

NUEVOS Y VIEJOS VALORES DE LA IDENTIDAD EUROPEA AL HILO DEL TRATADO CONSTITUCIONAL

Por

ARACELI MANGAS MARTÍN *
Catedrática de Derecho Internacional Público
Universidad de Salamanca

amangas@usal.es

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. EL DEBATE SOBRE LOS VALORES.- III. LA PROCLAMACIÓN DE LOS VALORES DE LA UNIÓN.- IV. LA CONCIENCIA EUROPEA: 1. *La herencia cultural, religiosa y humanista*. 2. *La diversidad y el compromiso con el futuro*.- V. LA RELACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS Y LOS VALORES.- VI. VALORES Y OBJETIVOS RELACIONADOS CON CLÁUSULAS TRANSVERSALES O DE APLICACIÓN GENERAL.- VII. REFERENCIA A LOS VALORES Y OBJETIVOS EN LA ACCIÓN EXTERIOR.- VIII. LA RELACIÓN ENTRE COMPETENCIA DE ATRIBUCIÓN Y VALORES Y OBJETIVOS.- IX. REFLEXIÓN FINAL: VALORES Y CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

Palabras clave: Valores y objetivos, Identidad europea, Preámbulo, Acción exterior, Derechos fundamentales de la UE.

I. INTRODUCCIÓN

Aunque pueda ser tachada de formal o retórica, toda norma fundamental que articule un pacto entre pueblos debe expresar los valores que identifican a una comunidad, que reflejan la herencia de su pasado y su conciencia para enfrentar el presente y el futuro. El Tratado de Ámsterdam de 1997 (Ref Iustel: §0060004) fue el primer tratado comunitario que precisó expresamente que la Unión se basa en los comunes vínculos jurídicos con sus Estados miembros sobre los valores y principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho ¹.

* Este estudio forma parte de un trabajo de investigación más amplio financiado por la Junta de Castilla y León (SA004C05).

¹ En efecto, el art. 6 TUE proclama que: “La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios

Los valores definidos por el art. I-2 del Tratado constitucional europeo (Ref. Iustel: §0060465) ², adoptado el 29 de octubre de 2004, guardan cierta semejanza con el art. 6.1 del TUE. La Unión Europea y sus Estados miembros están unidas por unos principios comunes. Desde entonces no se limita a la obligación *unilateral* de los Estados miembros de estar basados en los principios democráticos, como se había establecido en el art. F.1 de Tratado de Maastricht. Desde 1997, es una obligación recíproca. Esa misma idea permanece intacta en el nuevo Tratado constitucional.

También el art. I-2 del Tratado constitucional hereda sus defectos, que algunos ya entonces habíamos criticado. La alusión al concepto de “Estado de Derecho” es una expresión en parte reiterativa respecto de algunos valores como la democracia o el respeto a los derechos humanos, pues el Estado de Derecho es un concepto amplio y complejo que engloba el respeto por el pluralismo, la voluntad popular, los derechos humanos y el respeto de la legalidad.

Importa recordar que los valores acogidos por la Unión no se limitan a los seleccionados en el art. I-2. En este precepto figuran la “quintaesencia” de los valores pero otros preceptos y otras Partes del Tratado constitucional acogen con mayor ampliación y profundización elementos de nuestra conciencia pública. Es el caso del propio Preámbulo al reconocer la herencia del pasado en nuestra ética política o el art. I-3 al enunciar objetivos que evidencian nuestro compromiso con el futuro, o el valor democracia en el Título VI –De la vida democrática- o en su conjunto la Parte II mediante la Carta de los Derechos fundamentales que concreta y detalla los valores de los que somos tributarios. Como no podía ser de otra forma, tampoco la Parte III es ajena al reconocimiento de los valores (por ejemplo, art. III-292).

II. EL DEBATE SOBRE LOS VALORES

La definición de los valores de la Unión figuraba ya en el art. 2 del Anteproyecto de Tratado entregado para su discusión en el seno de la Convención ³. Se informaba que en el art. 2 se enumerarían los valores de la Unión: “dignidad humana, derechos fundamentales, democracia, estado de derecho, tolerancia, respeto de las obligaciones y del derecho

que son comunes a los Estados miembros”.

² Artículo I-2: 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 valores 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.

³ CONV 369/02, 28 de octubre de 2002.

internacionales”(sic). Eso era todo. El Anteproyecto hacía una elemental referencia a su eventual contenido enumerando algunos valores sin mayor articulación de su lógica.

El Grupo de trabajo XI encargado de reflexionar sobre la “Europa social” fue el que se ocupó inicialmente de este art. 2. Estimaba que debía ser breve y concreto. Al proponer la inclusión de valores concretos, muchos estimaban que debían tenerse en cuenta los valores mencionados en los Tratados actuales; también se observó que podía haber cierta confusión entre valores básicos y *objetivos* y por ello diversas propuestas se desviaron hacia el art. 1-3 (objetivos). Así era el caso de la paz social o el desarrollo sostenible; en otros casos, como la protección de la infancia o la igualdad entre mujeres y hombres, participan de la doble naturaleza pues es claro que son un valor básico pero son también un objetivo. Finalmente, el Grupo XI propuso añadir, a los incluidos en el Anteproyecto, los valores de “justicia social, solidaridad e igualdad, y en particular la igualdad entre hombres y mujeres”, propuesta que inicialmente no fue tenida en cuenta en su totalidad ⁴.

En la siguiente fase, cuando el *Praesidium* entrega la redacción articulada de los primeros preceptos, su redacción es muy simple: la Unión se fundamenta en los valores clásicos, al igual que sus Estados miembros (dignidad, libertad, democracia, estado de derecho y derechos humanos). Y una segunda frase añade que “su fin es ser una sociedad pacífica que practique la tolerancia, la justicia y la solidaridad” ⁵. Se pretendía un texto escueto que se centrara en los valores más importantes y nucleares de los que se dedujesen obligaciones jurídicas concretas y sancionables en caso de violación por la Unión o por sus Estados miembros tanto cuando aplican el Derecho de la Unión como en sus acciones autónomas (diferencia importante, que no se da en relación con la Carta). Con buen sentido de la proporcionalidad eliminan la referencia al respeto al derecho internacional en este precepto general; aunque forme parte de la “ética” política de la UE tiene unas connotaciones específicas que lo deben situar entre los valores que deben guiar la acción exterior de la UE (así, el art. III.292).

La reacción de los convencionales fue muy prolija presentando noventa y dos enmiendas y de variada índole. Una lista amplia y de gran diversidad en su origen nacional e ideológico solicitaba incluir la igualdad entre los valores; no menos eran los que solicitaban la alusión directa a la igualdad entre mujeres y hombres. Otras peticiones más aisladas propugnaban incluir el pluralismo, la diversidad, la justicia social, la transparencia, la diversidad regional y cultural, los minusválidos, las minorías, la separación Iglesia-Estado... Varias enmiendas solicitaban fundir en un solo párrafo todos los valores sin referir algunos de ellos a la sociedad europea. Otras pretendía sustituir expresiones como la de

⁴ CONV 516/03 REV1.

⁵ CONV 528/03, de 6 de febrero de 2003.

derechos humanos por derechos fundamentales (Villepin, entre muchos); suprimir la palabra “pacífica”; hablar de valores “universales”; sustituir “valores” por principios con una redacción más coercitiva; otras pretendían introducir una referencia al hecho religioso, ya fuera mencionando a Dios, ya al cristianismo, ya a las raíces judeocristianas, ya a la tradición grecorromana, judeocristiana, laica y liberal ⁶... En la discusión en el pleno se acordó que cualquier referencia religiosa debería limitarse al Preámbulo (ver *infra*, epígrafe IV.1); y ante la insistencia sobre el valor de la igualdad se anticipó su posible aceptación por el *Praesidium*, así como la necesidad de articular mejor las dos frases y no aludir a fines u objetivos en ese precepto pues los objetivos se regularían en el precepto siguiente ⁷.

