

¿QUÉ HISTORIA, PARA QUÉ CONSTITUCIÓN, DE QUÉ EUROPA?

Por BARTOLOMÉ CLAVERO

Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes.

Carta Europea de Derechos Fundamentales, Inicio.

SUMARIO

1. HISTORIA, HISTORIOGRAFÍA Y CONSTITUCIÓN.—2. HISTORIA EUROPEA: LA INTRIGA DE UN DOBLE PREÁMBULO.—3. HISTORIA *VERSUS* HISTORIA: UNA PAREJA UNIVERSITARIA NO BIEN AVENIDA.—4. IMPLICACIONES PRÁCTICAS DE LAS IMÁGENES HISTÓRICAS: SUBSIDIARIEDAD Y REGIONES.—5. TESTIMONIOS DE *RIKSDAG* Y *GRUNDLAG*: AUTONOMÍAS, PUEBLOS E HISTORIAS.—6. PIEDRA DE TOQUE: EL DERECHO A LA CULTURA.—7. TÉRMINO DE TEMPLANZA.

1. HISTORIA, HISTORIOGRAFÍA Y CONSTITUCIÓN

Ya que el título nos reta interrogando, detalleemos el interrogante. ¿De qué hablamos cuando hablamos de historia mirando a constitución, cuando se toma en consideración el pasado para afrontar una tarea de presente e incluso de futuro como sea la constituyente? ¿Qué tiene que ver la historia para la construcción de sujetos constitucionales tales como ayer unos Estados y ahora, sobre ellos, entre ellos, no se sabe si también bajo ellos, Europa? ¿Qué pinta la historia en el campo de la constitución, una historia euro-

pea en los terrenos de un constitucionalismo europeo? Si pongo la pregunta, es que espero que algo pinte (1).

Definamos ante todo el primer término. Historia es un vocablo ambiguo pues significa dos cosas bien distintas aunque desde luego relacionadas. De una parte designa el pasado, lo que haya acontecido en tiempo pretérito. De otra también se refiere a la figuración, la reconstrucción, la narración e incluso la imaginación o hasta la ficción que se tenga o que nos hagamos del mismo, del pasado, del tiempo ya ido, no sólo además por parte de quienes se dedican profesionalmente al estudio histórico, sino fundamentalmente por la sociedad misma bajo mayor o menor influencia de tales especialistas en historia. Para hilarse fino, para evitarse equívocos, pues no es lo mismo evidentemente lo acontecido ayer que lo figurado hoy a su respecto, suele proponerse que reservemos el nombre de historia a la realidad pretérita más o menos cognoscible y apliquemos el de historiografía a su reconstrucción o figuración actual más o menos imaginativa. No es ésta sin embargo una propuesta que responda a un uso común entre quienes se dedican al estudio de la historia ni que tampoco tenga mucha audiencia fuera del mundo académico de tal género de profesionales. Sigue utilizándose el término de forma ambigua en la confianza de que sea el contexto el que evite equívocos, lo que no siempre ocurre por supuesto. Conviene por ende hacer la advertencia de entrada y andarse con cuidado de paso. No confundamos historiografía con historia pues, incluso en el caso de que la primera resulte sumamente inconsistente, puede que importe más la una que la otra, lo figurado más que lo acontecido.

Tanto la una como la otra, la historia en ambos sentidos, puede que importen a constitución desde el propio arranque. Aparte efectos más concretos y particularizados, la historia suele hacerse viva contribuyendo, no poco decisivamente a veces, a la identificación, delimitación, determinación y activación del sujeto político constituyente de cada sistema constitucional, así España, Francia, Italia, Suecia, Finlandia,... o ahora tal vez Europa. Apliquemos inmediatamente la advertencia. Que la historia acontecida, el pasado efectivo, pesa sobre el presente constituido y que lo hace ante todo en la determinación del sujeto constituyente, es una obviedad sobre la que además no podemos operar. Podemos investigarla y analizarla, pero no revisarla o rectificarla. La cuestión práctica, por manejable e incluso manipulable, se plantea con respecto a la historiografía. La imagen más o menos ficticia que

