The first one will discuss the theoretical framework that heavily relies on Ian Manners exceptional work on EU normative power. The second section will test the

³ O’Brien *The Muslim Question in Europe...*, 46; David Miller, *Citizenship and National Identity* (Cambridge: Polity 2000), 27.

⁴ Mike O’Donnell, “Review Debate: We need human rights not nationalism ‘lite’ Globalization and British solidarity” *Ethnicities* 7, n.º2 (2007): 248-259.

⁵ Lisbeth Aggestam & Christopher Hill, “The challenge of multiculturalism in European foreign policy International Affairs”, *The Royal Institute of International Affairs* 84, n.º1 (2008): 97–114.

⁶ *Ibidem*, 16.

social solidarity and the promotion of human rights considering the bailouts of Greece. The third section will discuss the degree of social solidarity with EU countries dealing on a daily basis with the consequences of the migration crisis in the Mediterranean as it is the case of Greece. And the last section will discuss one of the main obstacles for the creation of an EU society and therefore identity, and the promotion of Westphalia nation-states by some sectors of the society.

II. Framework of European Identity: normative power

The wish to create a unified Europe is certainly not new, and perhaps the reasons for that aim could be associated with the perception of a shared destiny and identity. As Viviane Reding, the then Vice-president of the European Commission explained quoting Victor Hugo's discourse at the Paris Peace Congress: "A day will come when you — France, Russia, Italy, England, Germany — all you nations of the continent will merge, without losing your distinct qualities and your glorious individuality, in a close and higher unity to form a European brotherhood (...) A day will come when bullets and bombs will be replaced by votes, by universal suffrage of the peoples, by the venerable arbitration of a great sovereign senate which will be to Europe what Parliament is to England, [...] what the Legislative Assembly is to France"⁷.

The then Vice-president explained the connection between Victor Hugo's discourse and the European Motto "United in diversity": "he specifically mentions a fundamental concern rooted deep in European history, one that colours every debate about closer integration in Europe and one that is especially close to my heart: *he wanted the nations of Europe to come together in a higher community, a great brotherhood, without losing their distinct qualities and their glorious individuality*⁸. 'United in diversity' – the European motto, explicitly incorporated in the 2003 Constitutional Treaty for Europe, can be traced back to Victor Hugo"⁹. The EU motto, is discussed in the literature on multiculturalism. "The EU is founded on the inherently multicultural idea of 'unity in diversity', which

⁷ European Commission Press Release SPEECH-12-796_EN Centrum für Europarecht an der University Passau / Passau 8 November 2012 Viviane Reding Vice-President of the European Commission *Why we need a United States of Europe now*. Last update 19 February 2018 http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-796_en.htm

⁸ Highlighted by the author.

⁹ European Commission Press Release.... http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-796_en.htm

posits that the EU shall promote the cultural diversity of its member states, yet also advance a set of values common to all. Prominent among the latter are the ideals of democracy, tolerance and respect for human rights, which both internally and externally have become key identity markers of the EU as a would-be carrier of universal values”¹⁰.

The idea of the protection of minorities has been relevant when developing a common EU policy in the area of migration by giving “equal rights (legal, economic, social and cultural) without being expected to give up their cultural distinctiveness”¹¹. Moreover, the discussion of a European identity has been affected also by international issues such as the process of globalization, different types of migration including illegal immigration and other issues¹². “Contemporary communitarianism maintains, however, that each bona fide community ought to be able to preserve and practice the norms and values that make it distinct regardless of where the physical frontiers of nation-states fall”¹³. The perception of the EU’s identity created by multiple identities¹⁴ could be seen as a response to the recent history of the continent association with extreme views on nationalism and conflict¹⁵. Whitman¹⁶ explains following the work of Manners¹⁷ that both the nature of the European Union and its identity serve as a way of moving away from the “state as the centre of concern”. Discussions of civilian power refer to “Westphalian cultururation”¹⁸.

The development of EU normative power associated with the creation on an identity based on values and ideas started mainly with the work of Ian Manners¹⁹. The list of normative principles that Manners created include: “sustainable peace, freedom, democracy, human rights, rule of law, equality, social solidarity, sustainable development and good

¹⁰ Aggestam and Hill, “The challenge of multiculturalism ...”, 99.

¹¹ *Ibidem*, 99.

¹² *Ibidem*

¹³ O’Brien, *The Muslim Question in Europe...*, 47; Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality* (New York: Basic Books 1983), 314

¹⁴ Ian Manners “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies* 40 (2002): 235-258. And Ian Manners, “Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads”, *Journal of European Public Policy* 13, n.º2 (2006): 182-199, DOI: 10.1080/13501760500451600 taken from Richard G. Whitman, ed., *Norms, Power and Europe: A New Agenda for Study of the EU and International Relations* (London: Palgrave Studies in European Union Politics Palgrave Macmillan 2011), 178.

¹⁵ Whitman. *Norms, Power...*178.

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms”, 236.

¹⁸ Manners, “Normative Power Europe reconsidered...”, taken from Whitman *Norms, Power...*,176.

¹⁹ Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms”, 236.

governance”²⁰. This paper is going to test the EU’s solidarity and respect for human rights considering the Unions’ actions in relation to Greece internally and externally. “Social solidarity”, according to Manners, includes the following points which emanated from Article 3-3 Reform Treaty 2007:

1) “The extensive understanding of social solidarity becomes clear in references in the objectives of the draft Reform Treaty to ‘balanced economic growth’, ‘social market economy’, ‘full employment’ and combating ‘social exclusion’, as well as promoting ‘social justice and protection’, intergenerational solidarity, and *social solidarity among (and between) member states*”^{21,22}.

The way the European Union has dealt with the Eurocrisis after suffering the financial crisis could be seen as a prioritization of an economic argument in detriment of a social one. The bailouts emphasised an agenda: countries that are part of the Eurozone and could have a negative impact on the Euro had to accept austerity measures for several years decided by other countries in a wealthier position. This approach could affect the defence of an EU’s identity that includes social solidarity broadly understood. The real EU identity —like any other identity— can be best tested in times of crisis, including a financial crisis. The Eurocrisis also brought an increase in the movement of workers from those countries suffering high levels of unemployment as well as the consequences of the bailouts. This was perceived in some European countries like the UK with mixed views which could affect the aim of a real multicultural continent.

2) “The principle of social solidarity goes beyond intra-EU relations to inform and shape EU development and trade policies, as the draft treaty suggests with its references to the Union’s contribution to ‘*solidarity and mutual respect among peoples*’²³, free and fair trade, eradication of poverty”²⁴.

The second aspect of Manners principle of solidarity refers to EU’s actions beyond the continent. The existence of this value will be tested through the analysis of the Union’s reaction to the migration crisis in the

²⁰ Ian Manners, “The normative ethics of the European Union”, *International Affairs* 46 (2008): 84.

²¹ Highlighted by the author.

²² Manners “The normative ethics...”, 53

²³ Highlighted by the author.

²⁴ Manners “The normative ethics...”, 53

Mediterranean. The perception of a “Fortress Europe” questions to some extent the idea of solidarity as a priority of the Union’s identity.

“Associative human rights” is the second principle that this paper will analyse to understand European Union’s identity and its link with multiculturalism. As in the case of solidarity, Manners elaborates further this idea that emanates from the Treaties. For this discussion the following ones are especially relevant:

1) “Associative human rights include both individual human rights and collective human rights. (...) The associative nature of EU human rights has developed *since the 1973 Declaration on European Identity*²⁵ through the 1986 Declaration of Foreign Ministers of the Community on Human Rights and the 1991 Resolution of the Council on Human Rights, Democracy and Development. All of these documents emphasize the universality and indivisibility of these associative human rights with consensual democracy, the supranational rule of law and social solidarity”.

Respect for human rights is a value associated with the European Union as it would be expected of any democratic state; a different debate would be in relation to how far they are willing to go defending them. However, the direct link with social solidarity is not discussed extensively.

2) “The article of the Reform Treaty dealing with fundamental rights, article 6, illustrates the way in which human rights developments within the Union contribute to its external actions. The first aspect of this is the inclusion of human rights as general principles of the Union’s law, (...) The third aspect is the extent to which human rights provisions are promoted through the interdependent external actions of trade and aid, humanitarian and *migration*²⁶ issues²⁷.”

The notion that where the EU goes, EU law goes with it, is, to some extent debatable in relation to the refugee crisis. Moreover, solidarity has to be discussed considering different perspectives, including refugees’ perception which it does not seem to be the case. Multiculturalism it not only the tolerance or acceptance of other cultures, but the recognition of equal treatments of other cultures and communities.

This identity is not just about *what the Union says it is*, but also about *what it does*. Therefore, the rest of the paper will focus on EU’s actions

²⁵ Highlighted by the author.

²⁶ Highlighted by the author.

²⁷ Manners “The normative ethics...”, 53.

and/or inactions instead of their discourses on identities. Also, this paper will discuss on the extent to which the official discourse of EU values, ideas and consequently identity, is demonstrated through actions. For that to happen, a clear demonstration of social solidarity across states and cultures will have to be present.

III. EU identity inside the European Union

This section will analyse to what extent EU actions reflect a real solidarity and promotion of human rights in relation to Greece within the context of the Greek financial crisis. It will focus on the different types of solidarity (economic, social and cultural), and cultural solidarity, and on its consequences for the promotion and respect of human rights.

Since 2010, Greece has on several occasions received financial assistance by different institutions including the European Commission and the European Central Bank. The EU facilitated this funding through the European Financial Stability Facility (EFSF) before the creation of the European Stability Mechanism (ESM), and the bailouts were linked to specific policies tied to public expenditure.

1. *Solidarity*

In December 2011, the Head of states of the European Union with the exception of the UK tried to adopt fiscal measures that would help to combat the public debt of countries belonging to the Eurozone²⁸. The UK, in fact, veto the potential creation of those measures as a European Union Treaty. But by the end of January of 2012, 25 member states agreed to have the adoption of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union as an International Treaty, even though it required only the ratification of 12 countries for its implementation²⁹ and a year later, in January 2013, it was implemented³⁰.

A few years later, the UK again demonstrated a different perception of EU solidarity. In 2015, the then Prime Minister of the UK Cameron announced the end of the European Financial Stabilisation Mechanism

²⁸ House of Commons Library 2012.

²⁹ House of Commons Library 2012.

³⁰ EU-Lex 2014 Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG) of 2 March 2012 – not published in the Official Journal., Last update 10.03.2014, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=URISERV%3A1403_3

(EFSM), through which EU countries helped with bailouts. However, the Commission relaunched that fund to help with the financial Greek crisis³¹. Since that mechanism requires Qualified Majority Voting (QMV) and the Eurozone countries together achieve a majority through this voting mechanism, the UK could not impede that decision³². In July 2015, a discussion over the participation of non-Eurozone countries in those bailouts took place, but David Cameron only achieved a promise to change legislation³³. The ESM “is based on the new provision (a paragraph 3) inserted into Article 136 TFEU by a decision adopted on 25 March 2011 by the European Council³⁴ allowing the establishment of a permanent financial assistance mechanism in order to ensure the stability of the Eurozone (...). The insertion of Article 136(3) TFEU was seen as way to circumvent the ‘no bailout’ clause of Article 125 TFEU which prohibits the debts of the EU Member States from being assumed either by the Union itself or by any other Member State³⁵”³⁶. Cameron’s solidarity with other countries can be questioned. And the discussion, vote and negotiations on Brexit are directly link to the rejection of a EU society where solidarity is key. However, there is not enough space in this article to discuss the case of the UK. Moreover, if other EU countries were not part (or aspire to be part) of the Eurozone, then it would easier to question their degree of solidarity in relation to this Treaty.

2. Human Rights

The Committee on Economic, Social, and Cultural Rights explained that the policies linked to the bailouts had a negative impact on the promotion of human rights by Greece³⁷.

³¹ Helen Thompson, “Inevitability and contingency: The political economy of Brexit” *The British Journal of Politics and International Relations* 19, n.º3 (2017): 434–449.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ In this regard see: Decision 2011/199/EU of the European Council amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro, (OJ L 91, 6 April 2011), 1.

³⁵ In this regard see: Jean-Victor Louis, «The No Bail-out Clause and Rescue Packages», *Common Market Law Review* 47, n° 4 (2010): 971-986.

³⁶ Olivier De Schutter, “The Implementation of the Charter of Fundamental Rights in the EU institutional framework”, *European Parliament Study for the AFCO Committee* (2016), accessed 21 March 2018,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571397/IPOL_STU\(2016\)571397_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571397/IPOL_STU(2016)571397_EN.pdf)

³⁷ *Ibidem*.

It has been argued that the application of the Charter of Fundamental Rights should be included in the conditionality applied to the lending of the ESM and the EFSF³⁸. In the case of Greece, the UN Human Rights Council appointed Juan Pablo Bohoslavsky as an expert to report on the consequences of foreign aid and foreign debt and explained the following: “the Commission remains bound by the full extent of European Union laws, the Charter of Fundamental Rights and has to protect and respect human rights enumerated therein also when it acts on the basis of the treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM). In addition, the ESM itself has to protect and respect the human rights enumerated in the Charter of Fundamental Rights given that, despite having a legal basis separate from the treaties, it constitutes a vehicle for the exercise of public authority in the framework of the Eurozone as referred to in Art. 136(3) of the Treaty on the Functioning of EU”³⁹.

The impact of these policies and/or adjustment programmes are considerable in relation to the decrease of human rights. The National Ombudsman explained that “the drastic adjustments imposed on the Greek economy and society as a whole have had dramatic consequences on citizens, while vulnerable groups increase and multiply”⁴⁰. Furthermore, the National Human Rights Commission explained that “a rapid deterioration in living standards coupled with the dismantling of the welfare State and the adoption of measures incompatible with social justice, which are undermining social cohesion and democracy”.⁴¹ The Independent Expert from the United Nations urged to Greece and European Institutions that further austerity measures should not come at the cost of human

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*, 33 and see: “Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights on his mission to Greece” February (2016), presented to the thirty-first session of the Human Rights Council, A/HRC/31/60/Add.2 accessed 21, March 2018

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session31/Pages/ListReports.aspx>

⁴⁰ “Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephass Lumina”, 27 March 2014 Greek Ombudsman, A/HRC/25/50/Add.1, accessed 21 March 2018 <http://www.undocs.org/A/HRC/25/50/Add.1> and see “Annual Report” (2011) 4, accessed 21 March 2018 www.synigoros.gr/resources/ee2011-english_translation-final.pdf

⁴¹ *Ibidem*, and see: National Commission for Human Rights, Annual Report (2011) 71-72, accessed 21, March 2018

<http://www.rwi.lu.se/NHRIDB/Europe/Greece/NationalCommissionforHumanRightsAnnualReport2011.pdf>

<http://www.undocs.org/A/HRC/25/50/Add.1>

rights, expressing concern that some of them could be incompatible with international human rights law.⁴²

3. *Multiculturalism*

The rise in xenophobic violence was also noticed in Greece. Part of the recommendations were related to the need to take measures to fight violent extremism considering international law in the area of human rights⁴³. There is a link between the refugee crisis and the financial constraints of Greece, the promotion of human rights and the (lack of) respect of multiculturalism: “The Greek State has provided aid and encouraged solidarity and support by the local population. There have been also positive developments in relation to the Greek Government policy towards refugees and irregular migrants, including a reduction of administrative detention”⁴⁴. But there are financial problems linked to their own financial situation. “Owing to austerity and the economic crisis, the Greek State is in a difficult position to respond adequately to the refugee crisis without additional European and international aid”⁴⁵. This helps to demonstrate first, the overlapping of internal and external issues when EU actions, and consequently the display of its identity as only possible taking into consideration both aspects. The next section elaborates this further.

IV. Migration and Greece

The concept of Normative Power Europe (NPE) discussed by Manners is directly linked to its identity. But, “the Union can only achieve the leadership role to which it aspires through the example it sets”⁴⁶. Moreover, “if the EU is normative power, hypocrisy and window dressing⁴⁷ would be a real contradiction with the NPE”⁴⁸.

⁴² United Nations Human Rights Office of the High Commissioner Media Statement, “Not at the cost of human rights” – UN expert warns against more austerity measures for Greece” 15 July 2015, accessed 21 March 2018

<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16238&LangID=E>

⁴³ “Report...” A/HRC/31/60/Add.2.

⁴⁴ *Ibidem.* 6.

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ Philip Alston and J. H. H. Weiler, “An ‘ever closer Union’ in need of human rights policy: the European Union and human rights”, in *The EU and Human Rights*, ed. by Philip Alston (Oxford: Oxford University Press, 1999), 4–5, taken from Whitman, *Norms, Power, ...*

⁴⁷ Erik O. Eriksen ‘The EU – A Cosmopolitan Polity?’ *Journal of European Public Policy*, 13, n.º2, (2006):266, taken from Whitman, *Norms, Power, ..., 13*.

⁴⁸ Whitman, *Norms, Power, ...*

In relation to the EU and its Mediterranean partners, before the migration crisis, the Union was already behaving in ways that demonstrated to some extent a contradiction in their normative power discourse when compared with their actions. Noutcheva explains how the EU does not reflect on its behaviour and demonstrates a very Eurocentric view, being more inclined to behave following the rational ideas of the EU members than following other values-based principles such as fairness and justice⁴⁹. It seems there is an issue of coherence between external and internal policies⁵⁰ which could be linked to the different perceptions from a normative point of view among EU states⁵¹.