El *Praesidium* de la Convención presentó en mayo de 2003 una nueva redacción acogiendo parte de esas enmiendas. La redacción es ya algo más próxima a la actual. Se mantiene la distinción de valores que aparecen vinculados a los fundamentos de la Unión (que no cambian), y aquellos que caracterizan la sociedad europea a los que se añade la igualdad, el pluralismo y la no discriminación. Pero rechazó la alusión a las minorías o a la igualdad entre mujeres y hombres. Desapareció la adjetivación de la sociedad europea como una sociedad pacífica (lo había solicitado Villepin) y sobre todo desaparece de la redacción que “su fin es ser una sociedad pacífica...” pues era calificar como un objetivo de la Unión ese *desideratum*. El lugar era inadecuado pues la razón de ser del art. 2 es enumerar los valores y no los objetivos o fines de la Unión ⁸. Se readapta la redacción para enumerar los caracteres de la sociedad y atribuirle valores como el pluralismo, la igualdad, la no discriminación, etc. Apenas unos días después el *Praesidium* “asciende” la igualdad de rasgo de la sociedad a valor en la primera frase, es decir, a los fundamentos de la Unión ⁹ y ese es el texto que se aprobó en la Convención en junio de 2003.

Fue la Conferencia Intergubernamental la que incorporó iniciativas desechadas por el *Praesidium*. La Secretaria de la CIG sólo propuso cambiar la sintaxis por la que sugirió la Academia Francesa respecto al primer párrafo: “El respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos son los valores en los que se fundamenta la Unión.” ¹⁰, pero no prosperó. Sin embargo, en el denominado Cónclave ministerial de Nápoles se aceptó incorporar la específica alusión a los derechos de las personas pertenecientes a minorías como una situación especial dentro

⁶ CONV 574/1/03Rev. 1 Anexo, págs. 17-23, 26 de febrero de 2003.

⁷ CONV 674/03 anexo, págs.5-6, 8 de abril de 2003.

⁸ CONV 724/1/03 Rev. 1 Anexo 1, pág. 7, 28 de mayo de 2003.

⁹ CONV 797/1/03 Rev.1, de 12 de junio de 2003.

¹⁰ CIG 4/03, pág. 33.

del respeto a los derechos humanos entre los valores que fundamentan la Unión, así como la igualdad entre mujeres y hombres entre los caracteres de la sociedad europea y recolocando en esa segunda frase la no discriminación entre el pluralismo y la tolerancia, para que no parezca redundante junto al principio de igualdad entre mujeres y hombres ¹¹. Aunque en algunos momentos posteriores de la CIG hubo ligeros cambios de redacción irrelevantes, el texto no dio lugar a debate ni a cambios sustantivos.

III. LA PROCLAMACION DE LOS VALORES DE LA UNIÓN

Esta proclamación hecha en el art. 1-2 de Tratado constitucional no es meramente programática; tiene una gran importancia jurídico-política pues “representan las bases fundamentales del consenso político europeo” ¹². El Tratado constitucional, como ya ha hecho el vigente TUE, expresa los valores que nos unen. Estos valores enumerados en el primer párrafo serían valores supremos que rigen sin excepción alguna.

Esta declaración afecta no sólo a la Unión en cuanto tal, es decir a sus Instituciones y órganos, sino a sus componentes: los Estados miembros deben respetar esos principios. Expresan la sumisión de la UE a esos valores y objetivos políticos generales y, en consecuencia, sus acciones internas y externas pueden ser contrastadas a la luz de esos principios que guían su actividad.

El hecho de que el Tratado de la Unión Europea se refiera a ellos como principios y el Tratado constitucional los califique de valores no debe ser considerado relevante. Es cierto que los valores se desarrollan a través de principios y normas, pero tal como se enuncian en ambos instrumentos internacionales el significado es intercambiable ya sean como valores, ya sean como principios. La idea es que esos conceptos (dignidad, libertad, democracia...) son los presupuestos esenciales del sistema en los que se inspira el proceso jurídico-político y a los que se debe subordinar.

Estos valores, pues, no son nuevos; estaban implícitos en el sistema de la integración. Pero al clarificarse las coordenadas políticas del proceso en los años noventa pareció congruente formular esos valores en el nuevo contexto más politizado (el Tratado de Maastricht de 1992) ¹³. A los valores de la libertad, la democracia, el respeto a los derechos

¹¹ CIG 52/03 ADD 1, de 25 de noviembre de 2003 y se confirmó en la sesión oficial, CIG60/03 ADD 1, de 9 de diciembre de 2003.

¹² BAQUERO CRUZ, J., “Los valores económicos de la Unión Europea: pasado, presente y futuro”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, octubre 2005, 14/15, pág.7.

¹³ MANGAS MARTÍN, A., “Reflexiones en torno al “proceso de constitucionalización” de la integración europea”, *El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI*”, Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Garrone, Ed. Trotta, Madrid, 2002, págs. 423-432.

humanos y el Estado de Derecho, se añade en el nuevo Tratado la *dignidad humana* -por otra parte, innecesario decir, dado que es el fundamento de todos los derechos humanos-, la *igualdad* y el *respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías*.

Obsérvese que no dice de forma genérica que los derechos de las minorías sean un valor como tal, no es el colectivo o los derechos del colectivo lo que prevalece, sino los concretos derechos de las personas, da cada persona, perteneciente a minorías. Precisión importante en nuestro tiempo.

Los valores enunciados en el art. 1-2 responden a las ideas que han inspirado el proceso de la integración y que figuran en el primer apartado del Preámbulo: “inspirándose en... los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho” o de forma casi idéntica ya figuraban en el Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales e incorporada al Tratado constitucional. Desde luego, gracias al Tratado Constitucional se desarrollan y especifican como no se había hecho hasta ahora, ya sea en la misma Parte I o en la Parte II (la Carta incorporada como texto convencional).

Añade el art. 2 en su segundo párrafo una declaración de intenciones sobre los rasgos que caracterizan la sociedad europea; más que constatar una realidad, se entiende que la finalidad de nuestra unión, como se decía en uno de los primeros borradores ¹⁴, es ser una *sociedad pacífica* que practique la tolerancia, la justicia, la solidaridad, el pluralismo, la no discriminación y la igualdad entre mujeres y hombres. Parece evidente que la mención a la tolerancia y la no discriminación tiene mucho ver con el fenómeno, permanente desde hace décadas, de transformación de Europa en una sociedad de naturaleza multicultural y multiétnica. Ya he señalado que algunos no son tanto caracteres sino verdaderos valores, como la justicia, la solidaridad o el pluralismo. Otros son principios de derecho (la igualdad entre mujeres y hombres ¹⁵) y no sólo un “rasgo” de la sociedad europea.

¹⁴ CONV 528/03.

¹⁵ Como he señalado en otro lugar, dado que el lenguaje no es neutro en derecho, merece seria crítica la utilización del verbo “fomentar” en el art. 1-3.3 en vez del verbo “garantizar”, dado que el fomento se limitaría a adoptar medidas “en el punto de partida”, lo que justificaría exclusivamente una política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Limitar el compromiso de la Unión al fomento de la igualdad en el futuro Tratado constitucional supondría un cierto retroceso en la inspiración de las políticas comunitarias en materia de igualdad entre mujeres y hombres, puesto que el derecho en vigor, anterior al Tratado constitucional, ya incluye la igualdad no sólo como obligación de partida o de comportamiento sino también de *resultado*. La legislación de la Unión tiene que garantizar la igualdad eliminando las desigualdades entre hombres y mujeres (vigente art. 3.2 del Tratado de la Comunidad Europea) y, además, fomentar la igualdad. Es una obligación de resultado (MANGAS MARTIN, A., *La Constitución europea*, Iustel, Madrid, 2005, pág. 49).

El hecho de que unos valores se consideren directamente fundamentos de la Unión y otros se atribuyan a la sociedad europea, como un signo de distinción de la misma, me parece artificioso y es más un recurso de estilo o de redacción para mencionar una amplia lista de valores. La lista se parte o divide en dos frases que tienen un mismo discurso lógico. En diversos momentos del debate en la Convención valores que ahora fundamentan la Unión, en otros momentos caracterizaban a la sociedad; la justicia o la solidaridad o la igualdad entre mujeres y hombres es un valor de la Unión, pero de la misma forma que la libertad, la democracia o el respeto a los derechos humanos caracterizan a la sociedad europea. Aunque el art. I-2 los distribuya al revés.