(1) Algún que otro coloquialismo se debe al origen mismo de estas páginas, conferencia en las jornadas sobre *Una Constitución para los ciudadanos de Europa* (Facultad de Derecho de Sevilla, 23-24 de octubre, 2003) organizadas por Esperanza Gómez Corona, Pablo Gutiérrez Vega y Rosario Leñero Bohórquez.

nos hacemos de la historia y no la historia misma puede que alcance una presencia y logre una influencia de orden incluso superior en la determinación del sujeto colectivo de constitución, esto es, no sólo en lo que sea España o en su caso Europa, sino también en que España o Europa sean, existan, cobren cuerpo, puedan constituirse, vengan a dotarse de constitución. A estos efectos constitucionales primarios, no digo a otros, puede que la historiografía —la historia figurada e incluso ficticia— pese más entonces que la historia —la historia acontecida. Así, en estos términos, se plantea de hecho el interrogante: ¿Qué historia, para qué constitución, de qué Europa? La pregunta misma encierra sentido porque se refiere no a la historia ineluctable, sino a la historia manipulable.

¿Quién, qué conjunto, se constituye? ¿Portugal? ¿Cataluña? ¿Andorra? ¿España?... ¿Europa? ¿Definiéndose cómo? ¿Alcanzando hasta dónde? ¿Con qué extensión de fronteras y con qué capacidad de inclusión dentro de ellas? ¿Cómo además? ¿De qué modo? ¿Tal cual sujeto de colectividad simple o en cambio como entidad compleja? ¿Con qué grado de complejidad? ¿Mediante qué tipo de composición? ¿De forma confederal, federal, acaso regional o autonómica..., se nombren estas alternativas u otras como se quiera? ¿De cuántos nichos horizontales y cuántos niveles verticales el complejo en su caso? ¿Correspondiendo a cuál nicho y a qué nivel cada forma, la confederal, la federal, la autonómica, etcétera? A menudo las respuestas a esta serie de dilemas vienen dadas, antes que por constitución, por historia, o más bien por historiografía, por la figuración de historia. ¿Es contribución realmente necesaria? Resulta bien dudoso y se pone ciertamente en cuestión, pero, de momento, más o menos explícitamente, la historia, esto es su imagen en el espejo de la historiografía no necesariamente profesional, concurre a la determinación de constitución.

2. HISTORIA EUROPEA: LA INTRIGA DE UN DOBLE PREÁMBULO

Una vez que sabemos que puede haber un menú de historia donde elegir y unos platos de historias que cocinar, cabría preguntarse por la receta de historia que le sentase bien a Europa. ¿Qué historia le confeccionamos con vistas a qué expectativas constitucionales? Hago la pregunta retóricamente en plural, pero la respuesta habría de ser en singular, la que yo pudiera o quisiera dar, la de mi propia opción, la de un voto nada más al cabo entre los millones de ciudadanos y ciudadanas de Europa. Si argumentase convincentemente y persuadiera a unos lectores y lectoras, siempre democráticamente seríamos, entre tantísimos votos, unos cuantos. ¿A quién va a importar nuestra idea de historia conforme a nuestra expectativa de consti-

tución? La gente que se dedica a la filosofía suele presumir que su pensamiento debiera normativamente interesar poco menos que a multitudes, pero mi oficio es la historia, algo tan contingente y variable como estoy precisamente intentando exponer. Mi pregunta entonces se va a plantear en los términos más impersonales. Pues ya hay un proyecto oficial de constitución europea, el *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa* de la Convención Europea celebrada en el año en curso del 2003, la pregunta será por la imagen histórica que en él lata y por él opere. ¿Qué historia, si alguna, se contiene en el proyecto? ¿Para qué Constitución, de qué Europa?