In the last few decades the large influx of irregular migrants at the southern borders of Europe have shown the challenges that the EU's approach is facing due to the inadequacies of their policies. A study by Last and Spijkerboer collected the numbers on border deaths between from 1988 to 2014 between Spain and North Africa following different sources and the number of fatalities reached the 4 digits numbers, with one of the sources counting over 3.000 deaths⁵².

The perception of the European Union as 'Fortress Europe' had become a fact by the early 1990s and Europe was portrayed as a region that looked a migration as an external threat⁵³. On the opposite side, the development of the single market and also of the Schengen agreement created the perception of the promotion of freedom⁵⁴ and even solidarity among EU countries. This type of double standards is crucial to understand the type of real solidarity that the EU displays. Considering the consequences of the implementation of migration policies in general and asylum and migration in particular, there is room to question the promotion of human rights in

⁴⁹ Gergana Noutcheva, "Fake, Partial and Imposed Compliance: The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans", *Journal of European Public Policy* 16, n.º7 (2009): 1081, taken from Whitman, *Norms, Power,...*

⁵⁰ Uwe Puetter and Antje Wiener, "Accommodating Normative Divergence in European Foreign Policy Co-ordination: The Example of the Iraq Crisis", (2007):1085, *SSRN eLibrary*: accessed 21 March 218 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?a#bstrct_id=1029794, taken from Whitman *Norms, Power,....*

⁵¹ Whitman *Norms, Power,...*

⁵² Tamara Last and Thomas Spijkerboer. "Tracking deaths in the Mediterranean.", in *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during Migration*, ed. by Tara

Brian and Frank Laczko, (Geneva: International Organisation of Migration, 2014)

⁵³ See Russell King, Gabriella Lazaridis and Charalambos Tsardanidis, eds., *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe* (UK: Palgrave: 2000).

⁵⁴ Arantza Gomez Arana and Scarlett McArdle, eds., "The EU and the Migration Crisis: reinforcing a security based approach to Migration?" in *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered*, ed. by Juan Santos Vara, Sergio Carrera and Tineke Strik (Edwar Elgar Publishing, forthcoming 2018).

this area if it clashes with other political agendas such as the defence of ‘Fortress Europe’.

The Council has prioritised the decrease of irregular migration as it has been seen at their 1999 Tampere conclusions and the same approach continued through different Treaties including the Treaty of Lisbon⁵⁵. In 2014, five Member States dealt with 72% of applications EU-wide⁵⁶. Even though the current regulation has been criticised and helped to create Dublin IV, the responsibility and the right to address who enters their country stays at the state level⁵⁷. However, the word “solidarity” has been included if attention is paid to article 80 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU): “the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications” govern all policies enacted under Articles 77 through 79 (concerning border checks, asylum and immigration)⁵⁸.

As the work of Hathaway and Gammeltoft-Hansen⁵⁹ demonstrates, in the last 30 years we have seen how powerful countries committed to protect refugees, while at the same time working towards policies of “non-entrée” which includes maritime interception, to avoid refugees entering their territory and avoiding the application of refugee law. In fact, “the appeal of such non-entrée policies was thought to be the promise of insulating developed countries from de facto compliance with the duty of non-refoulement even as they left the duty itself intact. Non-entrée allows wealthier states to insist upon the importance of refugee protection as a matter of international legal obligation, knowing full well that they themselves will largely be spared its burdens.⁶⁰” Non-entrée mechanisms seems to be very effective since developed countries only protect around 20% of the refugees⁶¹.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ European Commission, “The European Agenda on Migration. Glossary, Facts and Figures”, accessed 21 March 2018 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/glossary_for_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

⁵⁷ Gomez Arana and McArdle “The EU and the Migration Crisis...”

⁵⁸ Paul McDonough and Evangelia Lilian Tsourdi, “The “Other” Greek Crisis: Asylum and EU Solidarity”, *Refugee Survey Quarterly* 31, n.º4, (2012):69, <https://doi.org/10.1093/rsq/hds019>

⁵⁹ James C. Hathaway and Thomas Gammeltoft-Hansen, «Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence», *Law & Economics Working Papers* (2014) Paper 106, http://repository.law.umich.edu/law_econ_current/106

⁶⁰ *Ibidem*, 7.

⁶¹ Volker Türk, “Address to the 60th Meeting of the UNHCR Standing Committee,” U.N. Doc. EC/65/SC/CRP.101 (1 July 2014), taken from Hathaway and Gammeltoft-Hansen “Non-Refoulement...”, accessed 21 March 2018, <http://www.unhcr.org/admin/dipstatements/576d41877/66th-meeting-standing-committee-executive-committee-high-commissioners.html>,

In the case of Greece, austerity measures affected their capabilities to look after refugees⁶². The amount of investment required to deal with this particular migration crisis is substantial and funds from the bailouts could have been used to fund the needed infrastructure to deal with refugee's related issues⁶³.

V. EU identity: solidarity, human rights and multiculturalism in a post-Westphalian context?

After such a long period of Westphalian approaches in Europe, a legacy has been created that could be seen as a barrier for an EU identity. Most of the countries in the EU are largely culturally homogeneous, at around 85% on average, and this does not seem to be a natural outcome, but the result of the use of political power by the elite⁶⁴. Within this context, if the creation of a EU identity is *seen* as a “war” of cultures, in the long term it will be difficult not only the defence of a EU identity, but the sustainability of the EU integration project altogether. The EU will not be able to progress if it does not manage to create some sort of shared community for those living inside the Union⁶⁵. The acceptance of multiculturalism as part of the EU identity should consider not only the tolerance or acceptance of other cultures, but the pursuing of equal treatment of cultures within that society. However, it is difficult to find policies at the national level that support multiculturalism⁶⁶, and that will have an impact on the promotion of similar policies at EU level. Considering how different the policies are related to citizenship and multiculturalism across the EU countries⁶⁷ it is difficult to expect a unique approach anytime soon. If Westphalian approaches do not fit with the integration of the EU, other pathways should be used to understand the different EU identities⁶⁸.

At political level, at the same time, the EU promotes an “ever closer union”, which has a direct impact on Westphalian ideas. In fact, there seems to be a contradiction between sovereignty, the EU EMU (Economic Monetary Union) and mass politics according to Rodrik's paradox: “The

⁶² McDonough, and Tsourdi, “The “Other” Greek Crisis...”

⁶³ “Report...” A/HRC/31/60/Add.2.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Aggestam and Hill, “The challenge of multiculturalism ...”, 97.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Peter A. Kraus, “Cultural Pluralism and European Polity-Building: Neither Westphalia nor Cosmopolis”, *Journal of Common Market Studies* 41, n.º4 (2003): 665–86

logic of EMU is incompatible with sovereignty and mass politics—only two of the three can coexist. (...) long-term plans for a genuine EMU envisage the strengthening of integration and moving the locus of democracy to the EU level, while weakening sovereignty. This analysis carries implications. If national courts insist on sovereignty and democracy, the likely consequence is an unworkable EMU, damaging the output legitimacy of the EU. The model adopted in the crisis reinforces the elite nature of the EU, undermines democracy at the national level and may bolster political extremism. This leaves the task of building the preconditions for democracy at the European level”⁶⁹. This statement demonstrates how important is to develop an EU identity in order to defend a democratic process at the supranational level which will facilitate the delegation of power and loss of sovereignty. The rejection of an EU identity will bring a rejection of EU solidarity among other values, and those political decisions taken at the supranational level might be rejected by some members of the society creating the perfect scenario for the increase of national extremism as we have seen across Europe in recent years.

Moreover, the fact that market integration is taking place while social and welfare policies do not have the same approach makes it difficult to defend an EU identity based on solidarity and the promotion of human rights⁷⁰. The lack of strong socio-cultural and political identities that do not rely on nation-states is still the barrier for the creation of democratic integration⁷¹.

As was explained in the introduction, there are four factors that make possible to create an European society “despite its increasing multiculturalism”⁷².

“First is the political drive towards greater union through the single market, the common currency and constant rhetoric about Europeanness, reinforced by financial incentives in many subregions”⁷³. This aspect could be seen as a type of utilitarian identity since it focuses on the same financial goals. But there is room for solidarity among states considering that subregions receiving financial incentives. “Second is the effective acceptance in all member states (including Britain) that some sovereign powers have been definitively conceded to a European entity”⁷⁴. This aspect

⁶⁹ Jukka Snell, “The Trilemma of European Economic and Monetary Integration, and Its Consequences”, *European Law Journal* 22 (2016): 157, doi: 10.1111/eulj.12165

⁷⁰ Kraus “Cultural Pluralism...”

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Aggestam and Hill, “The challenge of multiculturalism...”, 97.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*.

is more important for some countries than for others, as can be seen in the current negotiations of the exit of the UK from the EU.

“Third is the heightened social mobility that has been in evidence in Europe in the last two decades, facilitated by cheap air travel, legal freedoms of movement and the variability of national labour markets”⁷⁵. An identity that facilitates social mobility is linked to solidarity and to some extent the EU is an example. However, the degree of positive integration in relation to welfare policies and social policies is debatable. The creation of a common market that includes freedom of movement, should not be mistaken with an active promotion of multiculturalism.

“Fourth is the impact of immigration from outside the EU, which has greatly increased the diversity of European societies, some of which had remained demographically stable for centuries. This has overshadowed the sense of the major fissures in Europe being between separate nations and/or nation-states”⁷⁶. This point is especially interesting. Through multiculturalism and through immigration in particular, the EU could actually move towards the creation of its own identity by gradually neutralising the importance of nation-states. However, it seems that the migration crisis has demonstrated both internally and externally that the EU is not using this opportunity to demonstrate its solidarity and respect for human rights as well as the defence of multiculturalism.

VI. Conclusion

This article has attempted to deconstruct the different aspects of what can be considered part of the EU identity: Social solidarity, respect for human rights and multiculturalism. The conceptual framework came from the discussion in the literature of the definition of EU normative power developed by Ian Manners in 2002, and debated intensively in academia since. The main characteristics of the type of normative power that Manners discusses are extracted from the EU treaties, which to some extent legitimate these expectations.

However, when the actions of the EU are taken into consideration, even though there is some room for a discussion over social solidarity and respect for human rights, the real commitment to those values is unclear. The bailouts could be interpreted as a display of solidarity, however, the measures that were attached to the loans place Greece in a difficult

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ *Ibidem.*

position that had a direct impact on the promotion of human rights in the Greek society. Greece also suffered a lack of European solidarity when the migration crisis took place.

However, it is with the creation of multicultural societies through migration that current identities associated with nation-states will be easier to manage facilitating the creation of a European identity. In that context, it could be easier politically and socially to legitimate the values that the EU defend in their Treaties across the continent. The creation of an identity from a legal point of view might not be accepted automatically, politically and socially speaking. And therefore, the degree of EU integration will have to improve considerably in those areas to be able to sustain the identity created with the Treaties.

About the author

Dr. **Arantza Gomez Arana** received her PhD at the University of Glasgow with a thesis that discussed the European Union relations with Latin America. She worked at the same university from 2012 until 2014 as a Research Associate as part of an FP7 project funded by the European Commission. In 2014 she joined Birmingham City University as a full time lecturer. She has published extensively in the area of European Union External Relations.

Sobre la autora

Dr. **Arantza Gomez Arana** recibió su doctorado por la Universidad de Glasgow con una tesis sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina. Ella trabajó en la misma universidad del 2012 al 2014 como Investigadora Asociada en un proyecto FP7 financiado por la Comisión Europea. En el 2014 se unió a la Universidad de Birmingham City como profesora lectora a tiempo completo. Ha publicado extensivamente en el área de Relaciones Externas de la Unión Europea.

La proyección exterior de la identidad europea: Política Comercial Común y condicionalidad en materia de Derechos Humanos*

*The external projection of the european identity: Common Commercial
Policy and conditionality in the matter of Human Rights*

Maria Julià Barceló

Profesora de Derecho Internacional Público y de la UE de la Universitat Oberta de Catalunya
mjuliabar@uoc.edu

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp287-308>

Sumario: I. Introducción.—II. Proyección exterior de la identidad europea: Marco estratégico de derechos humanos y democracia. 1. Primer plan de acción (2012-2014). 2. Segundo plan de acción (2015-2019).—III. Política comercial común y condicionalidad. 1. Origen y tipología de las cláusulas de condicionalidad. 2. La cláusula democrática y de derechos humanos. 3. Otras formulaciones. 4. Efectos jurídicos de la condicionalidad.—IV. Instrumentos comerciales unilaterales y condicionalidad. 1. La condicionalidad social y el nuevo sistema de preferencias generalizadas. 2. Régimen general y régimen específico. 3. Procedimiento de seguimiento. 4. Práctica de la Unión Europea.—V. Reflexiones finales.

Resumen: Uno de los aspectos distintivos de la actual Unión Europea —más allá de su concepción como organización económica— es la protección y promoción de los derechos humanos en su actuación exterior. En aplicación del mandato establecido en el TUE, en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión contribuye a la protección de los derechos humanos, así como al respeto y desarrollo del derecho internacional a través de la ejecución de políticas comunes. El *Marco estratégico sobre derechos humanos y democracia* establece los principios que prevén la integración de los derechos humanos en todas las políticas de la Unión. La política comercial común es uno de los ejes de esta actuación, en particular a través de dos instrumentos: la *cláusula de derechos humanos y democracia*—incorporada en los acuerdos comerciales— y el *Sistema de Preferencias Generalizadas*—otorgado a los países en vías de desarrollo—. La base de estos instrumentos es la *condicionalidad*, mayoritariamente positiva, destinada a ganar la confianza de los países terceros e incorporarlos al comercio para mejorar sus economías. Aún así, estos instrumentos adolecen de ciertos problemas técnicos-jurídicos y políticos,

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 5 de septiembre de 2018.

que pueden dificultar una actuación transparente y sin arbitrariedades de la Unión respecto a la protección de los derechos humanos.

Palabras clave: identidad exterior europea, política comercial común, cláusula de derechos humanos y democracia, sistema de preferencias generalizadas, condicionalidad.

Abstract: *One of the distinctive aspects of the current EU –beyond its conception as an economic organization– is the protection and promotion of human rights in its external action. In application of the mandate established in the TEU, in its relations with the rest of the world, the Union contributes to the protection of human rights, as well as the respect and development of international law through the execution of common policies. The Strategic Framework on Human Rights and Democracy establishes the principles that provide for the integration of human rights in all policies of the Union. The common commercial policy is one of the axes of this action, in particular through two instruments: the clause on human rights and democracy –incorporated in trade agreements– and the Generalised system of preferences –granted to developing countries–. The basis of these instruments is conditionality, majoritarian positive, aimed at gaining the confidence of third countries and incorporating them into trade to improve their economies. Even so, these instruments suffer from certain technical-legal and political problems, which may hinder the transparent and non-arbitrary action of the Union with respect to the protection of human rights.*

Keywords: *European External Identity, common commercial policy, human rights and democracy clause, Generalised system of preferences, conditionality.*

I. Introducción

Uno de los aspectos distintivos de la Unión Europea (UE) que influyen en la configuración de su identidad, más allá de su concepción como una organización de carácter puramente económico, es la protección y promoción de los derechos humanos a través de su acción exterior, tal y como recoge el art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), al establecer el respeto a los derechos humanos como punto de partida para la actuación de la UE. Es bien sabido también, que el desarrollo de la identidad europea se ha proyectado tanto a nivel interior (*ad intra*)¹ como exterior

¹ Véase por ejemplo, Laura Huici Sancho, «Austeridad y crisis: La responsabilidad de la Unión Europea y sus Estados miembros en la toma de decisiones que repercuten en el goce y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales» en *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, ed. por Jordi Bonet Pérez y Rosa Ana Alija Fernández (Barcelona: Marcial Pons, 2016), 373-398.

(*ad extra*)² de la Unión. En este sentido, los artículos 55, 56 y 103 de la Carta de las Naciones Unidas establecen la primacía del Derecho Internacional de los derechos humanos sobre cualquier otro tipo de obligación internacional. La prevalencia de las obligaciones de la Carta ante un conflicto entre las obligaciones contraídas por los Estados miembros de Naciones Unidas y las contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional debe ser aplicada y respetada también en la celebración de los tratados internacionales cuyo objeto es el comercio internacional. Naciones Unidas aludía en la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* al comercio internacional y a su impulso como instrumento para promover la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo sostenible, cuestión que indudablemente actúa en beneficio de los derechos humanos³. En este contexto, la primacía del derecho internacional de los derechos humanos también vincula a la Unión Europea y a sus Estados miembros en sus relaciones con el exterior.

A lo largo de los años Europa ha configurado su identidad a través de una tipología diversa de instrumentos normativos que se refieren a una tradición europea y, en cierto modo, a una teoría de los derechos europea. Entre los elementos de esta identidad se incluyen, entre otros, los principios de la democracia representativa, el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos. El preámbulo del Tratado de Lisboa (2007) se remite a «la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho». Igualmente la Carta de derechos fundamentales de la UE se refiere a la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, como fundamentos de la Unión, así como a los principios de la democracia y el Estado de Derecho. A partir de estas premisas parece posible hablar de una concepción europea de los derechos humanos, que va más allá de Europa y que se apoya en cuatro valores fundadores de los derechos: la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad.⁴

² Véase por ejemplo, Maria Julià Barceló, «Los derechos económicos, sociales y culturales en las relaciones exteriores de la Unión Europea» en *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, ed. por Jordi Bonet Pérez y Rosa Ana Alija Fernández (Barcelona: Marcial Pons, 2016), 401-420.

³ Resolución A/RES/30/1, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», de la Asamblea General, de 21 de octubre de 2015.