Aunque la divisoria no es perfecta, podríamos decir que los valores enunciados en el párrafo primero son universales. Los del segundo párrafo son valores sino específicamente europeos –lo que sería pretencioso e inexacto-, al menos quizás compartidos y practicados más ampliamente por los Estados occidentales. Los valores enumerados a lo largo de los dos párrafos son a su vez muy generales y amplios. Estos conceptos jurídicos indeterminados no contienen precisiones ni matizaciones en este precepto al menos, lo que es comprensible para facilitar el acuerdo entre veinticinco Estados. También se observa que hay diversas remisiones generales a los valores a lo largo del Tratado, además de un desarrollo específico de uno de esos valores (el respeto a los derechos humanos) en la Parte II (la Carta). Para M. CARTABIA, el intento de crear un sustrato de valores constitucionales generalmente compartidos en una sociedad no homogénea respecto a orientaciones morales, filosóficas, religiosas, ideológicas es claramente perseguido por el Tratado constitucional ¹⁶.

La construcción europea no se limita al progreso económico, sino que su objetivo es crear un espacio de paz, como ha reiterado en numerosas ocasiones el Parlamento Europeo, por lo que el compromiso con los derechos humanos no se circunscribe a una obligación jurídica convencional sino que constituye una forma de acción política.

Como espacio de paz, la obligación de respetar esos valores y de su activa promoción es una obligación jurídica comunitaria (art. 6.1 TUE; art. I-2 del nuevo Tratado constitucional) y una condición esencial del éxito del proyecto europeo por lo que es un doble requisito expreso para alcanzar y mantener el estatuto de Estado miembro:

¹⁶ CARTABIA, M., "Unita nella diversita": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali", *Il diritto dell'Unione Europea*, 3/2005, págs. 602).

Otros trabajos sobre estos aspectos: BENOÎT-ROHMER, F., "Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution", *Revue trimestrielle de droit européen*, 2005-2, pp: 261y ss.; CALONGE VELÁZQUEZ, A., "Algunas cuestiones fundamentales de la Constitución para Europa: valores y objetivos", en *Revista de Derecho de la Unión Europea* núm. 8, 2005, págs. 71-84.

a) como condición de *ingreso en la UE*, de ahí, la relación entre el art. I-2 con el precepto que rige las condiciones de ingreso y de permanencia en la UE, art. I-58 y I-1.1). La solicitud de ingreso requiere que el Estado europeo candidato cumpla o pueda estar en condiciones de respetar esos valores a su ingreso. Es un límite también a la extensión de la UE; la obligación jurídica de compartir estos valores por parte del Estado candidato ya figura en los Tratados actuales (art. 49 TUE);

b) y como requisito de *permanencia* de pleno derecho en la entidad política comunitaria. El respeto a estos valores esenciales es una obligación para todo Estado miembro de la UE, en tanto que tal, exigible por el resto de Estados miembros y por las Instituciones de la UE durante toda su permanencia en la organización internacional. Este precepto está relacionado con el art. I-59 en el que se establecen las sanciones aplicables al Estado miembro que atente de forma grave a los valores comunes. El respeto a los principios de libertad, democracia y respeto a los derechos humanos debe ser continuado y para ello la UE alzó, desde el Tratado de Ámsterdam de 1997 y completado por el de Niza del año 2001, un sistema de sanciones o un sistema “operativo” para evitar que sus principios queden relegados a la fraseología política; si un Estado miembro se apartara del respeto a los valores, la UE dispone desde 1996 de medios jurídicos para sancionar la desviación (art. 7 TUE y art. 309 TCE y 204 Euratom) que se ven confirmados en el art. I-59 del Tratado constitucional.

También los valores tienen una dimensión como patrón de la legalidad interna y externa comunitaria (sobre los valores específicos de la acción exterior, ver *infra*, epígrafe VII). Estos valores forman parte de la legalidad y deben respetarse cuando aprueba normas jurídicas basadas en competencias atribuidas en la Parte III del Tratado constitucional. En concreto, el respeto a los derechos humanos ya formaba parte de la legalidad comunitaria, tal como había consagrado el Tribunal de Justicia en su archiconocida sentencia *Nold* de 29 de mayo de 1974. El Tribunal exige unos “patrones” normativos en materia de Derechos Humanos a los actos de las Instituciones so pena de nulidad: todo acto comunitario para ser conforme a Derecho debe respetar los derechos fundamentales, tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de 1950 y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como Principios generales del Derecho comunitario. La laguna del Tratado de Maastricht, relativa a la ausencia de sumisión en esta materia al TJCE, fue subsanada en el Tratado de Ámsterdam reconociéndole competencia para examinar el respeto a los patrones normativos en todos los ámbitos en los que el TJCE tenga competencia.

Además, estos valores tienen importancia práctica pues las disposiciones concretas de la UE que consagran las diversas políticas deben atenerse a esos valores. Es decir, tienen un efecto *transversal* u horizontal en el conjunto de las políticas y normas europeas. En

realidad, el respeto a los derechos humanos y la igualdad de trato entre mujeres y hombres ya tenía ese efecto jurídico transversal de contraste de todas las acciones y normas europeas que obliga a la Comisión a tenerlo en cuenta cuando elabora sus propuestas y, posteriormente, al Parlamento Europeo y al Consejo cuando las aprueban.

Estos valores son exigibles también a la acción autónoma de los Estados miembros, pues se trata de valores comunes y no propios o exclusivos de la UE. Son valores deseablemente universales, fruto de la herencia común cultural, religiosa y humanista que compartimos los europeos junto con otros pueblos, como señala el Preámbulo del Tratado (ver *infra* IV.1). Sin embargo, son valores que a su vez nos distinguen de otros pueblos y civilizaciones que desconocen o incluso combaten nuestras ideas basadas en el respeto a todo ser humano, incluidas las mujeres, a su libre pensamiento y actividad política y en la sumisión de todos (o casi todos) a la ley y a los jueces.

IV. LA CONCIENCIA EUROPEA

1. La herencia cultural, religiosa y humanista

El Preámbulo vincula la (innegable) herencia cultural, religiosa y humanista de Europa con el surgimiento y arraigo de los derechos humanos y los valores de la libertad, la igualdad, la democracia o el Estado de Derecho.

Aún siendo ello verdad, ya se contemplan las aportaciones del pensamiento clásico como las del moderno Siglo de las Luces o el más contemporáneo de la segunda mitad del siglo XX¹⁷, no debió ser dicho con esa jactancia, como si el origen y la reivindicación de los derechos humanos fuera un patrimonio exclusivamente europeo.

En efecto, sólo desde finales del siglo XX se ha tomado conciencia en el mundo occidental de que el fundamento último de los derechos humanos es la dignidad del ser humano, de *todo* ser humano, hombre y *mujer*, sin distinción de raza, credo o color o sexo. Este fundamento no fue defendido así por los filósofos de la Ilustración ni más tarde en el siglo XIX. Tampoco era claro en la doctrina jurídico-política hasta bien mediada la segunda mitad del siglo XX. El reconocimiento general de la dignidad de *todo* ser humano es un valor de nuestros días. En efecto, no se puede atribuir el reconocimiento del fundamento de los derechos humanos a la herencia de la Ilustración pues su referencia era un "*varón*" y "*blanco*", y menos aún a herencias anteriores como la cultura griega o la romana ni a la herencia religiosa.

Tampoco las ideas abstractas de la libertad o de la igualdad son obra exclusiva de los

¹⁷ Vid. PECES BARBA, G. *et alia*, *Historia de los Derechos Fundamentales-siglo XVIII*, vol. I, Dykinson-Universidad Carlos III, Madrid, 2001.

hombres de acción y de pensamiento europeos; sin duda, los pensadores y filósofos clásicos, como los de la Ilustración, son esenciales para la formación de dichos conceptos, pero no se debe descuidar la contribución de Norteamérica en materia de libertades individuales y colectivas, aunque solo sea por el hecho de que las luchas por la libertad de los pueblos es esencialmente americana (de las antiguas colonias británicas y españolas en América) o la lucha contra la esclavitud, o su lucha por los derechos individuales.

En mayo de 2003, cuando se presentó una de las primeras versiones del Preámbulo, este primer párrafo tenía una redacción menos jactanciosa y más precisa históricamente, aunque tampoco muy adecuada por ser amplia y prolija. Pero posiblemente mejor que la finalmente adoptada: "Inspirándose en las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, que, alimentadas inicialmente por las civilizaciones griega y romana, marcadas por el impulso espiritual que las ha venido alentando y sigue presente en su patrimonio, y más tarde por las corrientes filosóficas de la Ilustración, han implantado en la vida de la sociedad su visión del valor primordial de la persona y de sus derechos inviolables e inalienables, así como del respeto del derecho"¹⁸.

No se le puede negar cierto aire pedagógico a ese largo párrafo que sucumbió en la CIG. Tampoco estaban de más ciertas ideas inherentes al europeísmo: el carácter plural de las *herencias*, el reconocimiento de ser los *herederos* de la civilización greco-romana, la idea del progreso dinámico, de la mejora y perfeccionamiento del ser humano y de su entorno (el impulso constante, del pasado y del presente, como parte de su patrimonio).

La referencia en el Preámbulo a los valores de la libertad, la igualdad o el Estado de Derecho es muy razonable, aunque luego ello deba reiterarse en los primeros preceptos; el Preámbulo es un lugar indiscutible para anunciar la "ética" en la que se inspira la Unión. En el articulado cobra una dimensión jurídica a los fines de medir su respeto por parte de la Unión y de sus Estados y, llegado el caso, sancionar comportamientos al margen de los valores fundamentales de un conjunto social pluriestatal. El reconocimiento expreso a estos valores se incluía en el proyecto de la Convención entregado a la CIG, en lo que entonces era el primer párrafo del texto de la Convención: "conscientes de que Europa es un continente portador de civilización, de que sus habitantes, llegados en sucesivas oleadas desde los tiempos más remotos, han venido desarrollando los valores que sustentan el humanismo: la igualdad de las personas, la libertad y el respeto a la razón"¹⁹. Tenía un exceso de retórica y de autobombo que la conferencia Intergubernamental (en adelante, CIG) eliminó y recondujo salvando la idea de la igualdad y la libertad para el entonces segundo párrafo (hoy, primero).

¹⁸ CONV 722/03.

¹⁹ CONV 850/03.

La cuestión discutida por excelencia del Preámbulo fue la negativa de la Convención y, más tarde, de la Conferencia Intergubernamental a incluir una alusión a las concretas raíces *cristianas* de Europa.

Durante la fase de la Convención se propuso por una veintena de convencionales una fórmula tomada de la constitución polaca, de modo que afirmaba que los valores de la Unión incluían los valores de los que creen en Dios como fuente de verdad y justicia como los valores de los que no comparten esa creencia pero respetan los valores universales provenientes de otras fuentes ²⁰. Esta propuesta abierta a todas las religiones y filosofías laicas que respeten ciertos valores no fue acogida por la Convención y no pasó, por tanto, al texto que se llevó a la CIG.

El borrador del Preámbulo, antes citado, trató de suavizar y encauzar la polémica con una redacción que intencionadamente utilizaba el plural para referirse a las “*herencias culturales, religiosas y humanistas*”, de modo que religiones tales como el judaísmo o la islámica, se sintieran incluidas junto a la cristiana, añadiendo el texto de la Convención que los valores de tales herencias “aún están presentes en su patrimonio”. Pero ya anticipamos que la CIG redactó en singular dicho párrafo y, además, lo recortó. Aceptó el punto de partida pero no el de llegada.

La cuestión de la conveniencia de incluir una referencia a las raíces cristianas de Europa se planteó, si cabe con más vehemencia en la fase de Conferencia intergubernamental en diversos momentos por los Presidentes de Gobierno de España, Italia y Polonia. Primero, en el llamado cónclave ministerial de Nápoles (diciembre de 2003), preparatorio de la Sesión formal de la CIG el 12 y 13 de diciembre en Roma, en la que se pretendía –con ulterior fracaso- cerrar las negociaciones. En esa ocasión se volvió a constatar la posición de una minoría de delegaciones a favor de la inclusión expresa de la referencia a los valores cristianos, frente a una mayoría que sin negarlos no los consideraba únicos o definitorios de las creencias religiosas de todos los europeos, entendiendo que el texto salido de la Convención, con su referencia genérica a la herencia religiosa, sin otras cualificaciones, respondía de forma equilibrada a las diferentes preocupaciones y sentimientos de los europeos en esa materia por lo que se proponía mantener sin cambios el texto de la CIG ²¹.

Así pues, la CIG no acogió la pretensión de incluir una referencia específica a las *raíces cristianas* si bien cambia la frase al singular (*herencia...religiosa*). Entre otras razones para ese rechazo firme, además de no ser descartables otras de fondo, como es el hecho de evitar interpretaciones sesgadas desfavorables hacia otras religiones, si solo se

²⁰ CONV 480/03.

²¹ CIG 60/03 ADD 2.

mencionaba a la cristiana, o evitar que sirviese de apoyo esa mención para obligar a la Unión a pronunciarse sobre cuestiones en las que la Iglesia católica se ha mostrado beligerante o dar pie a ésta para interferir en políticas de gran importancia social y que desde los años sesenta a ochenta se decidieron en la mayoría de los Estados europeos desde el principio de laicidad.

Hay que señalar que ninguno de los proyectos “privados” de Constitución redactados en paralelo y por iniciativas particulares incluían referencia alguna a la religión cristiana en el preámbulo (por ejemplo, el “borrador” de Robert Badinter ni tan siquiera la mencionaba en el articulado, vid. *Le Monde*, 27.09.2002; lo que es comprensible dados los postulados laicos del constitucionalismo francés; o el de F. Dehousse, o el del Instituto Universitario de Florencia). Incluso aquellos Estados miembros (Alemania, Irlanda) que invocan a Dios en su Constitución o se reconocen constitucionalmente cristianos de una forma u otra, ya sean luteranos, ortodoxos o católicos, (como Dinamarca y Suecia, o Grecia o Malta), no pujaron por la mención al cristianismo.

Quienes apoyaban el reconocimiento singularizado de la religión cristiana, entendían que el cristianismo define la conciencia europea: Que su cultura, su historia, su humanismo viene predeterminado por la religión cristiana. Ser europeos y ser cristianos está en el mismo punto de partida. En esa línea de pensamiento, las creencias religiosas cristianas, y no otras, han sido un ingrediente fundamental que ha configurado la identidad y la conciencia de esa identidad europea. Es incontestable que durante bastantes siglos, en la Alta Edad Media, ser cristiano significaba ser europeo. Después, Europa se sigue definiendo como la Cristiandad, pero además frente al Islam. Para quienes defendían la mención expresa, Europa no se puede entender sin el cristianismo.

Sin duda es cierto, pero tan cierto como que tampoco se puede entender sin la sorprendente civilización griega, o la multifacética aportación del Imperio Romano, en especial el derecho romano, o las corrientes vivificadoras del Renacimiento, el compromiso de los pensadores de la Ilustración, etc. todo ello ha ido modelando la forma de ser y pensar actual europea, plural y abierta.

Así pues, el tiempo y las grandes corrientes de pensamiento han ido configurando *el ser europeo* cuyo punto de llegada se bifurcó hace mucho de la senda homogénea de cristianismo medieval. No ha habido una única corriente en el pensamiento y creencias religiosas: paganos, ortodoxos, judíos, católicos cristianos, iglesias reformadas... Ni la cultura europea es homogénea ni sus creencias religiosas. Ha sido plural y seguirá siendo plural porque no está hecha de una masa cultural homogénea. El proceso de secularización, lento pero muy visible y dominante en el pensamiento y creencias en el

pasado siglo XX, forma parte de la identidad europea en lo social y político ²².