⁴ Rafael de Asís, «La Unión Europea y la importancia de los derechos humanos» en *La acción exterior de la UE en materia de derechos humanos*, coord. por Ana Manero Salvador (Getafe: Instituto universitario de Estudios Internacionales y Europeos, 2014), 12. Acceso el 10 de enero de 2018, https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/21126/monografias_4_IFV_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Incluso podemos considerar que en la actualidad esta identidad europea dispone de un sistema institucional a su servicio. La puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) ha comportado la creación en su seno de una *Dirección de derechos humanos y democracia*. Igualmente, a través de la Alta Representante y el COHOM (Grupo de derechos humanos del Consejo⁵), así como del Representante especial de la UE en materia de derechos humanos, la Unión puede dar «visibilidad» y también «voz» a la promoción y a la protección de los derechos humanos en sus actuaciones exteriores.

El objetivo de este trabajo es analizar la construcción de esta identidad europea exterior a través de la política comercial común. Y más concretamente, ver cómo los acuerdos de la política comercial de la Unión, y sus instrumentos comerciales unilaterales (en especial la cláusula de derechos humanos y democracia y el nuevo sistema de preferencias generalizadas) intentan definir una identidad exterior de la UE, fundamentada en la condicionalidad. En primer lugar, situaremos la proyección exterior de la identidad europea a través del marco europeo actual de protección de los derechos humanos (apartado II). En segundo lugar, se analizará la política comercial de la Unión y las cláusulas de condicionalidad (apartado III). En tercer lugar, los instrumentos comerciales unilaterales de la UE que incluyen cláusulas de condicionalidad, con especial referencia al sistema de preferencias generalizadas (apartado IV) y, finalmente, se procederá a unas breves reflexiones finales sobre la condicionalidad en la política comercial común y la construcción de la identidad europea en materia de derechos humanos (apartado V).

II. Proyección exterior de la identidad europea: Marco estratégico de derechos humanos y democracia

El art. 3.5 del TUE establece que en sus relaciones con el resto del mundo la UE contribuirá a la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al respeto y desarrollo del derecho internacional, en particular los principios de la Carta de las Naciones Unidas⁶. A este fin, el art. 205 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Eu-

⁵ El COHOM define las prioridades estratégicas de la UE sobre cuestiones concretas de derechos humanos o geográficos. Acceso el 15 de enero de 2018, <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/working-party-human-rights/>.

⁶ Véase Antonio Blanc Altemir, «Las Naciones Unidas y la Unión Europea: valores y ámbitos de acción compartidos en aras de un multilateralismo más eficaz», en *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea. Seguridad, cooperación y derechos humanos*,

ropea (TFUE) dispone que la acción exterior de la Unión se sustente en los principios establecidos en el art. 21 del TUE, que dirigen a la Unión a definir y ejecutar políticas comunes y acciones destinadas, entre otras, a consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el respeto de la dignidad humanos. Con el objeto de desarrollar estas políticas comunes, el 25 de junio de 2012, el Consejo adoptó un *Marco estratégico sobre derechos humanos y democracia*⁷, en el que se definen los principios, objetivos y prioridades con vistas a mejorar la eficacia y coherencia de la política de la Unión durante los próximos diez años. Estos principios prevén la integración de los derechos humanos en todas las políticas de la Unión como «hilo conductor» también en los casos en que las políticas interiores y exteriores se superponen, así como la adopción de un enfoque mejor adaptado. A través de este *Marco estratégico* la UE adopta por primera vez un documento estratégico unificado. Anteriormente, todas las decisiones en materia de derechos humanos y democracia se contenían inicialmente en *declaraciones* que se centraban normalmente sobre determinados asuntos o países. Más adelante, la Unión pasó a elaborar una serie de *líneas directrices* y otras orientaciones sobre la línea de conducta que se debe seguir en este ámbito. Con este documento unificado, la UE demuestra su preocupación por los derechos humanos en toda su acción exterior y también el fomento de la universalidad de los derechos humanos, así como su voluntad de aplicar las prioridades de la UE en esta materia⁸. Para dotar de mayor eficacia y visibilidad a esta actuación exterior el 25 de julio de 2012, y a propuesta de la Alta Representante, se creó la figura del Representante especial de la UE para los derechos humanos⁹. La prórroga en febrero de 2017 de su mandato por dos años más da fe de la importancia y relevancia

dir. por Antonio Blanc Altemir (Madrid: Tecnos, 2013), 56. Y Joan David Janer Torrens, *La protección de los derechos humanos y de los principios democráticos en las relaciones exteriores de la Unión Europea: mecanismos jurídicos*, (Barcelona: Atelier, 2005). Más en general, José María Pérez de Nanclares, «The protection of human rights in the European Union», en *International Human Rights Law in a Global Context*, ed. por Fernando Gómez Isa y Koen de Feyter (Bilbao: University of Deusto, 2009), 777-801.

⁷ Doc. 11417/12, «Derechos humanos y democracia: Marco estratégico y plan de acción de la UE», Bruselas, de 25 de junio de 2012. Acceso el 12 de febrero de 2018, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/st_11855_2012_init_es.pdf.

⁸ Doc. 11737/12, «La UE adopta un Marco estratégico sobre derechos humanos y democracia», Luxemburgo, 25 de junio de 2012:2. Acceso el 12 de febrero de 2018, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/foraff/131507.pdf.

⁹ Decisión (PESC) 2012/440 del Consejo, de 25 de julio de 2012, por la que se nombra al Representante Especial de la Unión Europea para los Derechos Humanos (*DOUE* L 200 de 27 de julio de 2012).

que ha ido adquiriendo esta figura en su interacción con los socios exteriores de la UE¹⁰.

1. *Primer plan de acción (2012-2014)*

El *Marco estratégico* iba acompañado de un *Plan de Acción* para su aplicación entre 2012 y 2014, estableciéndose las medidas específicas a aplicar por la Unión hasta el 31 de diciembre de 2014. En este sentido, las *Directrices de la UE sobre derechos humanos* adoptadas por el Consejo facilitan, pese a no ser jurídicamente vinculantes, instrucciones prácticas acerca de: a) la lucha contra la pena de muerte; b) los diálogos sobre derechos humanos; c) los derechos del niño; d) la lucha contra la tortura y otros tratos crueles; e) la protección de los niños en los conflictos armados; f) la protección de los defensores de los derechos humanos; g) el cumplimiento del Derecho internacional humanitario; y h) la lucha contra la violencia ejercida contra mujeres y niñas. Igualmente, se prevén directrices en materia de libertad de religión o de creencias, de los derechos de LGBT (lesbianas, gays, bisexuales y transexuales) y de la libertad de expresión, en y fuera de Internet¹¹.

2. *Segundo plan de acción (2015-2019)*

Evaluated el primer Plan y siguiendo la orientación política de la Alta representante, el 20 de julio de 2015 el Consejo aprobó el segundo *Plan de acción (2015-2019)*¹², con el objetivo de seguir en la línea marcada por el primero y fomentar los principios de no discriminación, igualdad de género y empoderamiento de la mujer, al tiempo que garantizar un enfoque global de la prevención y el abordaje de conflictos y crisis centrado en los derechos humanos. Estamos ante un plan continuista, que recoge el compromiso

¹⁰ Decisión (PESC) 2017/346 del Consejo, de 27 de febrero de 2017, por la que se proroga el mandato del Representante Especial de la UE (*DOUE* L 50, de 28 de febrero de 2017).

¹¹ Directrices Europeas de Derechos Humanos de la Delegación de la Unión Europea en México, acceso el 12 de febrero de 2018, http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/eu_mexico/political_relations/human_rights/index_es.htm

¹² «Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Plan de Acción sobre derechos humanos y democracia (2015-2019). Mantener los derechos humanos entre las prioridades de la agenda de la UE», Bruselas, 28.4.2015 JOIN (2015) 16 final. Acceso el 28 de diciembre de 2017, <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/07/20/fac-human-rights/pdf>

de la UE de aplicar todo el programa de derechos humanos y democracia reflejado en el Marco estratégico de 2012, que sigue orientando su actuación. Todo ello en colaboración con países de todas las regiones, con las organizaciones internacionales y la sociedad civil. De los cinco ámbitos estratégicos de actuación que establece este plan, destaca el punto cuarto, en el que la UE manifiesta su voluntad de integrar en mayor medida los derechos humanos en los aspectos exteriores de sus políticas, a fin de dotar de una mayor coherencia sus políticas exteriores, entre ellas, el comercio¹³. El 16 de octubre de 2017 el Consejo adoptó unas Conclusiones sobre la *revisión intermedia* del Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia, en la que se comprometía a seguir la aplicación del plan de acción durante el 2019, destacando la necesidad de continuar en la línea de promoción de los derechos humanos la democracia y el imperio de la ley como el núcleo prioritario de la política exterior y de seguridad más allá del 2019¹⁴.

III. Política comercial común y condicionalidad

En el marco de la política comercial común (art. 207 TFUE), y también en la política de cooperación al desarrollo (art. 208 TFUE), la Unión ha utilizado diversos instrumentos en sus relaciones con terceros Estados a fin de promocionar y proteger los derechos humanos y reafirmar de este modo su identidad europea como garante del derecho internacional de los derechos humanos. El uso de la *condicionalidad* en estos instrumentos supedita la obtención de determinados beneficios al cumplimiento de una serie de requisitos previamente establecidos. En general, el Acuerdo persigue el objetivo de condicionar su cumplimiento a la observancia de unos estándares mínimos de protección de los derechos y libertades fundamentales y los principios democráticos. De este modo, la concesión de ayudas económicas a los países terceros con los que la UE establece relaciones comerciales o económicas está supeditada al cumplimiento de los estándares que la UE considera esenciales¹⁵. En el marco de las relaciones exteriores de la Unión, la introducción de estos mecanismos de condicionalidad a través de la polí-

¹³ Comunicación conjunta al Parlamento Europea y al Consejo. Plan de acción... 6 y 7.

¹⁴ Doc. 12815/17, «Council Conclusions on the Mid-Term Review of the Action Plan on Human Rights and Democracy», Luxembourg, 16 October 2017. Acceso el 12 de enero de 2018, <http://www.consilium.europa.eu/media/21512/st12815>

¹⁵ Lucas Rodríguez de las Heras, «La introducción de la cláusula democrática en la política exterior de la Unión Europea», en *La acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos*, coord. por Ana Manero Salvador (Madrid: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria», 2014): 93.

tica comercial convierte esta dimensión en una extensión de esta acción exterior en materia de derechos humanos¹⁶.

La condicionalidad tiene dos vertientes, una negativa y otra positiva. La negativa comporta un «castigo», que implica la suspensión o la terminación de las relaciones con los países que violan los derechos humanos o vulneran la democracia. En cambio, la positiva es un incentivo para que los países mejoren el grado de cumplimiento de sus obligaciones, tanto en materia de derechos humanos como en relación a otras cuestiones vinculadas, como la gobernanza, la lucha contra la producción y el tráfico de drogas y la protección medioambiental. El cumplimiento de estos estándares permite mejorar el acceso de sus productos en el mercado europeo. La UE ha introducido estas cláusulas de condicionalidad en diversos tipos de acuerdos internacionales, de carácter comercial o económico, como los de cooperación o ayuda al desarrollo, y también en otro tipo de instrumentos comerciales de carácter unilateral, como por ejemplo, el instrumento de defensa comercial, el nuevo sistema de preferencias generalizadas (SPG), los códigos voluntarios de buena conducta y el etiquetado social voluntario¹⁷.

1. Origen y tipología de las cláusulas de condicionalidad

El origen de las cláusulas de condicionalidad se sitúa en las primeras relaciones comerciales de las Comunidades Europeas (CCEE) con sus ex colonias, a través de la firma de los tratados de ayuda al desarrollo. En los primeros Acuerdos de Yaoundé¹⁸ se hacían referencias genéricas a los derechos humanos, aludiendo a los principios de Naciones Unidas, pero sin un efecto jurídico concreto¹⁹. Durante toda la década de 1970, aunque las CCEE empezaron a dictar las primeras condenas contra regímenes dictatoriales y los abu-

¹⁶ Ana Manero Salvador, «Las preferencias europeas y la condicionalidad: balance y perspectivas de futuro», en *La acción exterior de la Unión Europea en materia de derechos humanos*, coord. por Ana Manero Salvador (Madrid: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos «Francisco de Vitoria», 2014), 103.

¹⁷ Teresa Fajardo del Castillo y Luis Miguel Hinojosa Martínez, «Los nuevos problemas del comercio internacional y la Ronda de Doha», en *Derecho internacional económico*, coord. por Luis Miguel Hinojosa Martínez y Javier Roldán Barbero (Madrid: Marcial Pons, 2010), 223-226.

¹⁸ Acuerdo de Yaoundé I, de 20 de julio de 1963 (*DOCE* L 93, de 11 de junio de 1964); y Acuerdo de Yaoundé II, de 29 de julio de 1969 (*DOCE* 282, de 28 de diciembre de 1970).

¹⁹ Gerhard Niedrist, «Las cláusulas de derechos humanos en los tratados de libre comercio de la Unión Europea», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XI, (2011): 467. Véase también Ana Gómez Consarnau, «El uso de la cláusula democrática y de derechos humanos en las relaciones exteriores de la Unión Europea», Institut Universitari d'Estudis Europeus, Observatori de Política Exterior Europea, *Working Paper* n.º 39, (2009): 1-4.

tos cometidos sobre sus poblaciones, las CCEE continuaron manteniendo una estricta separación entre las cuestiones comerciales y económicas y cualquier posible consideración política. Por tanto, los derechos humanos y su protección estaban excluidos de cualquier tratado económico y comercial. El motivo no era sólo las reticencias de las instituciones comunitarias, sino también la desconfianza de los países receptores de esta política comercial, que entendían esta condicionalidad como un reflejo de posiciones imperialistas, eurocéntricas o una intrusión en sus políticas internas²⁰. Los posteriores Acuerdos de Lomé I (1975-1979) y Lomé II (1979-1985) no incluyeron tampoco ninguna referencia al respeto de los derechos humanos, ni a la observancia de un estándar mínimo de protección. El cambio empezó a gestarse con los Acuerdos de Lomé III (1985-1990), momento en que se produce un giro en las circunstancias económicas que debilitó las posiciones mantenidas por los países ACP y, por el contrario, fortaleció las capacidades de las CCEE para introducir progresivamente las cuestiones de derechos humanos en los acuerdos. En este primer momento, la cláusula sólo es un fundamento político que inspira sus políticas nacionales e internacionales. Todavía no se configura como un elemento esencial del Acuerdo, cuya vulneración pueda comportar consecuencias jurídicas de ningún tipo²¹. A partir del IV Convenio de Lomé (1990-1995) se incorpora en estos acuerdos una cláusula para el respeto de los derechos humanos y la democracia, estableciéndose por primera vez y de un modo inequívoco una relación entre desarrollo y derechos humanos. Los derechos humanos pasan a ser un elemento fundamental, aunque no esencial del tratado, por lo que estas cláusulas todavía no eran suficiente base jurídica para poder suspender o denunciar los acuerdos en caso de violaciones graves de los derechos humanos o en caso de interrupción del proceso democrático²². Cuando en 1992 el Consejo de la UE decidió incluir en todos los acuerdos celebrados con los países vecinos europeos una cláusula que permitiese la suspensión o la toma de otras medidas en caso de violaciones a los derechos humanos y a los procesos democráticos, sí que aparece una nueva modalidad de cláusula, la del *elemento esencial*. Esta nueva cláusula autoriza de modo inequívoco a la toma de medidas en caso de violaciones graves de los derechos humanos. Así, desde 1995 las cláusulas de condicionalidad pasan a generalizarse en casi todos los acuerdos internacionales celebrados por las CCEE/UE con terceros países, ya sean acuerdos comerciales bilaterales, acuerdos de

²⁰ Rodríguez de las Heras, «La introducción de la cláusula democrática en la política exterior de la Unión Europea», 93.

²¹ M.^a del Carmen Muñoz Rodríguez, *Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea*, (Madrid: ed. Reus, 2011), 176.

²² Rodríguez de las Heras, «La introducción de la cláusula democrática en la política exterior de la Unión Europea», 91-100.

colaboración y cooperación, o acuerdos de asociación²³. El contenido de la cláusula recoge tanto la fórmula más extendida de respeto de la democracia y de los derechos humanos como elemento fundamental del acuerdo (*cláusula de democracia y derechos humanos*), como la llamada *cláusula social*, que persigue la abolición de prácticas odiosas como la esclavitud, el trabajo forzado u otras. Las diferentes fórmulas, que pueden clasificarse no sólo atendiendo a su contenido sino también a su aplicación geográfica o por países o incluso en virtud de su severidad, ponen de relieve la pluralidad de definiciones y la dificultad de la tipología de la condicionalidad política. La complejidad de clasificación se corresponde con una práctica llena de incoherencias en la que las consideraciones de Realpolitik tienen un peso esencial en la acción de la Unión²⁴. En todo caso, la *cláusula democrática y de derechos humanos* y la *cláusula social*, se han convertido en una cláusula del elemento esencial que se ha generalizado en todos los acuerdos internacionales generales, de carácter económico o comercial.

2. La cláusula democrática y de derechos humanos

Esta cláusula fue introducida por primera vez como un *elemento esencial* de los acuerdos de la UE en el art. 9.1, párr. 2 del Acuerdo de Cotonou de 2000, otorgándole un valor jurídicamente vinculante. Su gran innovación es considerar como *elementos esenciales* del Acuerdo (con independencia de su tipología: económico, de partenariado o de cooperación) el respeto de los derechos fundamentales, ya se trate de derechos civiles o políticos, o de derechos económicos, sociales y culturales²⁵. Ante el incumplimiento de este elemento estimado esencial se puede dar por terminado o bien proceder a la suspensión total o parcial del Acuerdo. La fundamentación jurídica de esta suspensión radica en el artículo 60 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que otorga la obligatoriedad y la suficiente base jurídica para su aplicación²⁶.

²³ Alicia Cebada Romero, «La cláusula democracia/derechos humanos como instrumento de condicionalidad en las relaciones exteriores de la CE» en *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, coord. por Concepción Escobar Hernández (Madrid: BOE, 2003), 89.

²⁴ Amaya Úbeda de Torres, «La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 32, (2009): 68-69.

²⁵ Art. 9.2 del Acuerdo de Cotonou, de 23 de junio de 2000 (*DOUE* L 317, de 15 de diciembre de 2000).

²⁶ Rodríguez de las Heras, «Introducción de la cláusula democrática en la política exterior de la Unión Europea», 96.

3. Otras formulaciones

Parte de la doctrina considera que la cláusula del elemento esencial ha sido modificada y ampliada a través de fórmulas avanzadas, aunque para otros autores estaríamos ante cláusulas distintas. Dejando al margen este debate doctrinal, estaríamos hablando de las cláusulas conocidas como *cláusula báltica* y *cláusula búlgara*²⁷.

A partir de 1992 los acuerdos celebrados con las Repúblicas Bálticas y con Albania incluían la denominada *cláusula báltica*, que supone una suspensión automática del Acuerdo de forma total o parcial, si se infringe un elemento esencial, lo que constituye una excepción al plazo de tres meses que exige la Convención de Viena sobre derecho de los tratados de 1969. Pero esta cláusula que fue rápidamente sustituida por la *cláusula búlgara* o de no ejecución —usada en 1993 en los acuerdos con Bulgaria— regula un procedimiento que permite evitar la suspensión o la terminación, que sólo sería posible como último recurso. En un primer momento, si no hay una urgencia especial —en cuyo caso sí se admite la adopción inmediata de medidas negativas— se debe intentar una conciliación entre las partes, en base al diálogo y el análisis de la situación. En una segunda fase, fracasada la conciliación, sí se impondrían las medidas apropiadas, sometidas a una graduación. Esta es la cláusula que se utilizó finalmente como fórmula estándar en todos los acuerdos con terceros países a partir de 1995 de modo sistemático²⁸, ya que según la UE no era tan «drástica» como la báltica y permitía la máxima «operatividad» de los acuerdos²⁹. Encontramos esta cláusula en los acuerdos con Chile y MERCOSUR, que van además acompañados de una declaración interpretativa acerca de las alternativas a la suspensión o la terminación, así como una lista de lo que se considera que constituye una situación de urgencia. También fue incorporada en la versión revisada del Acuerdo de Lomé IV de 1995, así como en el Acuerdo que se ocupa ahora de las relaciones con los países ACP, firmado en Cotonou el 23 de junio de

²⁷ Véase Úbeda de Torres, «La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea», 49-88.

²⁸ Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en acuerdos entre la CE y terceros Estados, COM (95) 216, de 23 de mayo de 1995.

²⁹ Malena Zingoni-Fernández, *La cláusula democrática y la Política exterior de la Unión Europea*, 16. Acceso el 9 de enero de 2018, <http://studylib.es/doc/257370/la-cl%C3%A1usula-democr%C3%A1tica-y-de-derechos-humanos>. Véase también, Parlamento Europeo, «Documento de trabajo sobre la cláusula de respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos en los acuerdos de la Unión Europea», DT/577923ES.doc, de 23 de agosto de 2005. Acceso el 12 de febrero de 2018, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/577/577923/577923es.pdf.

2000 (vigente desde el 1 de abril de 2003). El Acuerdo fue revisado por primera vez en el 2005. En aras de mayor claridad, el art. 9 de este Acuerdo se renombró como «Elementos esenciales en materia de derechos humanos, principios democráticos y el Estado de Derecho y elemento fundamental en materia de buena gobernanza³⁰». De este modo, en caso de producirse una violación grave y persistente de los derechos humanos, y por lo tanto una vulneración de la cláusula, se permite la adopción de una serie de medidas para ajustarlas a cada circunstancia. Ahora bien, en tanto que esta cláusula no está orientada a la punición sino al fomento del diálogo y la cooperación entre socios, la suspensión sólo se utiliza como último recurso. Igualmente, la aplicación o el levantamiento de sanciones no responden siempre a criterios objetivos. Ante la constatación de violaciones serias ya sea de los derechos humanos o de la interrupción del proceso democrático en uno de los países contemplados en el Acuerdo de Cotonou, la Unión promueve primero el diálogo político (por tanto, prima siempre el enfoque positivo) y, en caso de que este fracase, contemplará la imposición de medidas negativas de severidad creciente que sean plenamente respetuosas con el principio de proporcionalidad.

El análisis de la práctica de la UE en la aplicación de esta cláusula según regiones muestra que las sanciones a la ayuda han tenido mayor cabida en el África Subsahariana, donde los Estados miembros tienen poco que perder. En países como Turquía, Nigeria o China, tras observar graves abusos de los derechos humanos y reverses en los procesos democráticos, se han sucedido ejemplos de medidas sin fuerza o parciales; y en otros casos, como Argelia, Egipto, Colombia o Rusia, donde persisten violaciones de derechos humanos, no ha habido sanciones³¹. Esta cláusula ha sido invocada en doce ocasiones desde 1995 hasta el 2010 como base para consultas, suspensión de ayuda y otras medidas que han afectado a diez Estados ACP: Níger, Guinea-Bissau, República Centroafricana, Togo, Haití, Comoras, Costa de Marfil, Fiyi, Liberia y Zimbabue. El análisis demuestra que la falta de correlación entre el grado de violaciones de los derechos humanos y el nivel de sanción determina el fracaso en la aplicación de las políticas de derechos humanos sobre la base de criterios objetivos, como lo demos-

³⁰ Decisión 2005/599/CEE del Consejo, de 21 de junio de 2005, y texto del Acuerdo (DOL 209/26, de 11 de agosto de 2005). La segunda revisión se produjo en el 2010, por medio de la decisión 2010/648/UE, del Consejo de 14 de mayo de 2010 (DO L 287/1, de 4.11.2010) para adaptarlo a las modificaciones tratadas de Lisboa. Véase también, Cíntia Díaz-Silveira Santos, «La cláusula de derechos humanos y democráticos en las relaciones entre la UE y América latina y el Caribe», *Revista Electrónica Iberoamericana* 1, n.º.1 (2007): 103.

³¹ Angela Ward, «Frameworks for cooperation between the European Union and third states: a viable matrix uniform human rights standards? *European Foreign Affairs Review* 3, (1998): 154.

traría la reanudación parcial de la cooperación con Sudán en enero de 2005, a pesar de la persistencia de graves violaciones de los derechos humanos en la región de Darfur³².

De aquí se concluye que a pesar de la evolución importante en la construcción de la condicionalidad no existe un mandato jurídico directo por el que sea obligatoria la inserción de las cláusulas de democracia y derechos humanos, y ello se refleja en la variedad de fórmulas y modelos seguidos. Aunque está claro el uso de la condicionalidad por parte de la UE en sus relaciones comerciales con terceros países, la práctica demuestra que tiene enfrente el reto de su aplicación coherente, no siempre conseguida, puesto que, por un lado, la aplicación de esta cláusula de condicionalidad política implica vencer la apatía de los Estados a cuestionar la validez del principio de no intervención; y, de otro lado, la aplicación de la condicionalidad está sometida a consideraciones subjetivas, de carácter político y económico que a menudo priman sobre las consideraciones jurídicas³³.

4. Efectos jurídicos del incumplimiento de la de la cláusula democrática

Como ya hemos apuntado, la *cláusula democrática*, convertida en un elemento esencial del Acuerdo, permite la suspensión o finalización del Acuerdo cuando una de las Partes considere que la otra ha violado de forma grave los derechos humanos o los procesos democráticos, aunque no de un modo automático. El incumplimiento de una obligación derivada del respeto a esta cláusula dará lugar a la celebración de consultas para intentar remediar la situación y si estas no conducen a una solución aceptable se adoptarán las medidas pertinentes. Estas medidas deben adoptarse de conformidad con el Derecho internacional y ser proporcionales a la violación alegada por una de las Partes, siendo prioritario elegir aquellas medidas que no perturben la aplicación el Acuerdo. Por este motivo, la suspensión del Acuerdo es el último recurso³⁴. Las medidas a adoptar están recogidas en el Anexo 2 de la Comunicación de 1995, y tienen distintos grados que van desde la modificación o reducción de la cooperación hasta su suspensión.

La práctica de la UE demuestra que no ha habido prácticamente ninguna suspensión de acuerdos invocando el incumplimiento de esta cláusula, de hecho la UE continúa otorgando concesiones comerciales y ayudas

³² Díaz-Silveira Santos, «La cláusula de derechos humanos y democráticos en las relaciones entre la UE y América latina y el Caribe», 104-105.

³³ Úbeda de Torres, «La evolución de la condicionalidad política en el seno de la Unión Europea», 72.

³⁴ Art. 96.2, literales a), b) y c) del Acuerdo de Cotonou.

económicas al Estado infractor³⁵. Una explicación se basaría en que esta cláusula, si bien se incluye de forma sistemática en los acuerdos generales, no ocurre lo mismo con su incorporación en los acuerdos sectoriales³⁶. De modo que si la relación no se basa en un acuerdo de asociación o de cooperación, la UE no impone las exigencias al respeto de esta cláusula. Y además, sólo en aquellos acuerdos de países geográfica e históricamente próximos, o con los económicamente más débiles se ha mantenido de manera general este tipo de cláusulas y se han llevado a cabo suspensiones de los acuerdos³⁷. En cambio, respecto a los países candidatos a la adhesión, se ha puesto en marcha un estricto mecanismo de condicionalidad. Asimismo, en la Política Europea de Vecindad renovada, se ha integrado un enfoque *más por más* (más integración y fondos a cambio de más reformas). A su vez, en las preferencias comerciales concedidas por la Unión a los países en desarrollo (SPG+) se prevén incentivos a las reformas.

IV. Instrumentos comerciales unilaterales y condicionalidad

También en relación con los derechos sociales la Unión defiende la vinculación entre las normas internacionales del trabajo y el derecho internacional del comercio. Así, desde la década de los noventa, la UE ha adoptado distintos instrumentos de condicionalidad social, en este caso negativa, como es el instrumento de defensa comercial³⁸ y los códigos voluntarios

³⁵ Un ejemplo es el Tratado de Libre comercio UE-Colombia-Perú (2010) que deja mucho que desear en materia derechos humanos y estándares ambientales y socio laborales. Sólo el art. 1 contiene una referencia en materia de derechos humanos al incorporar la «cláusula democrática» por remisión al Acuerdo de diálogo político y cooperación de 2003 entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la UE. Véase Jaume Saura Estapà, «Implicaciones de derechos humanos en el tratado de libre comercio entre Colombia y la Unión Europea», *Indret* 4, (Barcelona, 2013): 1-25.

³⁶ Ana Gómez Consarnau, «El uso de la cláusula democrática y de derechos humanos en las relaciones exteriores de la Unión Europea», *Observatori de Política Exterior Europea*, IUEE, working paper núm. 39 (2009), 8. Acceso el 09 de enero de 2018, <http://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/204341/N.%2039.pdf?sequence=1>.

³⁷ Rodríguez de las Heras, «La introducción de la cláusula democrática en la política exterior de la Unión Europea», 99-100. En relación con los países ACP, véase Niedrist, «Las cláusulas de derechos humanos en los tratados de libre comercio de la Unión Europea», 478-480.

³⁸ Reglamento (CE) n.º 3286/94 del Consejo ((*DOUE* L 349, de 31 de diciembre de 1994). El reglamento fue modificado el 15 de enero de 2014 por el Reglamento (CE) n.º 37/2014 del Consejo, de 12 de febrero de 2008, sobre el establecimiento de procedimientos comunitarios en el ámbito de la política comercial común (*DOUE* L 18, de 21 de enero de 2014). Véase Luis Miguel Hinojosa Martínez, *Comercio justo y derechos sociales*, (Madrid: Tecnos, 2002), 126.

de buena conducta y etiquetado social³⁹. En todo caso, tanto el código voluntario de buena conducta como el etiquetado social son mecanismos que adolecen de problemas técnicos y jurídicos, relacionados con la falta de seguridad jurídica, puesto que a menudo los estándares sociales aplicados no guardan relación con los derechos y libertades fundamentales en el trabajo proclamados por la OIT. Y además, la validez del etiquetaje sigue condicionada al cumplimiento de las normas de la OMC⁴⁰. Por ello nos centraremos en el instrumento comercial de condicionalidad social positiva más desarrollado por la UE hasta el momento: el nuevo sistema de preferencias generalizadas (SPG).

1. *La condicionalidad social y el nuevo sistema de preferencias generalizadas*

Aunque en sus inicios las medidas de condicionalidad perseguían, —a través de la celebración de acuerdos comerciales con terceros países—, cambios en los sectores económicos del Estado receptor de la ayuda, la UE empezó también a utilizarlas, de modo unilateral, en sus políticas de desarrollo e introducir así la promoción y protección de los derechos humanos y los principios democráticos como uno de sus ejes fundamentales en su acción exterior. En este sentido, la medida comercial de más «éxito» utilizada en las relaciones exteriores de la UE ha sido el SPG, por lo que es necesario analizar la evolución de la condicionalidad positiva en este sistema y los cambios a los que se enfrenta con la nueva regulación que comenzó a aplicarse el 1 de enero de 2014.

Desde 1971 la UE aplica un SPG en sus relaciones comerciales con los países en vías de desarrollo (PVD), a fin de prestarles asistencia en su

³⁹ Aunque se adoptan mayoritariamente en el ámbito privado de las empresas, algunas organizaciones internacionales, en especial la OIT y la OCDE, han empezado a adoptarlos. Véase en general Janelle Diller, «¿Una conciencia social en el mercado mundial? Dimensiones laborales de los códigos de conducta, el etiquetado social y las iniciativas de los inversores», *Revista Internacional del Trabajo* 118, n.º 2, (1999): 111-145, doi:10.1111/j.1564-913X.1999.tb00069.x. Y también, Resolución (UE) n.º A4-0508/98, del Parlamento Europeo, sobre la adopción de normas por la Unión Europea para las empresas europeas que operan en países en vías de desarrollo: hacia un código de conducta europeo (*DOUE C* 104, de 14 de abril de 1999); y Comisión Europea, Libro verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas, COM/2001/0366 final, Bruselas, 18 de julio de 2001.

⁴⁰ Víctor M. Sánchez, «Globalització i protecció internacional dels drets socials», en *Els drets humans al segle XXI: continuïtat i canvis*, dir. por Jordi Bonet Pérez y Víctor M. Sánchez, (Barcelona: Huygens, 2007), 424.

lucha contra la pobreza y ayudarles a generar ingresos a través del comercio internacional. Este SPG ha sufrido una interesante evolución⁴¹, dado que siguiendo la tendencia a la introducción de disposiciones relativas al respeto por la democracia y los derechos humanos en los acuerdos con terceros países, la UE, a través de las preferencias generalizadas, ha introducido incentivos para mejorar el cumplimiento de determinadas obligaciones internacionales relativas a los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

En 1995 se produce un cambio de paradigma en el SPG, con la inclusión de mecanismo de *condicionalidad positiva*. La UE ofrece, sin esperar reciprocidad a cambio, la reducción de aranceles o el acceso en franquicia de derechos al mercado de la Unión, así como beneficios especiales a determinados países menos desarrollados y a aquellos países que cumplan determinadas normas básicas en materia laboral y de medio ambiente⁴². Por primera vez se establecen preferencias adicionales para aquellos países en desarrollo que cumplan con estándares laborales (*cláusula social*). Estas preferencias se completaron en 2001 con el régimen de droga y medioambiental, así como con la inclusión del régimen específico para los países menos avanzados, *Todo menos armas*⁴³.

La Comunicación de la Comisión Europea de 7 de julio de 2004 sobre el SPG⁴⁴ abogaba por un sistema de más fácil acceso para los operadores, reducir el número de regímenes establecidos en cinco, y centrarse en los países que más lo necesitaran, fomentando diversos modos la cooperación regional entre los países en desarrollo. Así, el nuevo SPG debería ayudar a esos países a alcanzar un nivel de competitividad que los convirtiera en económicamente autosuficientes y en socios comerciales de pleno derecho.

⁴¹ Joan David Janer Torrens, «Sistema de preferencias generalizadas y promoción de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea», en *Retos para la acción exterior de la Unión Europea*, dir. por Carmen Martínez Capdevila y Enrique J. Martínez Pérez (Tirant lo blanch: Valencia, 2017), 639-646.

⁴² Comisión Europea, DG de Comercio, «El sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea», Bélgica, febrero de 2004. Acceso el 12 de febrero de 2018, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/march/tradoc_116449.pdf.

⁴³ Manero Salvador, «Las preferencias europeas y la condicionalidad: balance y perspectivas de futuro», 103-104.

⁴⁴ Comunicación de la Comisión de 7 de julio de 2004, «Países en desarrollo, comercio internacional y desarrollo sostenible: la función del sistema de preferencias generalizadas (SPG) de la Comunidad para el decenio 2006/2015», COM (2004), 461 final, Bruselas, 7 de julio de 2004.