Precisamente la Europa moderna y democrática se asienta en el respeto a la libertad religiosa estableciendo una frontera entre lo público y lo privado frente a otras culturas políticas no democráticas, especialmente las dictaduras fascistas o los Estados árabes y/o musulmanes, porque no han sido capaces de establecer una frontera, más o menos laxa o permeable, entre lo público y lo religioso. El Estado moderno democrático no se identifica con una fe, aunque pueda reconocer a una concreta fe religiosa como la mayoritaria *de facto* de su población.

A su vez el Preámbulo no tiene por qué hacer invocaciones a la fe cristiana aunque ésta sea mayoritaria, y la ausencia de invocación a las creencias cristianas en el pensamiento europeísta no debe entenderse en modo alguno como un desprecio a tal sentimiento religioso o el triunfo del materialismo.

La Historia demuestra que, cuando los regímenes totalitarios y autocráticos han emprendido la persecución o marginación del sentimiento religioso, además de violar el derecho humano a la libertad de creencias religiosas, ha sido siempre contraproducente e imposible de desarraigar tales sentimientos de los ciudadanos concretos y de los pueblos en conjunto. Claro que también la Historia democrática reciente muestra, siguiendo el mandato bíblico, que hay que dar al César lo que es del César y a Dios lo que es Dios: que la religión y su ejercicio forman parte de la libertad privada que todo Estado debe limitarse a garantizar (obligación de abstención de interferir en su ejercicio) y proteger (obligaciones positivas).

Esa escueta referencia del Preámbulo a la herencia religiosa no significa indiferencia o aislamiento del fenómeno religioso; las creencias religiosas y las organizaciones religiosas no están fuera del Tratado constitucional. Son varios los preceptos que expresan la permeabilidad de la UE hacia el fenómeno religioso plural.

Toda persona tiene garantizada en la UE la libertad de conciencia y de religión, el derecho a cambiar de religión, la libertad de manifestar su religión en público o en privado a través del culto y la observancia de los ritos (art. II-70). Se prohíbe toda discriminación basada en la religión (art. II-81) y se habilita al Consejo y al Parlamento Europeo con competencia normativa para luchar contra la discriminación basada en la religión (art. III-124.1; actualmente art. 13 TCE). La diversidad religiosa de los ciudadanos debe y tiene que

²² Vid., entre numerosas obras, AL SAYARD, N. y CASTELLS, M. (eds.), *¿Europa musulmana o euro-islam?*, Alianza, Madrid, 2003; BARTLETT, R., *La formación de Europa. Conquista, civilización y cambio cultural, 950-1350*, Universitat de Valencia/Universidad de Granada, Valencia, 2003; CARPENTIER, J. Y LEBRUN, F., *Breve historia de Europa*, Alianza, Madrid, 1994; MORIN, E., *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1990; ORLANDIS, J., *Europa y sus raíces cristianas*, Rialp, Madrid, 2004; WEILER, J.H.H., *Un'Europa cristiana*, Milano, 2003.

ser respetada por la UE (junto a la diversidad cultural y lingüística), tal como afirma el art. II-82. Es un derecho fundamental que limitaría cualquier acción de las Instituciones y de los poderes públicos nacionales encaminados a cercenar o impedir el ejercicio de tales creencias.

A su vez la Unión declara como parte del contenido de la “vida democrática” el respeto a los estatutos que las iglesias, asociaciones y comunidades religiosas tengan reconocidos en los Estados miembros; les reconoce su identidad y sus aportaciones y, por ello, se compromete a tener un diálogo transparente y regular con las iglesias y asociaciones religiosas (art. I-52). La religión está presente en las tres partes sustantivas del Tratado. La UE es un *club* sensible a las religiones, pero no es formalmente un *club cristiano*.

2. La diversidad y el compromiso con el futuro

El Tratado constitucional retoma en el Preámbulo el lema o divisa de la Unión (art. I-8). Expresa el común sentir de los pensadores europeos, entre otros Ortega y Gasset, y de la mayoría razonable que no ve en la homogeneidad y uniformización ningún valor en sí mismo; que reconoce que hay sentimientos y tradiciones diversas, pero que también hay razones para compartir valores, convicciones, intereses esenciales y proyectos de futuro. La heterogeneidad es una riqueza y fuente de dinamismo y apela a la flexibilidad en el marco de una evolución incesante.

Ya se decía en la Declaración del Milenio, adoptada en el Consejo Europeo del Helsinki (diciembre de 1999) que nuestros vínculos comunes son valores tales como la libertad, la tolerancia, la igualdad, la solidaridad y *la diversidad cultural*. La diversidad es un valor en sí mismo; ya hace tiempo que la UE se ha comprometido a respetar y a promover esa diversidad nacional y regional, además de la cultural (art. 151 TCE).

La invocación a las futuras generaciones y a nuestra responsabilidad para con ellas era adecuado y encomiable dado que el Tratado constitucional, cuando entre en vigor, puede obligarles en el futuro y condicionar su existencia aunque no hayan participado de su debate y adopción constitucional. La evocación de la Tierra prima una sensibilidad por el desarrollo sostenible frente a la invocación de la Humanidad que creo hubiera sido si cabe más adecuado.

La alusión al respeto a los derechos de todos no colma la idea de compromiso con la Humanidad. Este párrafo se alinea con las ambiciones que se deben expresar en un Preámbulo, si no fuera por la desafortunada última frase de autocomplacencia al no expresar un deseo sino regodearse en la experiencia del continente europeo como polo de bienestar y estabilidad (“espacio privilegiado para la esperanza humana”).

V. LA RELACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS Y LOS VALORES

La intención del art. 1-3 es “enunciar los objetivos generales que justifiquen de manera más transversal la propia existencia de la Unión y su acción en beneficio de los ciudadanos, y no enumerar los objetivos específicos perseguidos por las diversas políticas de la Unión”²³.

Se enuncian en este precepto los objetivos generales de la UE en el sentido de representar los propósitos que justifican la existencia y la razón de ser misma de la UE. Son fines que se tratan de alcanzar en común y que justifican la puesta en común del ejercicio de derechos soberanos. Dado el carácter de metas a alcanzar por la UE al ejercer sus competencias, representan también una condición de su ejercicio en el sentido de que deben informar toda la acción de las Instituciones de la UE.

Como señalaba el *Praesidium* en su nota explicativa, la diferencia fundamental entre el art. 2 y el 3 radica en el art. 2 “consagra los valores básicos que hacen que los pueblos europeos se sientan parte de la misma unión” mientras que el art. 3 “enuncia los principales fines que justifican la creación de la Unión para el ejercicio de determinados poderes en común a escala europea”²⁴.

Ahora bien, aún siendo fines que debe alcanzar y por ello tienen un carácter de informadores de la política legislativa de las Instituciones, muchos de sus enunciados también representan en buena medida “valores-meta” especialmente apreciados por los europeos, como el espacio de libertad, seguridad y justicia, el crecimiento equilibrado, la estabilidad de los precios, la economía social de mercado, la lucha contra la exclusión social, la solidaridad entre las generaciones, la cohesión económica, social y territorial, la diversidad cultural, la conservación del patrimonio y los valores que deben condicionar la acción exterior de la UE. Como he señalado anteriormente, si el art. 2, primer párrafo, recoge valores universales y el párrafo segundo valores “occidentales”, el art. 3 se concentra –aunque no exclusivamente– en lograr la realización de valores algo más peculiares del conjunto organizativo europeo. Como ya se constatará en el Pleno, le resultó difícil al Grupo XI catalogar algunas ideas como valores o como objetivos y por ello hay algunas ideas que son valores y objetivos al mismo tiempo.

Del primer apartado cabe destacar su enunciado de fines generales políticos propios de unas sociedades comprometidas; la paz, la defensa de los valores de la dignidad humana y el bienestar son también las coordenadas en las que se trabó la Declaración Schuman de 1950, desencadenante del proceso. Son elementos fundamentales de la “ética” que ha

²³ CONV 528/03, pág. 12.