2. Régimen general y régimen específico

A partir de las sugerencias de la Comisión, el Parlamento y el Consejo adoptaron el Reglamento 978/2012⁴⁵ —vigente desde el 1 de enero de 2014 para los próximos diez años— que diseña un sistema general de preferencias arancelarias (arts. 4 a 8) y dos regímenes específicos: a) un régimen especial de estímulo al desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+) (arts. 9 a 16), y b) un régimen especial en favor de los países menos desarrollados (arts. 17 a 18). Debemos destacar el régimen especial de estímulo (SPG+), que se basa en el concepto integral de desarrollo sostenible reconocido en convenios e instrumentos internacionales diversos, y tiene por objeto ofrecer preferencias arancelarias adicionales a aquellos países en vías de desarrollo, con el fin de erradicar la pobreza. De este modo se hace presente la *condicionalidad positiva* en el SPG. Los requisitos que deben cumplir los países solicitantes para beneficiarse de estas preferencias están establecidos en el art.9.1: a) Tener la consideración de «vulnerables», como consecuencia de su falta de diversificación y de su insuficiente integración en el sistema de comercio internacional, según la definición establecida en el anexo VII del reglamento; b) Haber ratificado los convenios enumerados en el anexo VIII del reglamento (los convenios pertinentes) y, de acuerdo con las últimas conclusiones disponibles de los organismos de seguimiento del cumplimiento de estos convenios, no conste ninguna falta grave a la obligación de ejecutar los convenios⁴⁶; c) No haber formulado ninguna reserva

⁴⁵ Reglamento (UE) n.º 978/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) n.º 732/2008 del Consejo (*DOUE* L 303, de 31 de octubre de 2012).

⁴⁶ Los principales convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales de las Naciones Unidas y de la OIT a los que se remite el art. 9 en el anexo son: La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); el Convenio sobre el Trabajo Forzoso, n.º 29 (1930); el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, n.º 87 (1948); el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, n.º 98 (1949); el Convenio relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor, n.º 100 (1951); el Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, n.º 105 (1957); el Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, n.º 111 (1958); el Convenio sobre la Edad Mínima, n.º 138 (1973); y el Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, n.º 182 (1999).

en relación con los convenios pertinentes que esté prohibida por los convenios pertinentes, o sea considerada por el art. 9 como incompatible con el objetivo y finalidad del convenio; d) Asumir el compromiso vinculante de mantener la ratificación de los convenios pertinentes y garantizar su aplicación efectiva; e) Aceptar sin reservas los requisitos de información impuestos por cada convenio y asumir el compromiso vinculante de aceptar el seguimiento y la revisión regulares de su historial de aplicación, de acuerdo con lo que dispongan los convenios pertinentes; y f) Asumir el compromiso vinculante de participar en el procedimiento de seguimiento establecido en el art. 13.

3. *Procedimiento de seguimiento*

El reglamento también establece un sistema de seguimiento por el que faculta a la Comisión Europea para que verifique el estado de la ratificación de los convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales y su aplicación efectiva, así como presentar un informe, cada dos años al Parlamento y al Consejo sobre el estado de ratificación y de cumplimiento de estos convenios, según la información aportada por los países beneficiarios, que están obligados a proporcionarla (art.13 y 14).

En el caso de «violaciones graves y sistemáticas» de los principios establecidos en algunos convenios internacionales relativos a derechos humanos y laborales, el reglamento prevé la retirada temporal de las preferencias (art. 15.1). Esta retirada de las preferencias, ya sea total o parcial de los productos provenientes de un país beneficiario se limita a tres supuestos (art. 13 y 14): a) No respetar el compromiso vinculante de mantener la ratificación y la aplicación efectiva de dichos convenios, según establece el art.9; b) Formular una reserva prohibida por los convenios pertinentes o incompatible con los objetivos y finalidad de los respectivos convenios, y c) No respetar en la práctica los compromisos vinculantes de mantener la ratificación, las garantías de aplicación, los requisitos de información y la participación en el procedimiento de seguimiento.

La carga de la prueba del cumplimiento de las obligaciones del art. 9 corresponde al país beneficiario y la Comisión puede suspender las preferencias a partir de la *duda razonable*, que se deriva de las conclusiones del informe que elabora o de las pruebas disponibles, previa información al Parlamento Europeo y al Consejo⁴⁷. Por lo tanto, el incumplimiento de los

⁴⁷ Esta retirada temporal se publicará en el DOUE y se comunicará al país afectado (art. 14.3).

convenios recogidos en la Parte A del anexo VIII, puede dar pie a la retirada temporal, total o parcial de las preferencias a los productos de los países beneficiarios⁴⁸.

4. *Práctica de la Unión Europea*

La práctica de la UE muestra que la regulación de este régimen de estímulo específico sometido a la *condicionalidad positiva* favorece la protección de determinados estándares laborales básicos, que se corresponden con los contenidos básicos de los derechos fundamentales de la OIT. Si bien su infracción no impide que el país beneficiario pueda seguir beneficiándose del régimen general de las preferencias. Antes de la vigencia de este nuevo sistema, en la década de los noventa del siglo pasado la UE ya se planteó la retirada temporal de las preferencias arancelarias a Pakistán, India, China y Rusia, aunque no se llevaron a cabo⁴⁹. En la actualidad, el mecanismo de seguimiento sólo se ha aplicado con Sri Lanka, Bielorrusia y Myanmar, a pesar de que en la lista de receptores de preferencias figuran países que se caracterizan por su falta de respeto, incluso de interés por los derechos humanos⁵⁰. En todo caso, sí es de destacar que para la UE es suficiente con probar de modo general la violación de derechos en el país concernido, sin que sea necesario demostrar que la práctica en cuestión afecte específicamente a los productos importados en el mercado de la Unión⁵¹. Aunque también es cierto que a menudo estas suspensiones son temporales y los países beneficiarios continúan disfrutando de este régimen⁵².

⁴⁸ La Comisión adoptó el Reglamento (UE) delegado n.º 1083/2013, de la Comisión, de 28 de agosto (*DOUE* L 293, de 5 de noviembre de 2013), para dar mayor transparencia y seguridad en el procedimiento de retirada tanto de los regímenes especiales como del general, detallando los plazos, los derechos de las partes y la revisión de la suspensión decretada.

⁴⁹ Janer Torrens, «Sistema de preferencias generalizadas y promoción de los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea», 650.

⁵⁰ Por ejemplo Honduras, que a pesar de poner en entredicho el cumplimiento de los convenios a los que obliga el reglamento, sigue beneficiándose del SPG+. Véase Manero Salvador, «Las preferencias europeas y la condicionalidad: balance y perspectivas de futuro», 117.

⁵¹ Véase el caso de la retirada temporal de las preferencias concedidas a Myanmar, por las prácticas de trabajo forzado. Reglamento (CE) n.º 552/97/CE, del Consejo, de 24 de marzo de 1997, por el que retira temporalmente a la Unión de Myanmar el beneficio de las preferencias arancelarias generalizadas (DO L85/8, de 27.3.1997).

⁵² Es lo que sucedió antes de la entrada en vigor del nuevo reglamento 978/2012 con El Salvador, Bielorrusia y Sri Lanka. Véase, Manero Salvador, «Las preferencias europeas y la condicionalidad...», 104, 106 y 107.

V. Reflexiones finales

El cumplimiento de las disposiciones de los Tratados de la UE sobre derechos humanos —así como el derecho internacional de los derechos humanos— en sus relaciones con terceros países, ha guiado a la Unión hacia la construcción de una identidad europea que parece mostrar cierta unificación desde el año 2012 con la adopción del *Marco estratégico sobre derechos humanos y democracia*. Con este documento, la Unión muestra su preocupación por observar y promover de modo coherente los derechos humanos en su actuación exterior con el despliegue de sus políticas comunes. En el marco de la política comercial (y también de cooperación y ayuda al desarrollo), la construcción de esta identidad se ha basado en la adopción de un conjunto de instrumentos de carácter comercial, de entre los cuales la *cláusula democrática y de derechos humanos* y el *Sistema de Preferencia Generalizadas (SPG)* son los más utilizados en sus relaciones comerciales. Estos instrumentos priorizan la *condicionalidad positiva* por encima de la negativa, como vía para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en los países con los que la UE mantiene relaciones comerciales. A pesar de ello, existen un conjunto de problemas técnico-jurídicos y de voluntad política que hacen que no siempre se garantice el respeto a estos derechos y que tampoco sea fácil el control y seguimiento de su cumplimiento, lo que puede erosionar los efectos perseguidos.

La *cláusula democrática y de derechos humanos* está presente en la mayoría de acuerdos comerciales de carácter general, —pero no en los sectoriales que son mayoritarios—, puede mutar en un principio únicamente declarativo si no se crean mecanismos que permitan seguir la situación de cumplimiento de los derechos humanos. La práctica comercial de la UE demuestra que no ha habido prácticamente ninguna suspensión de acuerdos invocando el incumplimiento de esta cláusula, ni tampoco se han paralizado las concesiones comerciales ni las ayudas económicas, ya sea por falta de voluntad política o por desinterés de los países afectados.

En relación con el *SPG*, la Unión dispone por primera vez de un mecanismo jurídico que permite vincular la liberalización del comercio internacional con la protección de los derechos humanos en los países beneficiarios. Es probablemente el instrumento unilateral de carácter comercial que permite más claramente hacer efectivo el mandato de los Tratados a la Unión de promover y respetar los derechos humanos en su acción exterior. A pesar de ser atractivo para los países en vías de desarrollo a fin de facilitar su integración en el comercio internacional, también presenta problemas al centrarse en países que a menudo no respetan o no muestran interés en hacer cumplir los contenidos básicos de los derechos fundamentales de los convenios internacionales. Ello es debido a que la mayoría son países en

vías de desarrollo y, por lo tanto, con mayores dificultades —o incluso desinterés— para cumplir con los convenios internacionales sobre derechos humanos. Igualmente existen problemas de índole técnico-jurídica que dificultan el seguimiento del cumplimiento por parte de estos países de los convenios internacionales. El procedimiento de seguimiento establecido es complejo y burocratizado, lo que puede fácilmente desincentivar a los países beneficiarios de este régimen a cumplir con sus obligaciones internacionales. Y más teniendo en cuenta la entidad de las reducciones arancelarias acordadas, a causa del descenso generalizado vía OMC de los aranceles a nivel mundial. Además, está sometido también a la intervención de otras organizaciones internacionales que deben verificar el cumplimiento de los convenios sobre derechos humanos por parte de los países terceros. Ello dificulta el control y la eficiencia del procedimiento. Por lo que sería deseable adoptar un marco normativo internacional que permita a la UE aplicar la condicionalidad social de modo general en sus relaciones comerciales con terceros. Así se evitaría la arbitrariedad y el proteccionismo que a menudo supone la aplicación de medidas unilaterales, y quizás solventaría las dificultades en compaginar la aplicación adecuada de los mecanismos de control de la Unión con los de los convenios internacionales.

En todo caso, la *condicionalidad* presente en el SPG y en la cláusula de democracia y derechos humanos pone en evidencia que la Unión ha optado por una actuación proactiva y no reactiva en sus relaciones con terceros países, en las que el comercio se convierte en el incentivo para fomentar el respeto y la promoción de los derechos humanos en el exterior.

Sobre la autora

Doctora en Sociedad de la información y la comunicación (especialidad Derecho internacional público y de la Unión Europea). Licenciada en Derecho y Máster en Estudios Europeos por el Insituto Universitario de Estudios Europeos de la UAB. Actualmente es profesora de derecho internacional público y de la UE en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y Directora del Grado de Gestión y Administración Pública (interuniversitario: UOC,UB). Sus líneas de investigación principales son las operaciones de mantenimiento de la paz de la UE y la Política Común de Seguridad y defensa, y las relaciones exteriores de la UE y la promoción de los derechos humanos. Ha obtenido la acreditación de professor lector de la AQU (2015) y un sexenio de investigación de la AQU (2017). Es autora de una monografía sobre *Las misiones de paz de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, 590 pág., y entre otros trabajos, ha publicado: «El *factor tiempo* en el proceso de planificación, creación y despliegue de las misiones

de paz de la Unión Europea», *REDI*, Vol. 67, 2015, Madrid, pp. 123-155; «El Estatuto jurídico de las misiones de paz de la Unión Europea y la responsabilidad internacional por los daños causados en su actuación», *RGDE*, núm. 38, 2016, pp. 108-148.

About the autor

PhD in Information and Communication Society (specialty Public international law and European Union). Degree in Law and Master in European Studies from the University Institute of European Studies of the UAB. She is currently a professor of public international and EU law at the Open University of Catalonia (UOC) and Director of the Degree in Management and Public Administration (inter-university: UOC, UB). Its main lines of research are the EU peacekeeping operations and the Common Security and Defense Policy, and the EU's external relations and the promotion of human rights. She obtained the accreditation of reading professor (AQU) 2015 and she has awarded a six-year investigation (AQU) 2017. She is the author of *Peace Missions of the European Union*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, 590 p., and, among other works, she has published the following articles: «The time factor in the process of planning, creation and deployment of Peace missions of the European Union», *REDI*, Vol. 67, 2015, Madrid, pp. 123-155; «The Legal Statute of European Union Peacekeeping Missions and International Liability for the Damages Caused by Their Action», *RGDE*, no. 38, 2016, pp. 108-148.

Los valores y principios británicos como parte de la identidad europea a través del Consejo de Europa*

British Values and Principles as Part of the European Identity through the Council of Europe

Maria Mut Bosque

Universitat Internacional de Catalunya
mariamut@uic.es

doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-02-2019pp309-332>

Sumario: I. Introducción.—II. El rol Británico en la Identidad Europea a través del Consejo de Europa.—III. La acción del Consejo de Europa en la Identidad Europea....—IV. La construcción de la identidad europea por el Consejo de Europa: la historia común como base de la identidad europea. 1. Símbolos, valores y principios de la identidad europea adoptados por el Consejo de Europa. 2. Valores y principios de la identidad europea impulsados por el Consejo de Europa.—V. Desarrollo, Consolidación e Implementación de los Valores, Derechos y Principios que integran la Identidad Europea a través del Consejo de Europa.—VI. Conclusiones.

Resumen: La decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea ha comportado numerosas críticas al Reino Unido por su euroescepticismo. Sin embargo, desde este trabajo argumentaremos que, especialmente, justo después de la Segunda Guerra Mundial, el Reino Unido estuvo y continúa estando profundamente comprometido con la unidad europea y su institucionalización. El Reino Unido siempre defendió un modelo institucional de carácter intergubernamental, respetuoso con la soberanía nacional de los estados y acorde con el marco institucional de la comunidad internacional. Este modelo es el que finalmente prosperaría en el Congreso de la Haya y posteriormente, quedaría plasmado en el Consejo de Europa. Además del modelo institucional, el Reino Unido inspiró e impulsó la adopción de principios y valores británicos, intensamente defendidos en la Segunda Guerra Mundial, que hoy forman parte de la identidad europea, como son el parlamentarismo, la democracia o el respeto a los derechos humanos. Asimismo, argumentaremos que Europa es mucho más que la Unión Europea y que otras organizaciones, como el Consejo de Europa realizan una tarea extraordinaria a la hora de impulsar, consolidar e implementar los llamados

* Recibido el 2 de julio de 2018, aceptado el 14 de septiembre de 2018.

valores y principios europeos. En este sentido, todos los modelos para una Europa unida son igualmente válidos. No sólo aquellos que defienden el modelo federalista deben ser considerados europeístas, también aquellos que defienden un modelo intergubernamental deben ser considerados europeístas.

Palabras Clave: Valores británicos, identidad europea, Consejo de Europa, federalismo, intergubernamentalismo.

***Abstract:** The decision of the United Kingdom to withdraw from the European Union has raised considerable criticism by those who consider the United Kingdom to be Eurosceptic. However, this paper argues that, particularly after the Second World War, the United Kingdom was and continues to be deeply committed to the unity of Europe and its institutionalisation. The United Kingdom has always supported an institutional model of an intergovernmental nature, respectful of the national sovereignty of the states and in accordance with the institutional framework of the international community. This model was the one that thrived in the Hague Congress and later was set down in the Council of Europe. In addition to the institutional model, the United Kingdom inspired and promoted the adoption of British principles and values, intensely defended in the Second World War, which today form part of the European identity, such as parliamentarism, democracy or respect for human rights. It also argues that Europe is much more than the European Union and other organisations, such as the Council of Europe, carry out an extraordinary task when it comes to promoting, consolidating and implementing the so-called European values and principles. In this sense, all models for a united Europe are equally valid. Therefore, not only those who defend the federalist model must be considered pro-European, but also those who defend an intergovernmental model need to be seen as pro-European.*

Keywords: British values, European Identity, Council of Europe, Federalism, Intergovernmentalism.

I. Introducción

A lo largo de la historia, ha habido diversas propuestas favorables a la unidad de Europa. En este trabajo, nos centraremos en la propuesta del Reino Unido y analizaremos su papel en el proceso de institucionalización de Europa, a través, principalmente del Consejo de Europa. El liderazgo británico al frente de la coordinación de los movimientos europeos de justo después de la Segunda Guerra Mundial (IIGM) resultó determinante en dicho proceso. Estos movimientos apoyaban la unidad europea, desde una ideología diversa. Así, existían movimientos de corte federalista, parlamentarista, paneuropea, socialista o intergubernamentalista. De todos estos movimientos, destacó el *British United Europe Movement*, conocido como

United Europe Movement (UEM) fundado por el ex primer ministro británico, Winston Churchill¹. Se trataba de un grupo de presión británico,² que tenía como objetivo alcanzar una unión europea, a través de la cooperación intergubernamental, y no de una organización supranacional³. Este movimiento actuó de plataforma de coordinación de las principales organizaciones europeístas de después de la IIGM y como principal impulsor del congreso celebrado en París el 17 julio de 1947, para la creación del comité de coordinación de los movimientos europeos⁴. Casi cinco meses más tarde, el 10 de noviembre de 1947, el recién creado comité de coordinación, fue rebautizado como *Joint International Committee for European Unity*⁵ y casi un año después, el 25 octubre de 1948, tras el congreso de la Haya, de nuevo, el Comité cambiaría su nombre, ésta vez de forma definitiva, por el de *European Movement*.⁶ El británico Duncan Sandys, muy implicado en este movimiento, fue elegido presidente, y Winston Churchill, junto con Léon Blum, Alcide De Gasperi y Paul-Henri Spaak fue nombrado su presidente honorario. El *European Movement* sigue existiendo en la actualidad, tiene su sede en Bruselas y su principal cometido sigue siendo el de alcanzar una Europa unida.

La acción del *Committee for European Unity* favoreció la celebración del Congreso de Europa en la Haya, durante los días 7 a 11 de mayo de 1948. Winston Churchill ostentó la presidencia honorífica del Congreso. El llamado Congreso de la Haya consistió en unos 750 delegados de varias organizaciones⁷. La representación fue muy variada, asistieron políticos, líderes religiosos, sindicalistas, miembros de asociaciones de mujeres e intelectuales. Este congreso es indudablemente el fundamento de la Europa unida

¹ Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), «The establishment of the European Movement», (University of Luxemburg, 2016), acceso el 14 de junio de 2018, <https://www.cvce.eu/en/unit-content/-/unit/04bfa990-86bc-402f-a633-11f39c9247c4/272166ae-84-b2-466b-9cfa-4df511389208>

² Felix Klos, *Churchill on Europe: The Untold Story of Churchill's European Project*, (London: I.B.Tauris, 2016), 12

³ Alan W. Ertl, *Toward an Understanding of Europe: A Political Economic Précis of Continental Integration*, (Florida: Universal-Publishers, 2008), 77

⁴ Sirvió como junta para la cooperación de las numerosas organizaciones que se desarrollaron en la posguerra en el marco del Congreso del Comité para la coordinación de los movimientos europeos que incorporan «La Ligue Européenne de Coopération Economique», «l'Union Européenne des Federalistes», «l'Union Parlementaire Européenne» y el Anglo-French United European Movements.»

⁵ Comité Internacional Conjunto para la Unidad Europea.

⁶ «History», *European Movement International*, acceso el 19 de marzo de 2018, <http://europeanmovement.eu/who-we-are/history/>

⁷ Tony Judt, *Postwar: A History of Europe Since 1945*, (London: Penguin Books, 2006), 44.

que conocemos en la actualidad. El inicio de los grandes proyectos en favor de la unidad del continente.

Aunque fue un congreso europeísta, más allá de toda ideología política, los participantes: políticos, intelectuales y grandes representantes de la cultura europea, abogaron por tres posiciones principales: unionismo, federalismo y paneuropeísmo.⁸ En primer lugar, el bloque unionista, que se hallaba bajo el liderazgo moral de Churchill, estaba integrado por nacionales británicos y escandinavos partidarios entusiastas de la cooperación europea entre estados. De acuerdo con sus tesis, cualquier organización europea podría trabajar basándose únicamente en acuerdos entre gobiernos. La toma de decisiones permanecería en manos de los estados miembros, por medio de la cooperación económica, basada en acuerdos de libre comercio, no en un mercado común.⁹ En segundo lugar, los federalistas, partidarios de un modelo institucional supranacional, que comportaba cierta cesión de soberanía¹⁰. Es decir, apoyaban la creación de una federación europea, similar a los Estados Unidos de América. Querían construir una economía y política integradora de un futuro estado europeo. Su principal líder en el Congreso fue Altiero Spinelli, una figura de gran relevancia en la historia de las Comunidades Europeas¹¹. Finalmente, los partidarios de un modelo paneuropeo, que abogaban por un modelo de naturaleza confederal, híbrido entre el federalismo y el unionismo, que no implicaba, en ningún caso, el establecimiento de una federación, pero, que iba más allá de la mera cooperación intergubernamental. La mayoría de analistas coinciden al afirmar que las tesis unionistas son las que prosperaron, a pesar de que los asistentes federalistas superaron en número a los unionistas¹².

De esta manera, este congreso permitió un enriquecedor debate entre distintas formas de ver Europa. Si bien, la mayoría de aspectos que se incorporaron en el manifiesto final del congreso fueron de carácter intergubernamental, también se incluyeron algunos elementos de carácter federalistas, como el objetivo de alcanzar una unión monetaria, para promover la libre circulación de capitales¹³. Asimismo, el congreso tenía como pro-

⁸ David Ramiro Troitiño et al., «Winston Churchill and the European Union», *Baltic Journal of Law & Politics* 8, n.º 1 (2015): 55-81.

⁹ *Ibid.*.

¹⁰ Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, (Durham: Duke University Press, 2006), 630.

¹¹ Ramiro Troitiño et al., «Winston Churchill and the European Union», 55-81.

¹² Dusan Sidjanski et al., «The Federal Future of Europe. From the European Community to the European Union», *Journal Études internationales*, 33, n.º 1, (2002): 199-201.

¹³ «The Triumphs and Failures of the Hague Congress. Project for Democratic Union». Acceso el 19 de marzo de 2018. <http://www.democraticunion.eu/2014/06/triumphs-failures-hague-congress/>

pósito final permitir la creación de una asamblea europea para conseguir la tan ansiada unidad y la adopción de una Carta Europea de Derechos Humanos¹⁴.

Finalmente, este congreso sirvió de base para la creación del Consejo de Europa (CdE) en 1949 mediante el Tratado de Londres, siguiendo el modelo intergubernamental y asegurando el destacado papel del Reino Unido en su fundación. Los miembros fundadores fueron diez: Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Suecia y el Reino Unido. El CdE es una organización distinta de la Unión Europea (UE), se basa en principios europeos comunes, como la defensa de los derechos humanos, la democracia y el diálogo intercultural. La principal diferencia con la UE radica en el modelo de toma de decisiones, no vinculantes en el caso del Consejo de Europa y basado en la cooperación, en contraposición con la UE basado en la integración y en la supremacía del derecho comunitario sobre los sistemas jurídicos nacionales.¹⁵

II. El rol Británico en la Identidad Europea a través del Consejo de Europa

Llegados a este punto, debemos detenernos en la figura de Winston Churchill, quien destacó por su labor de unificación europea, al frente del CdE, primero como fundador y después como impulsor. Churchill es considerado por el propio CdE protagonista principal y uno de los padres fundadores de dicha organización. Incluso antes de finalizar la IIGM, en una transmisión en marzo de 1943, Churchill declaró que «debía crearse un Consejo de Europa, en el marco de una institución mundial de Naciones Unidas, integrada algún día por todas las naciones que forman parte de la comunidad internacional»¹⁶. Tras el final de la Guerra, el primer ministro británico llamó a la unidad de Europa en repetidas ocasiones. En su famoso discurso de 1946, en la Universidad de Zúrich, señala la necesidad de crear una «especie de estados unidos de Europa» y para ello, primeramente, señala quedebe crearse un Consejo de Europa¹⁷. Este discurso es considerado como una de las piedras angulares del CdE. Nuevamente, en su dis-

¹⁴ Dusan Sidjanski et al., «The Federal Future of Europe. From the European Community to the European Union», 200.

¹⁵ Ramiro Troitiño et al., «Winston Churchill and the European Union», 55-81.

¹⁶ «The Churchill Society. Churchill's speeches». Acceso el 23 de mayo de 2018. <http://www.churchill-society-london.org.uk/Webmap.html>

¹⁷ *Ibid.*.

curso de 1948,¹⁸ en el congreso de la Haya, Churchill se reafirma en su propósito de la unidad europea y de construir una institución, bajo el nombre de CdE, que permita la participación «de todos los pueblos europeos cuya sociedad y modo de vida estén de acuerdo con una carta de derechos humanos y la expresión sincera de la libre democracia».¹⁹ En este discurso, Churchill subraya los valores que los estados deben poseer si quieren participar en esta institución: libertad, democracia y defensa de los derechos humanos. Estos valores, que coinciden plenamente con los valores defendidos por los británicos y sus aliados durante la IIGM, quedarán integrados en el CdE y actualmente forman parte de la identidad europea. Además de los valores mencionados, el ex primer ministro británico también se refiere a la «cristiandad» como elemento cohesionador e identificador de las naciones europeas. Tras la creación del CdE, el 5 de mayo de 1949, Winston Churchill continuará muy implicado en la defensa de la unidad europea y de los valores europeos, tal como lo demuestran: el discurso del 12 agosto de 1949, pronunciado ante la multitud en la Place Kléber, en Estrasburgo, con motivo de la Primera Sesión de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa;²⁰ y sus numerosas intervenciones posteriores en la citada institución. De todas ellas, destacan las intervenciones del 17 agosto de 1949, en que aboga por la admisión de Alemania en el CdE²¹ y la de 11 agosto de 1950 en que propone la creación de un ejército europeo.²²

La política británica de la época estaba plenamente focalizada en la consecución de la unidad europea y en la creación de instituciones que la hicieran posible, siempre sin perder el marco internacional de las Naciones Unidas. Como señala Troitiño «dos organizaciones europeas reflejan la visión de Churchill sobre una Europa unida, el Consejo de Europa, por su participación directa en su creación y la Organización Europea de Libre Comercio, que sigue sus formulaciones en la política británica y fue implementada por su colaborador más cercano Harold Macmillan. Ambas organi-

¹⁸ «Winston Churchill and the Council of Europe», Documents, Records and Archives, Council of Europe. Acceso el 20 de marzo de 2018. <https://www.coe.int/en/web/documents-records-archives-information/winston-churchill-and-the-ce>

¹⁹ *Ibid.*.

²⁰ «Winston Churchill addresses the crowd in Place Kléber, Strasbourg», 12 August 1949, Records and Archives, Council of Europe. Acceso el 20 de marzo de 2018. <https://www.coe.int/en/web/documents-records-archives-information/winston-churchill-and-the-ce>

²¹ «Speech to the Assembly arguing for Germany to be admitted as a member», 17 August 1949, Council of Europe. Acceso el 23 de mayo de 2018.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069847b>

²² «Text of the debate on the European Army», 11 August 1950, Council of Europe. Acceso el 22 de mayo de 2018. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680698497>

zaciones nos proporcionan una visión global de las propuestas de Churchill para unir a Europa como parte integral de una organización mundial».²³

La implicación británica en la creación del CdE no sólo se debió a la figura de Winston Churchill, también, debemos destacar a Ernest Bevin, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores del Reino Unido, que es considerado por el propio CdE padre fundador del mismo²⁴. «El 22 febrero de 1948, Bevin se dirigió a la cámara de los Comunes del Parlamento británico y su discurso es considerado como el inicio de los esfuerzos gubernamentales para la creación del llamado cuarteto de organizaciones internacionales que procuraría la unidad de Europa: la Unión Europea Occidental (organización de corte federal), Organización de Estados Europeos para la cooperación (económico), Organización del Tratado del Atlántico Norte (militar-defensivo) y el CdE (organización de cooperación política)²⁵.

Asimismo, el papel británico, especialmente destacable en la etapa inicial del CdE, ha sido de una gran relevancia. En el marco del desarrollo del Convenio Europeo de los Derechos Humanos (CEDH), el papel del Reino Unido ha sido determinante. El Reino Unido ha sido fundamental en la redacción y desarrollo de la Convención, en gran parte bajo la supervisión de Sir David Maxwell Fyfe; el Reino Unido fue el primer estado en ratificar la Convención en 1951; y Lord McNair, un experto en derecho británico, se convirtió en el primer presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en 1959. La participación británica en la Convención no ha sido simplemente una cuestión de coincidencia histórica, los derechos y las libertades del CEDH están arraigados tan profundamente en el derecho británico como la Carta Magna de 1215 y han sido resultadamente protegidos por los tribunales de este estado, mucho antes de la entrada en vigor de la Convención. La Convención y, a su vez, la Ley de Derechos Humanos de 1998²⁶ codifican valores que han imbuido durante mucho tiempo el derecho común británico y consagran ideales «esencialmente británicos».²⁷

Así, inicialmente, la implicación británica a favor de la unidad europea y de la creación y desarrollo del CdE fue absoluta. El Reino Unido destaca

²³ David Ramiro Troitiño, et al., *Brexit: History, Reasoning and Perspectives*, (Switzerland: Springer Int. Publ, 2018), 50.

²⁴ Founding fathers. Council of Europe. Acceso el 20 de marzo de 2018. <https://www.coe.int/en/web/about-us/founding-fathers>

²⁵ Tanja E. J. Kleinsorge, *Council of Europe*, (The Netherlands: Kluwer Law International, 2010), 240.

²⁶ United Kingdom Human Rights Act, 9 November 1998. UK Government. Acceso el 22 de mayo de 2018.

https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/pdfs/ukpga_19980042_en.pdf

²⁷ Alice Donald, et al., «The UK and the European Court of Human Rights», Equality and Human Rights Commission Research report 83 (London Metropolitan University, 2012).

por defender un modelo institucional de carácter intergubernamental, respetuoso con la soberanía nacional de los estados y acorde con el marco institucional de la comunidad internacional.

III. La acción del Consejo de Europa en la Identidad Europea

No existe un consenso a la hora de definir el concepto de identidad europea, así que nos limitaremos a enunciar aquellos elementos —en los que existe consenso— que la componen. Previamente, es importante realizar diversas consideraciones. La primera reflexión que debe realizarse, es que la identidad europea no debe ser entendida de un modo estático, sino de una manera dinámica y cambiante. De hecho, la identidad europea y los elementos que la integran han ido evolucionando a lo largo de la historia y hoy sigue en constante evolución. En segundo lugar, la identidad europea se sustenta en una historia común que se percibe de una manera similar y determina una memoria colectiva específica²⁸. En tercer lugar, la identidad europea, como toda identidad colectiva, tiene una dimensión de artificialidad, en el sentido que, en parte, es resultado de una actividad constructiva, desarrollada por distintos agentes, normas e instituciones. Esta identidad está basada en unos símbolos, valores y principios concretos. Por tanto, no sólo es resultado del pasado, también es el resultado del presente y del futuro. En último lugar, la consolidación de una identidad europea colectiva es aún una tarea inacabada, debido a que cuenta con una serie de particularidades que la dificultan. El CdE, junto con otras instituciones europeas, ha realizado y continúa realizando una magnífica labor a la hora de superarlas. Dichas particularidades son las siguientes:

- La identidad europea se sustenta en valores que han ido variando; en relativo poco tiempo, Europa ha dejado de ser un continente marcado por la guerra, la intolerancia, el genocidio y las persecuciones y ha pasado a ser un continente que lucha activamente por mantener la paz, respetar los derechos humanos (DDHH), consolidar la democracia y promover la tolerancia. Para que estos nuevos valores, que conforman la identidad europea actual, se consoliden plenamente, se necesita tiempo y políticas europeas que sean implementadas a todos los niveles. A lo largo de los siguientes apartados, examinaremos de qué manera el CdE ha contribuido y continúa contribuyendo en la implementación de estos valores. Así, como lo afirma, «el pluralismo,

²⁸ Karsten Alnæs et al., «We need to talk about Europe», *European Identity Debates at the Council of Europe 2013-14* (2014): 16.

la libertad de pensamiento y la tolerancia son los valores que proporcionan la base moral para una nueva Europa cuya identidad no se encuentra únicamente en el pasado»²⁹.

- La identidad europea se sustenta en una base de soberanía nacional; paradójicamente, la identidad nacional, el estado nación y la soberanía nacional continúan siendo elementos esenciales de la identidad europea. No puede obviarse este hecho y, por tanto, la identidad europea debe construirse sin negar dicha dimensión nacional. En este sentido, el CdE, al ser una organización intergubernamental, cuyo método de toma de decisiones se basa en la cooperación y en el consenso, es más respetuoso con la soberanía de los estados y por tanto, es más efectivo a la hora de crear cohesión. El modelo intergubernamental respeta mucho más las diferencias nacionales y la soberanía estatal, ambos son elementos clave de la identidad europea. Como señala Postelnicescu «Europa siempre ha luchado con visiones conflictivas de su propia identidad, desde una idea unificadora que eliminaría las particularidades nacionales, a una idea generosa de la diversidad. Estamos presenciando ahora, después de un largo proceso de integración, un regreso a los sentimientos instintivos nacionales»³⁰
- La identidad europea se sustenta en la reunificación de Europa; el Consejo de Europa ha realizado una excelente labor de reunificación del continente europeo y a la hora de difundir valores y principios por toda Europa. No podemos olvidar que el CdE fue la primera organización europea, que tras la segunda guerra mundial, logró reunir a la práctica totalidad de estados europeos, incluidos Rusia y Turquía, entorno a una serie de principios y valores que hoy consideramos plenamente europeos, y que se hallan contenidos principalmente en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y en otras muchas convenciones. Sadurski³¹, señala que antes de que la mayoría de los países de Europa oriental se unieran (al Consejo de Europa) lo percibían como una fuente de estándares democráticos. Es verdad que la reunificación se ha logrado, pero aún se debe continuar trabajando, para que ésta se consolide plenamente, a todos los niveles.
- La dificultad de diferenciar Europa de occidente; inevitablemente, para muchos Europa hoy es esencialmente sinónimo de occidente.