²⁴ *Ibidem*.

guiado y debe seguir guiando el proceso de integración. Por ello, no deben sorprender esos fines generales que no son una meta exclusiva de un Estado, no modifican la naturaleza del proceso ni se politiza la UE por su inclusión en el articulado del Tratado constitucional. Estaban en el llamamiento de Schuman y en el preámbulo del Tratado CECA y después en el Tratado de la Unión Europea, pero no en el articulado de los Tratados vigentes.

La paz, primer objetivo del Tratado constitucional, junto a la promoción de los valores y el bienestar de sus pueblos, enlaza con *leit motiv* de la integración. Aunque es bien conocido, hay que recordar que el origen de las Comunidades europeas en los años cincuenta del pasado siglo no se guía por objetivos económicos; el propósito político primordial consistía en poner definitivamente fin al antagonismo franco-alemán.

Aunque se intentó en alguna propuesta de enmienda sustituir el término “pueblos” por el de ciudadanos (ap. 1 del art. I-3), no se aceptó. De todos modos en este art. I-3 hay una utilización indistinta de los términos “Pueblos” y “ciudadanos”. Se presentó la enmienda por coherencia con el art. I-1 que se sirve del término “ciudadanos”. En dicho art.1, inicialmente, se atribuía la creación de la Unión a los pueblos y a los Estados, pero más tarde se desechó el confuso término de “pueblos” por el de “ciudadanos”; además, el término “pueblos” no tiene tradición ni connotaciones jurídicas, mientras que el de “ciudadano” expresa una relación jurídico-política y un marco de derechos y obligaciones. De todos modos en este precepto (art. I-3) se combinan en el apartado 1 y 2 ambos términos y con un mismo sentido, de conjunto de ciudadanos y sin las connotaciones fanáticas y racistas que dan al término “pueblos” los grupos nacionalistas. En el apartado 1 se preocupa por aparecer en plural, pues la UE no se basa en “un pueblo”, carece del requisito definitorio de una unión constitucional. Por ello, al proclamar objetivos esenciales de nuestras sociedades (paz, bienestar) utiliza el término “pueblos” en plural. Y al referirse al espacio en el que se ejercen los derechos y se goza de seguridad y libertad se dirige a nosotros con el término de “ciudadanos”. Al ir enumerando los objetivos que dan razón de ser al ente organizativo, sus redactores (el *Praesidium* de la Convención y la CIG) guardan la coherencia con su carácter de unión internacional supranacional, tanto en lo que se refiere a la referencia a los “pueblos”, en plural, de la Unión como a la alusión a objetivos extracomunitarios en la escena internacional. No deja de ser curioso que en el apartado 4, al presentar los objetivos con el resto del mundo, la utilización del término “pueblos” sea como sinónimo de Estados.

Los objetivos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia, así como el del mercado interior, desarrollo sostenible, crecimiento económico equilibrado, economía social competitiva, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la igualdad entre mujeres y hombres, la cohesión y la solidaridad entre los Estados figuran ya con acepciones idénticas o similares en los art. 2 del Tratado de la Unión y del Tratado de la Comunidad Europea y que la UE ha venido promoviendo y tratando de alcanzar con mejor o pero

fortuna en estos cincuenta años.

Los vigentes Tratados de la UE y de la Comunidad Europea asumen la misión de promover “un alto nivel de empleo”. En el proyecto presentado al Pleno se formulaba como “persiguiendo el pleno empleo” (CONV 528/03) y finalmente se ha quedado enmarcado “en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo”. Con esta redacción ligeramente atemperada, pero más activa que la de los Tratados vigentes, el Tratado constitucional parece querer ir más lejos en sus palabras de compromiso con un objetivo social, si bien cuando el Presidente de la Convención presentó al Pleno este precepto hubo de matizar que, aunque el objetivo del pleno empleo tenía un amplio respaldo, sólo puede entenderse como una meta hacia la que es preciso orientarse, sabiendo que no es posible alcanzarla con plenitud (CONV 548/03, p. 5).

La presión por una Europa más social, más próxima e implicada en las preocupaciones y problemas de la gente se traduce en objetivos nuevos que no figuran en los Tratados vigentes.

Son una novedad en su formulación como objetivos políticos para la UE el compromiso de combatir (verbo que expresa un singular activismo) la exclusión social y la discriminación; o el de fomentar la justicia y la protección sociales, la solidaridad entre generaciones. Tampoco debe deducirse de la novedad de su mención que la UE, en el futuro, asuma competencias en tales ámbitos ni sea este art. I-3 título competencial. Pero al menos revelan la voluntad de definir un modelo social que se ve reforzado por la cláusula transversal del art. III-117 en la que se exige que toda política comunitaria en cualquier ámbito vele por la consecución de objetivos sociales como un nivel de empleo elevado, la protección social, la lucha contra la exclusión social, niveles de educación, formación y protección de la salud humana.

También se incluyó como objetivo el progreso científico y técnico (se eliminó la minuciosa alusión a la exploración espacial) y el respeto a la diversidad cultural y lingüística de forma equilibrada con la misión de velar por la conservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo (al que ya aluden los Tratados vigentes, art. 151 TCE). No significa que la Unión hasta ahora no hubiera regulado en tales materias o no hubiera bases jurídicas o no se hubiera implicado con programas y acciones concretas, sino que la novedad se refiere a que en su calidad de objetivos no habían sido mencionados hasta ahora en los Tratados comunitarios.

También es una novedad importante que el Tratado constitucional fije como objetivo la protección de la *infancia* (“del niño” se dice en la versión española definitiva, aunque el proyecto inicial utilizaba correctamente el genérico neutral) y lo haga de forma reiterada en dos ocasiones en el mismo precepto (en el ap. 3 referido a la infancia en el territorio de los Estados miembros de la UE –que se incluyó muy posteriormente para asegurar la

coherencia con la acción exterior- y en el ap. 4 como condicionante de la acción exterior de la UE). Hasta el Tratado de Niza de 2001 no se había mencionado a la infancia en un Tratado comunitario y se hacía desde la limitada perspectiva de la cooperación policial en orden a la persecución de los delitos contra “los niños” (art. 29 TUE). Pero no se incluía la posibilidad de una acción normativa que deba tener como resultado fomentar la protección de la infancia. Se introduce así, de forma expresa, un parámetro para controlar la legalidad de aquellos actos que puedan no proteger adecuadamente a la infancia.

La noción de desarrollo sostenible obedece a esa actitud de mejora y precisión o el apartado 4 con una redacción más abierta y menos eurocéntrica al plantear las relaciones con el resto del mundo.

Debe entenderse –como aclaraba el *Praesidium*- que la lógica inherente de este artículo es que los distintos conceptos genéricos utilizados para definir los objetivos fundamentales, conceptos a veces nuevos en relación con los utilizados en los Tratados comunitarios, deben interpretarse en el sentido de que cada uno cubre un determinado número de políticas y objetivos más concretos, regulados en la Parte III de la Constitución (CONV 724/1/03 rev.1, p. 56).

VI. VALORES Y OBJETIVOS RELACIONADOS CON CLÁUSULAS TRANSVERSALES O DE APLICACIÓN GENERAL

Los objetivos plasmados en el art. I-3 justifican la atribución del ejercicio de poderes soberanos nacionales a favor de la Unión, de modo que renunciamos a decidir unilateralmente cada sociedad nacional y aceptamos decidir en común a cambio de lograr esos objetivos superiores y de garantizar el respeto a los valores superiores. Como son metas a alcanzar en este proceso, deben informar la política legislativa de las Instituciones. Por ello, estos objetivos están precisados en el inicio de la Parte III enunciados como disposiciones de aplicación general. En especial, el art. III-115 señala que “La Unión velará por la coherencia entre las diferentes políticas y acciones contempladas en la presente Parte, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias”.