²⁹ Giovanna Melandri, «Towards a European identity», *Progressive Generation* 4, n.º3 (2015): 8

³⁰ Claudia Postelnicescu, «Europe's New Identity: The Refugee Crisis and the Rise of Nationalism», *European Journal of Psychology* 12, n.º2 (2016): 203–209.

³¹ Alnæs et al., «We need to talk about Europe», 16.

En consecuencia, la identidad europea es difícilmente distinguible de la noción más amplia de Occidente. Esta identificación no es necesariamente negativa, pues da muestras de la expansión histórica de los valores europeos y de la influencia de Europa en el resto de la comunidad internacional (o mejor dicho, en la comunidad occidental). Sin embargo, los valores europeos tienen peculiaridades propias, que les distinguen del resto de occidente y que se deben continuar manteniendo. Una de ellas, es la riqueza y diversidad cultural de Europa, y, en esta dimensión, Europa oriental tiene mucho que aportar. En este sentido, veremos que el CdE es un promotor y guardián de la unidad de las dos Europas (oriental y occidental) y de la gran riqueza cultural del continente.

- La identidad europea se sustenta en la interculturalidad; la identidad europea, en su dimensión más amplia, correspondería a un sentido de pertenencia a Europa, un apego a un conjunto de valores y principios, pero también un reconocimiento de la gran diversidad de culturas, religiones, tradiciones e idiomas inherentes a este continente. Es precisamente esta diversidad que puede entenderse a la vez como un activo y un obstáculo para definir una identidad común. Andruhovych³² argumenta que la diversidad cultural no es necesariamente una desventaja. El CdE lo ha entendido de esta manera y destaca su excelente labor al resaltar que la diversidad cultural y el plurilingüismo han de ser percibidos como una riqueza de Europa, como parte de su patrimonio intangible. Por lo tanto, el mantenimiento y desarrollo de la diversidad lingüística y cultural es un objetivo del Consejo de Europa, consagrado en la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias. El Consejo promueve políticas que refuerzan la diversidad lingüística y los derechos lingüísticos, profundizan la comprensión mutua, consolidan la ciudadanía democrática y promueven la cohesión social³³.

IV. La construcción de la identidad europea por el Consejo de Europa: la historia común como base de la identidad europea

La construcción de la identidad europea no se realiza mediante un acto de creación único, sino que es fruto de un trabajo continuado, que sigue en curso y que requiere del desarrollo de competencias interculturales y del

³² *Ibid.*.

³³ Education and Languages, Language Policy, Council of Europe. Acceso el 20 de marzo de 2018. https://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Division_EN.asp

establecimiento de un marco conjunto de intereses comunes. Asimismo, implica el estudio de «tres ámbitos distintos, pero, al mismo tiempo, relacionados entre sí: actores, gobernanza y políticas».³⁴ La construcción de la identidad europea, requiere de la implicación de actores de todos los ámbitos: instituciones, agentes, ciudadanos y élites políticas; y de todos los niveles territoriales: locales, regionales, estatales y supra-estatales. Todos estos actores deben dejar de lado ganancias e intereses particulares, para involucrarse en un verdadero proyecto común.

Indudablemente, existe una base común sobre la que construir dicha identidad. Esta base viene determinada por una historia común y varios intentos de crear una Europa unida. A destacar el periodo en el que nos hallamos actualmente, en que el proyecto europeo lleva ya en marcha casi siete décadas. «Se han realizado varios intentos de unir a Europa en los últimos 200 años: una Europa liderada por Francia bajo Napoleón, que fue un legado de la Revolución Francesa; una Europa universalista que Aristide Briand y otros pidieron a principios de la década de 1930; una Europa alemana bajo el dominio nazi durante la Segunda Guerra Mundial. Los tres intentos fallaron. El proceso de construcción de las instituciones europeas, en el que hemos estado muy involucrados desde 1945, es el cuarto intento. Dura ya casi 70 años, y esto parece ser un buen signo»³⁵.

Respecto de la historia, no hay duda que los europeos compartimos una historia común. Para muchos académicos, el imperio romano simboliza «la cuna de la unidad e identidad europea».³⁶ Otros autores, se remontan más atrás y ven en la Grecia clásica, en el mito de Europa, el origen de la identidad europea³⁷. Para la mayoría de autores, sin embargo, el desarrollo de la cristiandad³⁸ en la edad media constituye el elemento determinante en la identidad europea. Así, el cristianismo, principalmente a través de la iglesia, permitió que la cultura europea fluyera y creara una nueva sociedad fundamentada en el derecho canónico —que empleaba las normas escritas— y en principios más humanizadores, principalmente ba-

³⁴ Alnæs et al., «We need to talk about Europe», 9.

³⁵ Robert Salais, «European Identity: the Past waiting for a Future », Council of Europe (with the Ecole Nationale d'Administration), 2013-2014. Acceso el 20 de marzo de 2018. www.coe.int/t/policy-planning/Debates/Identity_Debates

³⁶ Bo Stråth, «A European identity. To the historical limits of a concept », *European Journal of Social Theory* 5, n.º4 (2002): 387-401.

³⁷ Montserrat Jiménez Sureda, «El origen griego de la identidad colectiva de Europa», Universitat Autònoma de Barcelona, 2013. Acceso el 22 de Mayo de 2018. <https://ddd.uab.cat/record/105627>

³⁸ Mary Anne Perkins, *Christendom and European Identity: The Legacy of a Grand Narrative Since 1789*, (Berlín: Walter de Gruyter GmbH, 2004), 343.

sados en la solidaridad y la caridad. «La iglesia llegó a ocupar un lugar clave en la creación de una sociedad respetuosa de la ley, mediante los tribunales de justicia. Una sociedad en la que todas las disputas entre los señores y vasallos fueron prohibidas. En esta sociedad, se hizo obligatorio para las autoridades cuidar a los débiles y a los pobres en las ciudades y pueblos de todo el reino. Se construyeron hospitales e instituciones benéficas, y la ayuda se extendió a los pobres y vulnerables».³⁹

La identidad de Europa también descansa en una Europa sustentada en grandes imperios absolutistas y expansionistas, que durante varios siglos competirían entre sí, por hacerse con el control y reparto colonial del resto del mundo. Tampoco podemos olvidar que la guerra y el conflicto armado han sido una constante en la historia de nuestro continente. «Los nombres de las guerras pueden haber cambiado, pero no sus desastrosas consecuencias, desde las luchas del imperio romano contra las poblaciones bárbaras del norte, hasta los conflictos globales del siglo XX, a través de —escoja usted mismo— la Guerra de los Cien Años, de los Treinta Años, de los Siete Años’, etc.»⁴⁰

Numerosos historiadores coinciden a la hora de destacar la gran relevancia que el llamado siglo de la Ilustración o de las luces tuvo para la identidad europea. Es el siglo de la razón, de los grandes intelectuales europeos, que se consideraban a sí mismos cosmopolitas, racionalistas e internacionalistas⁴¹. Utilizaban el latín y el francés como lengua de comunicación, iban a las mismas universidades, estudiaban los mismos filósofos y tenían una visión muy similar de las instituciones. Voltaire⁴² consideraba que los europeos seguían las mismas reglas y tenían actitudes comunes, que les diferenciaban del resto de gentes del mundo. Para Rousseau, tanto franceses, como alemanes, españoles o ingleses no existían como tales, sino que todos eran europeos.⁴³

Ahora bien, si hemos de destacar un elemento esencial de la identidad europea, éste es el estado nación. Este tipo de entidad, que nace en Europa tras la paz de Westfalia, tendrá una importancia fundamental y a la vez contradictoria, tanto a la hora de construir como destruir Europa. «La Europa actual ha sido construida con el consentimiento mutuo de to-

³⁹ Yuri Andrukhovych, «European Identity: the Past waiting for a Future», Council of Europe, European Debates 2013-2014. Acceso el 20 de marzo de 2018. www.coe.int/t/policy-planning/Debates/Identity_Debates

⁴⁰ *Ibid.*.

⁴¹ *Ibid.*.

⁴² François-Marie Arouet, *Le Siècle de Louis XIV*, (Paris: Charpentier et cie, libraires éditeurs: 1912), Chapter two.

⁴³ Jean-Jacques Rousseau (1771-72), *Considérations sur le gouvernement de Pologne*. Acceso 22 Mayo 2018. http://www.espace-rousseau.ch/f/textes/considerations_pologne.pdf

dos los estados europeos». ⁴⁴ Así, la construcción de Europa se asocia con la emergencia de los estados nación y por tanto, es uno de los elementos esenciales que integran la identidad europea.

Finalmente, tal como señala Alnæs ⁴⁵, aunque hace más de seis décadas que en Europa reina la paz y la democracia, en términos históricos, la identidad europea también se asocia a la guerra, los totalitarismos, la xenofobia, la intolerancia, el genocidio y la persecución. Desgraciadamente, el Holocausto y la falta de respuesta efectiva a la «tragedia que sufrieron los judíos durante la época nazi» ⁴⁶ forman parte de la identidad europea. Es de extrema importancia no olvidar esta parte de la historia de Europa, con el objeto de evitar que estas conductas rebroten y hagan resurgir ese lado oscuro de nuestra identidad. En definitiva, la identidad europea, como cualquier otra identidad tiene una historia común, marcada por acontecimientos positivos y negativos, que, de manera global, configuran un todo.

1. *Símbolos, valores y principios de la identidad europea adoptados por el Consejo de Europa*

Además de la historia común europea, existen una serie de símbolos, valores y principios comunes a todos los europeos que integran esta identidad colectiva y que se han ido consolidando a partir de la Segunda Guerra Mundial, gracias al esfuerzo de las diversas instituciones europeas. Atendiendo a la temática de este trabajo, nos centraremos en resaltar el papel del Consejo de Europa en la promoción y consolidación de los símbolos, valores y principios comunes, sin que con ello queramos transmitir la idea de que ésta haya sido una tarea exclusiva del CdE.

Uno de los elementos principales de cualquier identidad colectiva es la existencia de símbolos, que «hacen que nos identifiquemos con una serie de cuestiones e ideas comunes». ⁴⁷ Ninguna identidad puede estar únicamente basada en pensamientos abstractos. En cuestión de símbolos europeos, es de justicia resaltar el gran trabajo que el Consejo de Europa ha desarrollado

⁴⁴ Alnæs et al., «We need to talk about Europe», 10.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Andrukhovych, «European Identity: the Past waiting for a Future ». Council of Europe, European Debates 2013-2014. Acceso el 20 de marzo de 2018. www.coe.int/t/policy-planning/Debates/Identity_Debates

⁴⁷ François-Gilles Le Theule, « European Identity: the Past waiting for a Future », Council of Europe, European Debates 2013-2014. Acceso el 20 de marzo de 2018. www.coe.int/t/policy-planning/Debates/Identity_Debates

al respecto, en ocasiones desconocido o injustamente atribuida a otras organizaciones europeas.

- La bandera es el elemento cohesionador e identificador por excelencia de cualquier comunidad. La bandera europea formada por doce estrellas doradas, dispuestas en círculo, sobre fondo azul simboliza la unidad y la identidad europea, fue diseñada en 1955 por el pintor Arsène Heitz y fue la seleccionada en el concurso organizado por el Consejo de Europa como la bandera de esta institución. Esta bandera está completamente ligada a la historia común europea. En concreto, simboliza el pasado de cristiandad al que ya nos hemos referido. Heitz se inspiró en la Imagen de la Virgen, basada en la Biblia.⁴⁸ También, hay quienes apuntan, que las doce estrellas hacen referencia a las raíces judeo-cristianas de Europa, simbolizando a los doce apóstoles y las doce tribus de Israel. Otros consideran que el número doce también hace referencia a los fundamentos romanos de la identidad europea, a través de las doce tablas de derecho romano. El informe de la Comisión de asuntos jurídicos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa,⁴⁹ de 21 de septiembre de 1953, señala que las doce estrellas simbolizan «la unión perfecta de los pueblos de Europa» y las estrellas brillantes en el cielo representan según este informe la esperanza de las naciones. En 1983, el Parlamento Europeo de la UE decidió que la bandera de las comunidades europeas sería la misma del Consejo de Europa. En 1985 fue adoptada como emblema oficial de las Comunidades Europeas, que, con el tiempo, pasarían a ser la Unión Europea.
- El himno: otro de los símbolos de la identidad europea es el himno, basado en la letra de la Oda a la Alegría, escrita por el poeta Friedrich von Schiller en 1785 y en la novena sinfonía de Beethoven compuesta en 1823. Nuevamente, el himno de Europa se lo debemos al Consejo de Europa, que en 1972 adoptó el último movimiento de la novena sinfonía de Beethoven como himno de Europa. «Este himno simboliza los ideales de paz, libertad, unidad y solidaridad»⁵⁰. En 1985 fue adoptado por las Comunidades Europeas, posteriormente la UE, como su himno oficial.

⁴⁸ Stefan Højelid. «European integration and the idea of European identity: obstacles and possibilities». Workshop 19: Identity Politics. ECPR Joint Sessions, Grenoble 2001.

⁴⁹ Paul Collowald. «D'azur et de joie – Contribution à l'histoire du drapeau et de l'hymne de l'Europe», *Revue d'Alsace* (1999). Acceso el 21 de marzo de 2018. <https://www.cvce.eu/obj/fr-4dae6d56-9d49-47ad-b408-81770cc1218d>

⁵⁰ Himno. Hablamos de Europa. Gobierno de España. Acceso el 21 de marzo de 2018. <http://www.hablamosdeeuropa.es/panorama/simbolos/himno>

- El día de Europa: la celebración del día de Europa se debe a la iniciativa del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que en 1964, año del décimo quinto aniversario de la creación del Consejo de Europa, decidió establecer el 5 de mayo, el día en que se creó el Consejo de Europa, como el día de Europa. Sin embargo, este día sería desplazado por la iniciativa de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el Consejo Europeo de la Unión Europea, en Milán en 1985, en el trigésimo quinto aniversario de la creación de las comunidades europeas, de establecer el 9 de mayo, día en que tuvo lugar la declaración Schuman, como el día de Europa. De esta manera, aunque la iniciativa de celebrar el día de Europa fue del Consejo de Europa, ésta quedaría desplazada por la de la Unión Europea.

Estos son los símbolos más destacados de Europa, todos ellos a iniciativa del Consejo de Europa, los cuales se han ido desarrollando y difundiendo por toda Europa, con la ayuda de otras organizaciones europeas, principalmente de la UE. Además de éstos, existen más símbolos creados por el Consejo de Europa que, pese a no tener tanta visibilidad como los anteriores, contribuyen a la creación o consolidación de la identidad europea. La mayoría de estos símbolos surgen a partir de iniciativas concretas del Consejo de Europa de acuerdo con las actividades que desarrolla. Algunos ejemplos son: el día 26 de septiembre como día europeo de las lenguas, el día 10 de octubre como día de repulsa a la pena de muerte, los meses de septiembre/octubre dedicados al patrimonio europeo, el 25 Octubre como día europeo de la justicia o el mes de septiembre, como mes de la donación de órganos y trasplantes.

2. *Valores y principios de la identidad europea impulsados por el Consejo de Europa*

A lo largo de su historia, el CdE ha promovido una serie de valores y principios que forman parte del ADN de esta organización y que integran, al mismo tiempo, la identidad europea actual. En este sentido, tal como señalábamos en anteriores apartados, hubo un tiempo en la historia, en que Europa se identificaba con la guerra, la dictadura, la xenofobia, la intolerancia, el genocidio y la persecución. Paradójicamente, hasta recientemente la guerra en Europa había sido el factor de unidad de la identidad europea. Sin embargo, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, nuevos valores fueron sustituyendo ideologías totalitarias y actos de barbarie. En este aspecto insistimos en destacar la labor del Reino Unido en defensa de valores

y principios que hoy consideramos europeos, pero, que estuvieron en grave riesgo de perder.

Actualmente, Europa se caracteriza por «su rechazo al uso de la fuerza armada y su deseo de promover la paz, la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluso más allá de sus fronteras».⁵¹ Hoy, todos estos valores integran el cuerpo fundamental de la identidad europea y el Consejo de Europa está desde sus inicios fuertemente comprometido en su desarrollo, promoción y defensa. Una cooperación regional cada vez más profunda, en la que el Consejo de Europa desempeña un papel importante, se esfuerza por contribuir al surgimiento de una comunidad de valores.⁵² Cohn-Bendit señala que para los europeos, ni la lengua ni la religión ni la cultura son la base de una identidad europea universal, sino que los dos elementos principales de la identidad europea son la democracia y los Derechos Humanos.⁵³ El CdE ha jugado un papel destacado a la hora de difundir y consolidar dichos valores en toda Europa.

En cuanto a los principios promovidos por el CdE que forman parte de la identidad europea destacan:

- Respeto al pluralismo y la diversidad cultural: El CdE considera la discriminación y la intolerancia como la gran amenaza para la sociedad y propone propuestas para una convivencia pacífica y tolerante. Las principales propuestas se hallan contenidas en el «Libro Blanco» del diálogo intercultural del año 2008 y el informe «Viviendo Juntos: Combinando la diversidad y la libertad en la Europa del siglo XXI»⁵⁴ que se publicó en mayo de 2011.
- Protección a las minorías: este principio es parte integrante de los valores de la democracia y del respeto a los DDHH, para que éstos sean efectivos, es necesario el respeto y la protección de cualquier minoría religiosa, lingüística y cultural; y se debe luchar contra la discriminación. El CdE lucha para que todos los ciudadanos reciban las mismas oportunidades. Este debe ser el

⁵¹ François-Gilles Le Theule, «European Identity: the Past waiting for a Future», Council of Europe, European Debates 2013-2014. Acceso el 20 de marzo de 2018. www.coe.int/t/policy-planning/Debates/Identity_Debates

⁵² Etienne Tassin, «L'Europe cosmopolitique: l'épreuve du non-européen», en *L'idée d'Europe*, ed. por Jean-Marc Ferry (Presses de l'Université Paris-Sorbonne: Paris, 2013).

⁵³ Daniel Cohn-Bendit «Quo vadis Europa...?», *The Spinelli Group*, 2013. Acceso el 22 de mayo de 2018.

<http://www.spinelligroup.eu/article/daniel-cohn-bendit-quo-vadis-europa>

⁵⁴ «Living together». Consejo de Europa. Acceso el 23 de mayo de 2018. <https://rm.coe.int/16806b97c>

marco principal y más valioso de la identidad europea. La acción del Consejo de Europa en este campo se basa en el principio de que la protección de las minorías es parte de la protección universal de los derechos humanos. Su acción incluye el establecimiento de normas, la cooperación intergubernamental, las actividades para el desarrollo y la consolidación de la estabilidad democrática y las medidas de fomento de la confianza en la sociedad civil.

- Promoción del diálogo y la cooperación en todos los ámbitos y niveles: El CdE destaca por ser la organización europea centrada en la cooperación política de todos sus miembros y agentes y por ser el foro de diálogo de toda Europa incluyendo a Rusia y Turquía. El diálogo que promueve se basa en la interconexión de nuestros legados y herencias nacionales. Además, promueve la confianza y el entendimiento mutuo para favorecer un diálogo de mayor calidad. Uno de los nuevos valores y principios básicos de la identidad europea «es la eliminación total de la fuerza como instrumento de la política exterior y especialmente de la diplomacia coercitiva. En otras palabras, la única manera aceptable de resolver los conflictos de intereses es mediante el diálogo y la negociación»⁵⁵.
- Fortalecimiento la estabilidad democrática en Europa: El CdE presta apoyo activo a las reformas políticas, constitucionales y judiciales de sus estados miembros para garantizar democracias estables.
- Promoción de la Europa social: lo esencial para garantizar los derechos sociales, como el derecho universal a la vivienda, a la atención médica y a la educación, es garantizar que los citados derechos estén debidamente protegidos a nivel nacional, en particular a través de las constituciones de los estados y de la legislación interna. El hecho de compartir estándares internacionales favorece que estos derechos se constituyan como una realidad. El principal tratado sobre derechos sociales en Europa es la Carta Social Europea, concluido en Turín en 1961 y revisado en 1996. Representa la constitución social de Europa y es un componente esencial de la arquitectura de derechos humanos del continente.⁵⁶

⁵⁵ Alnæs et al., «We need to talk about Europe», 23.

⁵⁶ 2015 Report of the Secretary General of the Council of Europe on the state of human rights, democracy and the rule of law in Europe. Council of Europe. Acceso el 21 de marzo de 2018. <https://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/2015-report-of-the-secretary-general-of-the-council-of-europe-on-the-state-of-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law-in-europe>

V. Desarrollo, Consolidación e Implementación de los Valores, Derechos y Principios que integran la Identidad Europea a través del Consejo de Europa

Todos los estados miembros del Consejo de Europa, es decir, la práctica totalidad de estados europeos, son conscientes de su deber de respetar y garantizar los valores y principios mencionados. Así, además de asegurar la celebración de elecciones libres y regulares, el buen funcionamiento de sus respectivos parlamentos, el bienestar de sus ciudadanos, deben respetar, proteger e implementar los valores y derechos de las minorías, luchar activamente contra la corrupción, garantizar las libertades fundamentales y proteger a sus ciudadanos ante posibles arbitrariedades del poder. Para consolidar plenamente estos valores y principios en Europa, el Consejo de Europa ha desarrollado una tarea exhaustiva a distintos niveles:

- A nivel normativo, el CdE ha promovido la adopción de diversas normas jurídicas vinculantes al respecto, entre las que destaca el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y sus Protocolos, que constituyen obligaciones jurídicas para sus estados miembros. Además del CEDH, el CdE ha promovido más de 200 tratados o convenciones europeos jurídicamente vinculantes, muchas de los cuales están abiertas a la participación de estados no miembros, sobre temas que van desde los derechos humanos hasta la lucha contra el crimen organizado y desde la prevención de la tortura hasta a la protección de datos o la cooperación cultural. Así, destacan la Convención sobre la Protección de los Niños contra la Explotación Sexual y el Abuso Sexual o la Convención Europea contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes. En cuanto a la protección de las minorías, el texto más completo del Consejo de Europa para proteger los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales es el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales. Es el primer instrumento multilateral jurídicamente vinculante dedicado a la protección de las minorías nacionales en todo el mundo. Fue adoptado el 10 de noviembre de 1994 por el Comité de Ministros y entró en vigor el 1 de febrero de 1998.
- A nivel de políticas, las políticas que se implementan a nivel europeo también están fundamentalmente vinculadas con el surgimiento de una identidad europea. El Consejo de Europa ha implementado muchas políticas: derechos humanos, libertades públicas, transparencia, economía, medio ambiente y educación. Todas ellas han contribuido a la unidad de Europa. Estas políticas han contribuido a construir un núcleo común de valores y libertades

públicas, por ejemplo, todos los estados europeos han abandonado la pena de muerte de sus respectivas legislaciones. A este nivel, destaca también la cooperación política en el ámbito cultural y lingüístico. Desde sus inicios, el CdE ha promocionado el diálogo intercultural y la protección de la diversidad lingüística y cultural, a través de diversos instrumentos. De entre los instrumentos normativos, destaca la Convención Cultural Europea de 1954, que promueve la enseñanza y el aprendizaje recíproco de los idiomas de las partes y les otorga facilidades para promover tales estudios en su territorio. Asimismo, el CdE ha desarrollado diversos programas e iniciativas para hacer entender la diversidad como un elemento enriquecedor y no como un obstáculo de la propia identidad europea.

- A nivel institucional, cuenta con diversos órganos e instituciones que se encargan de asegurar que dichos valores y principios se implementen de forma efectiva en los distintos estados miembros. Destaca la labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que se encarga en última instancia de garantizar el respeto de los valores y principios positivados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Además, de proteger y garantizar el respeto de los DDHH, este tribunal se encarga de dar cumplimiento efectivo al resto de valores y principios que integran la identidad europea. El liderazgo de esta institución en la consolidación de una identidad europea basada en los valores y principios examinados es innegable. Junto con el Tribunal, el resto de instituciones del Consejo de Europa —asamblea parlamentaria, comité de ministros, secretaría general— realizan una labor exhaustiva en la promoción, protección y garantía de los valores y principios europeos. Además de las instituciones, el CdE está integrado por una serie de órganos que se encargan de hacer un seguimiento exhaustivo sobre el grado de cumplimiento de valores, principios y obligaciones concretas en cada estado miembro, como, por ejemplo, el comité europeo para la prevención de la tortura.

Finalmente, cabe destacar la labor del CdE a la hora de integrar importantes actores internacionales en la tarea de promover, implementar y consolidar los valores y principios mencionados. Destacamos dos actores de gran peso:

- Los entes territoriales no estatales, que hallan su representación permanente en el Congreso de Poderes Locales y Regionales. Este órgano tiene como funciones principales: aconsejar al Comité de Ministros y a la Asamblea Parlamentaria en todos aquellos asuntos de la política local y regional. Redactar regularmente informes, estado por estado, sobre la situación de la democracia local y

regional en todos los Estados miembros o aquellos candidatos a su ingreso. Velar por el cumplimiento de la Carta Europea de Autonomía Local⁵⁷.

- Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) se integran de forma estable en la Conferencia de ONGs y colaboran de forma estable con muchas de las instituciones y órganos del CdE. A título de ejemplo, las ONGs prepararan memorandos para la secretaría general, preparan y elaboran algunos de los convenios del CdE, proporcionan información al Tribunal Europeo de Derechos Humanos para contribuir al análisis de algunas cuestiones o presentan reclamaciones colectivas frente al Comité Europeo de Derechos Sociales⁵⁸.

VI. Conclusiones

De las páginas anteriores se desprenden las siguientes conclusiones:

Consideramos desacertado calificar al Reino Unido de antieuropeo. Los británicos tuvieron una implicación directa y absoluta en la defensa de la unidad de Europa, de sus valores y principios, así como de su institucionalización, a través principalmente de la creación del Consejo de Europa. De todas las personalidades británicas, destacó Winston Churchill que, incluso en plena IIGM, abogó literalmente por la creación de un Consejo de Europa. Los británicos y sus aliados lucharon intensamente para defender los valores de la democracia, la libertad y los DDHH que hoy forman parte de la identidad europea. Churchill continuó refiriéndose en numerosas ocasiones a la creación del CdE una vez finalizada la guerra. Nuevamente el papel de Churchill y Sandys en la coordinación de los movimientos europeístas de después de la IIGM fue clave y permitió la celebración del Congreso de la Haya de 1948, que conduciría a la creación del CdE. También fue determinante el papel de Bevin a la hora de constituirlo. De tal manera que Churchill y Bevin son considerados por el propio CdE padres fundadores del mismo. En 1949 mediante el Tratado de Londres, siguiendo el modelo intergubernamental defendido por los unionistas británicos en el Congreso de la Haya y asegurando el destacado papel del Reino Unido, el CdE fue oficialmente constituido.

⁵⁷ Congreso de Poderes Locales y Regiones de Europa (CPLRE). Federación Española de Municipios y Provincias.

<http://femp.femp.es/files/566-620-archivo/CPLRE%20Descripci%C3%B3n%20de%20actividades.pdf>

⁵⁸ Consejo de Europa. Child Rights International Network. Acceso el 21 de marzo de 2018. <https://www.crin.org/es/guias/onu-sistema-internacional/mecanismos-regionales/consejo-de-europa>

El Reino Unido siempre defendió un modelo intergubernamental de unidad europea frente a los federalistas y paneuropeístas, basado en la cooperación intergubernamental. Este modelo, mucho más respetuoso con la soberanía nacional de los estados europeos, elemento básico de la identidad europea, tal y como hemos analizado, fue incorporado en el CdE y lo consideramos la clave de su éxito. Hasta el punto que el CdE engloba a la práctica totalidad de estados europeos, incluyendo a Rusia y Turquía en torno a unos valores y principios comunes y, por el momento, ninguno de sus miembros ha decidido abandonarlo. En este sentido, consideramos que en ocasiones, injustamente, sólo el modelo federalista representado por la UE es considerado plenamente europeísta, menospreciando los logros a favor de la unidad europea alcanzados por este modelo intergubernamental que encarna el Consejo de Europa.

La implicación británica, especialmente remarcable en la etapa inicial del CdE, ha sido de una gran trascendencia. Tal y como demuestra el destacado papel de Fyfe en la redacción y desarrollo de la CEDH. Además, el Reino Unido fue el primer estado en ratificar dicha Convención en 1951 y McNair, un experto en derecho británico, se convirtió en el primer presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en 1959. Asimismo, hacemos constar que los derechos y las libertades de la CEDH están arraigados tan profundamente en el Derecho británico como la Carta Magna 1215 y han sido resueltamente protegidos por los tribunales de este estado, mucho antes de la entrada en vigor de la Convención. La Convención codifica valores que han imbuido durante mucho tiempo el derecho común británico y consagra ideales esencialmente británicos, que hoy forman parte de la identidad británica.

No existe consenso a la hora de definir el concepto de identidad europea, aunque sí hemos identificado sus elementos esenciales. Asimismo, hemos destacado la labor del CdE a la hora de preservarlos, promocionarlos e implementarlos a nivel europeo. Hemos precisado que la identidad europea no debe ser entendida de un modo estático, sino de una manera dinámica y cambiante. De hecho, la identidad europea y los elementos que la integran han ido evolucionando a lo largo de la historia y hoy sigue en constante evolución. Asimismo, hemos insistido en que la identidad europea, como toda identidad colectiva, se basa en una historia común que los europeos compartimos y al mismo tiempo cuenta con una dimensión de artificialidad, en el sentido que en parte es el resultado de una actividad constructiva, desarrollada por distintos agentes, normas, políticas e instituciones. Esta identidad está basada en unos símbolos, valores y principios concretos. Por tanto, no sólo es resultado del pasado, también es el resultado del presente y del futuro. En esta tarea de construcción de la identidad europea, el CdE ha tenido un papel determinante.

Además de la historia y la llamada «cristiandad», los elementos comunes que los europeos compartimos y que forman parte de nuestra identidad son paradójicamente: la diversidad cultural, la separación de las dos Europas, la guerra y la soberanía nacional. Todos estos elementos pueden actuar a la vez como elementos cohesionadores y como elementos de desunión. El Consejo de Europa ha sabido potenciar la dimensión cohesionadora de estos elementos y ha trabajado duramente, a través de distintos instrumentos, para que éstos sean entendidos como parte integrante del patrimonio intangible europeo. En este sentido, la diversidad cultural ha sido reconducida como un elemento de la gran riqueza de Europa, por medio de instrumentos normativos y políticas que fomentan el diálogo intercultural. En cuanto a la separación de las dos Europas, la labor del CdE a favor de una reunificación real es innegable. El CdE es la organización europea que crea mayor consenso en toda Europa, incluyendo Rusia y Turquía. La guerra ha sido una constante en Europa y el CdE ha prohibido desde sus inicios el recurso a la fuerza armada. En último lugar, Europa es la cuna del estado-nación, consciente de este elemento característico de Europa, el modelo intergubernamental del CdE, basado en la cooperación intergubernamental ha sido respetuoso con la soberanía de los estados.

Finalmente, en cuanto a la dimensión artificial de la identidad europea, en buena parte, ésta ha sido creada por el CdE, tal como lo demuestran los símbolos, valores y principios que actualmente consideramos europeos. Los símbolos que representan nuestra identidad europea, tales como la bandera, el himno o el día de la festividad de Europa, provienen directamente de la iniciativa del CdE. En cuanto a los valores y principios, estos han ido variando. Hubo un tiempo en que Europa se identificaba con la guerra, la intolerancia, el genocidio y las persecuciones y en relativamente poco tiempo ha pasado a ser un continente, que lucha activamente por mantener la paz, la libertad, respetar los Derechos Humanos, proteger a las minorías, consolidar la democracia, promover la tolerancia y la cooperación intercultural. Para que estos nuevos valores y principios que conforman la identidad europea actual, se consoliden plenamente, además de tiempo y un esfuerzo continuado, se necesitan políticas europeas comunes que los protejan e implementen a todos los niveles. El CdE ha actuado en la promoción, desarrollo, defensa y protección de todos ellos en, al menos, tres niveles: normativo, a través de más de 200 instrumentos normativos jurídicamente vinculantes, a destacar el CEDH. A nivel institucional, principalmente a través del TEDH, pero también, a través de una variedad de órganos que aglutinan a numerosos actores europeos e internacionales, entre ellos, asociaciones privadas, ONGs o instituciones regionales y locales. A nivel político, el CdE es la organización

europea de cooperación política por excelencia. En este sentido, ha promovido e implementado numerosas políticas sobre distintos ámbitos de gran relevancia, como los derechos humanos, la transparencia, la cooperación cultural y lingüística, el medio ambiente o la educación, que han contribuido y siguen contribuyendo a la cohesión de Europa, mediante la construcción de un núcleo común de valores y principios que indudablemente son parte integrante de la identidad europea.

About the author

Maria Mut Bosque is Lecturer in International and European Law at the Universitat Internacional de Catalunya (Barcelona) and international relations coordinator of the Faculty of Law. She has university degrees in Law and Political Science, as well a MA in International Studies and post-graduate degrees in European Law and Public Law and Political Science. She has been the Deputy Dean of Post-graduate Studies and International Relations of the Law Faculty from 2015 to 2017. She holds a European PhD. in legal sciences. Her thesis as well as her research activity is focused on the so-called Commonwealth universe, and the role of the United Kingdom in the Commonwealth and the European Union. She has published several papers in prestigious journals, such as the Commonwealth and Comparative Politics Journal or the Commonwealth Journal of International Affairs. Since 2009, she is Research Fellow of the Institute of Commonwealth Studies of the University of London. In 2017, she was awarded a grant by the University of Warwick to research on the Brexit consequences for the British overseas territories, particularly for Gibraltar.

Sobre la autora

Maria Mut Bosque es profesora de Derecho Internacional y Europeo en la Universitat Internacional de Catalunya y coordinadora de relaciones internacionales de la Facultad de Derecho. Es licenciada en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración Pública. Ha realizado un Máster en Estudios Internacionales, un postgrado en Derecho Europeo y un postgrado en Derecho Público y Ciencias Políticas. Ha sido Vicedecana de estudios de postgrado y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de 2015 a 2017. Tiene un doctorado europeo en ciencias jurídicas. Su tesis, así como su actividad de investigación se centra en el llamado universo Commonwealth, y el papel del Reino Unido en la Commonwealth y

la Unión Europea. Ha publicado varios artículos en revistas prestigiosas, como *Commonwealth and Comparative Politics Journal* o *Commonwealth Journal of International Affairs*. Desde 2009, es Research Fellow del Instituto de Estudios de la Commonwealth de la Universidad de Londres. En 2017, recibió una beca de la Universidad de Warwick para investigar las consecuencias del Brexit para los territorios británicos de ultramar, en especial para Gibraltar.

Derechos de autor

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto, CED*) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

Cuadernos Europeos de Deusto

Deusto Journal of European Studies



Lifelong
Learning
Programme

Centro de Excelencia Jean Monnet en Derecho de
la Unión Europea y Relaciones Internacionales