Luego, siempre que tenga atribuida la competencia de forma expresa y específica la Unión podrá desarrollar una política concreta aprobando las normas correspondientes pero deberá contrastar que la propuesta en cuestión no sólo no perturba ninguno de los objetivos del art. I-3 sino que contribuye a alcanzarlos. En otros preceptos se confirman de forma singularizada objetivos contemplados en el art. I-3, enfatizando así la necesidad de un cuidado especial con determinados objetivos muy sensibles, como el de lograr la eliminación de las desigualdades entre la mujer y el hombre, promover su igualdad (art. III-116), la no discriminación por causa alguna (art. III-118), objetivos sociales como un nivel de

empleo elevado, la protección social, la lucha contra la exclusión social, niveles de educación, formación y protección de la salud humana (art. III-117), el desarrollo sostenible (art. III-119) o la protección de los consumidores (art. III-120, no mencionado entre los objetivos generales de la UE).

Esta transversalidad no es en modo alguno una novedad y lo prueba el hecho de que algunos de los objetivos enunciados en el art. I-3 ya son en los Tratados vigentes cláusulas horizontales o transversales (*mainstreaming*) que afectan al ejercicio de las competencias en las distintas políticas: así, es el caso de la igualdad entre mujeres y hombres, o la preocupación más general y amplia del respeto y la promoción de los derechos humanos en las todas las normas que la Unión apruebe, la protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo, todos ellos son objetivos que deben ser respetados en el sistema actual de los Tratados comunitarios en todas las políticas adoptadas por las Instituciones comunitarias pues suministran un principio de coherencia y de integración.

Significa que las Instituciones que participan en la toma de decisiones en la Unión Europea (la Comisión con su propuesta, el Parlamento europeo y el Consejo en su codecisión, así como el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones cuando emiten su opinión) deben elaborar, examinar, enmendar y adoptar los proyectos normativos a la luz de sus efectos en la igualdad de oportunidades (igualdad de partida) y en la igualdad real (en la meta o de resultados), si respeta y permite desarrollar el disfrute de los derechos humanos a la luz de la Carta y otros instrumentos normativos, si puede luchar contra la discriminación por cualquier razón, si no afecta o fomenta un desarrollo sostenible, si la propuesta de acto tiene en cuenta la promoción de un nivel de empleo adecuado, si permite luchar contra la exclusión social o puede permitir un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana. Obviamente estas cláusulas de transversalidad son parte del trabajo de los expertos técnicos de las instituciones que participan en el proceso de decisión al elaborar sus informes de "impacto" jurídico, social, económico, ambiental, etc.

Sin duda, la primera institución concernida es la Comisión europea pues en ella reside el derecho de propuesta y goza de la –supuestamente- mejor y más amplia tecno-estructura para acometer ese trabajo de contraste y justificación. Pero también el Parlamento europeo tiene establecido en su Reglamento interno la necesidad de que tanto el informe de la comisión parlamentaria como el examen en el Pleno tengan en cuenta, -además del respeto al principio de subsidiariedad y proporcionalidad, las repercusiones financieras y la calidad de la redacción-, el respeto a los derechos humanos a la luz de los patrones normativos resultantes principalmente de las Constituciones de los Estados miembros, del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Ref. Iustel: §0000006) y de la Carta de los Derechos

Fundamentales. La misma labor deberán asumirla los comités que emitan dictámenes preceptivos (como el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones...) y naturalmente el Consejo, el cual hasta ahora se limitaba a tener en cuenta condicionantes como los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad.

En consecuencia, por su transversalidad, los objetivos del art. I-3 que tienen su reflejo en los art. III-115 a 120 forman parte de la legalidad de la ley europea o del acto jurídico europeo por lo que se podría impugnar la legalidad de una norma, en cualquier ámbito, si se puede probar que tiene un efecto negativo sobre los objetivos del art. I-3 o los objetivos especialmente protegidos con las cláusulas de transversalidad de los art. III-116 a 120.

VII. REFERENCIA A LOS VALORES Y OBJETIVOS EN LA ACCION EXTERIOR

En la medida en que el art. I-2 expresa el reconocimiento y sumisión de la UE a unos valores, también sus acciones externas pueden ser contrastadas jurídicamente a la luz de esos principios que guían su actividad y marcan la consecución de unos objetivos. El Tratado constitucional también se refiere en el art. I-3.4 a los valores y objetivos que la UE debe respetar y promover en su *acción exterior* y en los aspectos exteriores de sus políticas ante el mundo (art. III-292.3 y art. I-40.5 y I-41.5 -como también lo hace el Título V del vigente TUE dedicado a la Política Exterior y de Seguridad Común-). Por ello, se explicitan los valores adaptados a la *acción exterior* de la Unión: además de los valores comunes, como la democracia y los derechos humanos, se deberán tener en cuenta el respeto a la independencia e integridad de la UE, la seguridad, o los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional.

Los valores y objetivos de la acción exterior, así como los preceptos que los desarrollan (art. III-292) serán determinantes para la concreción de los intereses y objetivos estratégicos de la Unión por el Consejo (art. III-293). El elenco de objetivos y valores que deben regir toda la acción exterior de la UE tratan de traducir su voluntad establecida en el Preámbulo de "obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo". El *Praesidium* mejoró la redacción de sus versiones iniciales a instancia de las enmiendas presentadas por los convencionales para ofrecer una visión más abierta al mundo y algo menos eurocéntrica y defensiva²⁵.

La defensa de los valores comunes e intereses, la seguridad y la paz también figuran en el art. 11 del vigente TUE; allí se alude por dos veces a la Carta de las Naciones Unidas como parámetro de la defensa de esos objetivos. Y además en los Tratados vigentes se incluyen ciertos objetivos de la acción exterior de la UE que no son citados en el art. I-3 del Tratado constitucional y que bien hubieran merecido su inclusión, tales como la cooperación

²⁵ CONV 724/1/03 rev.1.

internacional, la defensa de la independencia e integridad de la Unión, la mención a las fronteras exteriores, el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho. El apartado 4 del art. I-3 merece pues algunas críticas por esas ausencias injustificadas. Pero hay que reconocer que –como he señalado en otro lugar– “los objetivos en materia de acción exterior en el Tratado constitucional son más precisos y extensos que los expresados por el vigente Tratado de la Unión Europea (art. 11 TUE), además de estar en consonancia con las preocupaciones más actuales de la sociedad europea”²⁶.

Contribuir a la paz, el respeto mutuo y a la seguridad son objetivos generales pero que tienen mayor precisión al mencionar a la Carta de la ONU y nuestro compromiso por el respeto a sus principios y, en general, el respeto y el desarrollo del Derecho Internacional. Hay que recordar que en su primera versión presentada a la Convención (CONV 528/03, en la primavera de 2003) no se hacía referencia al respeto de los principios de la Carta. Los redactores supieron reaccionar a tiempo reconociendo a la Carta de las Naciones Unidas como el parámetro de legalidad internacional que es también para toda la acción exterior de la UE. La referencia a la Carta y a la acción multilateral reaparece en otros preceptos del Tratado constitucional como el art. I-41 o en el art. III-292.1 *in fine* y 2. También son elocuentes las frecuentes referencias al Derecho Internacional como patrón normativo de diversas actuaciones exteriores, como es el caso de la obligación de dispensar la ayuda humanitaria de conformidad con principios específicos de la práctica internacional en la materia, cuales son los principios de imparcialidad, neutralidad y no discriminación, y con los principios del Derecho Internacional (art. III.321.2)²⁷.

La definición y concreción de valores del ap. 4 del art. I-3 se completa en la Parte III del Tratado con su amplio art. 292 en el que sí aparecen mencionados principios tales como el de la democracia, el Estado de Derecho, el respeto a la dignidad humana y nuestro compromiso con los derechos humanos entendidos de forma precisa bajo el principio de universalidad e indivisibilidad y otros valores y objetivos pormenorizados como el desarrollo sostenible del planeta, la cooperación solidaria, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza, la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos de la infancia. También figura en este art. III-292 que el respeto al principio *clásico* de igualdad y al principio *contemporáneo* de solidaridad, así como una nueva muestra de sumisión a la Carta de las Naciones Unidas y al Derecho Internacional. Casi se desprende de este precepto una “fe misionera” por parte de la UE, al entender que esos principios y valores han estado en la creación y ampliación de la UE y que los debe fomentar en el resto del

²⁶ *La Constitución...*, *op.cit.*, pág. 226.

²⁷ Ver *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

mundo. Tan es así que sus relaciones y asociaciones con terceros países y con las organizaciones internacionales se condicionan a que compartan esos principios del art. III.292.

La idea de condicionar la acción exterior de la UE a los valores y objetivos propios de la acción exterior (ya se ha señalado que en este art. I-3 no es fácil distinguir entre valores y objetivos a perseguir) no es nueva y ya el Tratado de la Unión Europea, desde su versión inicial de Maastricht y las posteriores reformas de los tratados de Ámsterdam y Niza, había definido los objetivos y valores que debe perseguir toda la acción exterior europea, incluida la PESC (art. 11.1 TUE; art. 177 TCE). Así pues, desde los años noventa la Unión ha condicionado su acción exterior a la consecución de los mencionados valores ²⁸.

La cláusula democrática introducida por la Comunidad europea en numerosos tratados internacionales con terceros Estados ha sido considerada plenamente válida por el Tribunal de Justicia ya en 1996 y estaba fundada en el objetivo establecido en los tratados vigentes de promover la democracia y los derechos humanos en el desarrollo exterior de una determinada política para la que tiene competencia atribuida. El principio de respeto a la democracia y los derechos humanos no sólo inspira la acción de la Comunidad sino que se subordina al mismo el ejercicio de sus competencias ²⁹.

Esta cláusula comenzó introduciéndose en el IV Convenio de Lomé de 1989 y ha evolucionado mucho en su naturaleza y efectos jurídicos. De ser el respeto a la democracia y los derechos humanos un “fundamento democrático de la cooperación” regulada por el acuerdo en cuestión, dio un paso más a ser un elemento básico o esencial o fundamental del acuerdo, por lo que se podía abrir una vía a la invocabilidad del art. 60 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, es decir, invocar la violación de los derechos humanos y la democracia como causa de terminación o de suspensión del tratado. La llamada “cláusula báltica” incorporada a algunos tratados suscritos por la Comunidad con terceros prevé expresamente la suspensión total o parcial del acuerdo en caso de producirse una grave violación de sus disposiciones esenciales. Cuando incorporan el tipo de cláusula denominada “búlgara” se contempla, además de la suspensión, la modificación de los programas, su reducción, etc. Cuando se reformó el Tratado de la UE mediante el Tratado de Ámsterdam de 1997 se incluyeron los ap. 2 y 3 del art. 300 relativos

²⁸ *Comunicación de la Comisión sobre el papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países*. COM (2001) 252 final, 8 de marzo de 2001. Ver, entre innumerables trabajos, LIÑÁN NOGUERAS, D.J. e HINOJOSA MARTINEZ, L.M., “Human Rights Conditionality in the External Trade of the European Union: Legal and Legitimacy Problems”, *Columbia Journal of European Law*, vol. 7, 2001-3, págs. 307 ss.

²⁹ TJCE, sentencia de 3 de diciembre de 1996, *Portugal c. Consejo*, as. 268/94, ap. 23-26.

al procedimiento de suspensión de la aplicación de los acuerdos.

La definición más amplia y completa de los valores le deberá servir a la futura Unión Europea regida por el Tratado constitucional para ser más exigente con los Estados o grupos de Estados con los que suscribe tratados internacionales. Hasta ahora la cláusula democrática fue un avance con el que dejó sentir cierta sensibilidad pero la UE ha sido en numerosas ocasiones demasiado indulgente con Estados poco respetuosos con los derechos humanos. Como decía la Comisión en un informe del año 2003 “las políticas de comercio y desarrollo pueden ser un poderoso instrumento” para promover el buen gobierno y “los que no estén dispuestos a hacerlo tienen que saber que han de pagar un precio por ello, incluso en sus relaciones con la Unión Europea”³⁰.

Para C. FERNÁNDEZ LIESA esta “profundización en los valores, principios y objetivos de la acción exterior europea” pretender convertir a la UE en un “modelo ético de las relaciones internacionales” que “parte de la defensa de un *modelo de legitimidad en política internacional como contribución a la gestión de los problemas de la sociedad internacional*” contribuyendo a dar una “dimensión ideológica” a su acción exterior, si bien reconoce el autor que la valoración real de sus efectos no puede hacerse aún³¹.

VIII. LA RELACIÓN ENTRE COMPETENCIA DE ATRIBUCIÓN Y VALORES Y OBJETIVOS

Aunque la redacción del art. 3 consigue ser precisa y concisa en el marco de la lista de objetivos, ese debate se saldó con un último apartado en el que se advierte –en coherencia con la competencia limitada y específica de toda organización internacional- que los objetivos se alcanzarán de acuerdo con las competencias atribuidas en el Tratado. Conviene, en efecto, que de la lectura de los valores y objetivos no se extraiga una conclusión apresurada en el sentido de creer que la Unión puede aprobar, sin más, normas para lograr esos objetivos.

Es cierto que el art. 2 del vigente Tratado de la Comunidad Europea, que enuncia los objetivos o misiones de la CE, es algo más parco, con una redacción menos “política” y no hace ninguna referencia a la relación entre objetivos y competencias. Claro que para alcanzar las misiones, se completa con el art. 3 TCE en el que se detallan profusamente las acciones (o políticas) que se pueden emprender aunque advirtiendo en su primera frase,

³⁰ *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

³¹ FERNANDEZ LIESA, C., “Configuración jurídica de la acción exterior europea en el Tratado constitucional”, F.M. MARIÑO (Dir.), *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2006, págs. 134-135.

como lo hace el Tratado constitucional en este apartado 5, que para alcanzar los objetivos la acción se limitará a las condiciones y ritmos previstos en el Tratado, incluyendo una cláusula específica de transversalidad (*meanstreaming*) para eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres y promover su igualdad. Los límites al recurso a la larga lista de acciones o actividades a emprender en el marco de la vigente Comunidad Europea se canalizan en el art. 5 TCE que impide a la Comunidad europea actuar al margen de las concretas competencias atribuidas expresamente.

La Unión sólo puede perseguir esos valores y objetivos en los ámbitos en los que tiene competencias; así ha sido hasta ahora y lo seguirá siendo en el nuevo Tratado constitucional. Ni el art. I-2 ni el I-3 son base o fundamento jurídico para que la UE apruebe normas en esos campos internos o externos.

Por ello, el apartado 5 está correctamente redactado; es una fusión sobria y muy mejorada del primer párrafo de los art. 2 y 5 del TCE. Evita repetir en cascada la larga lista de competencias o acciones que puede emprender (lo que hace el art. 3 del vigente TCE); además, los ámbitos de competencias que se enumeran en los art. I-13 a 17 son mero listado cuyo alcance y condiciones de ejercicio se concretan, fundamentalmente, en la Parte III. Por ello, de forma congruente el apartado 5 del art. I-3 remite a las competencias que se le atribuyen en la Constitución.

IX. REFLEXION FINAL: VALORES Y CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Finalmente, es imprescindible relacionar los arts. I-2 y I-3 con la Parte II, es decir, la Carta de los Derechos Fundamentales, en la medida en que concreta mediante derechos y principios esos valores que hay que respetar en la acción interna y externa de la Unión y en la acción autónoma de los Estados. La Carta representa la formulación concreta mínima de esos valores y permitirá examinar, sin las ambigüedades políticas de los conceptos generales, la acción de cada Estado miembros y decidir si vulnera o no su obligación de respeto a los derechos humanos y del pluralismo político a los fines de prevenir y sancionar en su caso la desviación democrática de un Estado miembro (art. I-59). Igualmente, la Carta sirve para concretar los valores y objetivos en obligaciones jurídicas exigibles a los Estados candidatos a la adhesión y a los Estados terceros con los que acordemos relaciones económicas y comerciales. Sin la Carta de los Derechos fundamentales el art. I-2 se reduciría a un mero *desideratum*, a una bella retórica política sin traducción práctica en términos de obligaciones jurídicas concretas y exigibles.

Los valores y objetivos nos muestran en un marco teórico-conceptual que la Unión Europea, desde hace poco más de medio siglo, 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 y que ha

alcanzado para sí un objetivo de paz.