Los textos constitucionales no siempre son francos ni resultan transparentes respecto a la historia propia, a la imagen o figuración de historia que asumen y en la que puede que se basen. De haberla realmente como rampa de lanzamiento más o menos solapada y opaca, cabe inducirse. Cuando asumen un nombre para la comunidad política; cuando definen o tienen ya por definida una ciudadanía; cuando marcan unas fronteras, dan por establecido un mapa a efectos ya externos, ya internos, o lo dejan intencionadamente abierto; cuando se refieren a asuntos de cultura como expresión de libertad o también de institución; cuando aceptan o cuando permiten sujetos o espacios de autonomía o incluso de soberanía internas; cuando mencionan instituciones sociales, como las eclesiásticas por ejemplo, dentro del capítulo más obligado, el de los derechos de libertad individuales, o con antelación al mismo; cuando especifican motivos de diferenciación por cuidarse que no lo sean de discriminación; cuando dan nombres propios, si lo hacen, a las mismas instituciones constitucionales; cuando en su caso mantienen o establecen ya monarquía, ya nobleza, regulando o dando por sentadas dinastías, o también cuando las admiten sin más en su ámbito; cuando confían a la ciudadanía o encomiendan a algún que otro poder la observancia de la constitución misma; en fin, a lo largo y ancho de su despliegue un texto constitucional acusa una historia determinada, la que está haciendo suya y en la que quizá se base. Cuando presentan además un preámbulo que no se reduce a registro desnudo de principios, sino que intenta poner carne de narración, motivación y argumento, entonces tenemos seguramente ya de entrada unas buenas pistas para la averiguación de la historia.

El proyecto europeo de Tratado-Constitución ofrece de forma más o menos explícita bastantes de entre tales registros de historia más o menos implícita y presenta por añadidura la peculiaridad de contener no un preámbulo, sino dos a falta de uno. Proporciona narración, motivación y argumento por partida doble. He aquí la explicación más inmediata de esta singularidad. La comisión interna de la Convención o, según la denominación adoptada, el Grupo de Trabajo que se dedicara a la materia clave de los derechos hizo en

sustancia una triple propuesta (2). Primero, que se incorporara al proyecto constitucional la Carta de Derechos Fundamentales de la Convención del 2000 que hasta ahora se encuentra en una especie de limbo normativo. Segundo, que no se le tocara ni una coma evitándose así reabrir el debate sobre derechos en esta Convención. Tercero, que el preámbulo de la Carta se elevara a preámbulo de la Constitución. Se admitió lo primero, incorporándose la misma como parte segunda del Tratado-Constitución, lo segundo, no admitiéndose enmienda ni debate alguno sobre tal sección, y no en cambio lo último.

He ahí el resultado. La Constitución, el Tratado que la contiene, se dotaría de su propia narración, motivación y argumento mientras que la Carta mantendría su propio preámbulo de narrativa, motivos y argumentación igualmente desde luego constitucionales por estar introduciendo libertades. Así la duplicación puede explicarse, pero no acaba de justificarse. Una vez que se asume la labor íntegra e incluso intacta de la anterior Convención, ¿por qué no aceptar la propuesta entonces lógica de aprovechamiento de su preámbulo para el Tratado-Constitución mismo? ¿Qué razones pudo haber? Como no dejan de interesar a historia, a la imagen de una historia como fundamento posible de una constitución, entremos en la comparación. Por su duplicación, sea o no doblez, el preámbulo europeo va a bastar a nuestro propósito de captación y confrontación de historia.

Sigamos el mismo orden del texto, viendo así primero el preámbulo producido en último término, el del Tratado-Constitución, para pasar a compararlo con el que se realizara en primer lugar, el de la Carta de Derechos. El primero, quiero decir el último que ahora encabeza, lleva una fuerte carga histórica con la representación de una trayectoria de Europa desde antiguo como progenitora, promotora, transmisora y difusora de la civilización en singular. Todas las herencias culturales de Europa, inclusive las religiosas, persiguen y cubren el objetivo de civilidad. Tal es el legado histórico europeo. Es ésta la forma como el preámbulo sienta y encarece unos valores universales de libertad que serían así patrimonio no sólo europeo, sino también de la humanidad toda gracias a Europa. Son los valores que ahora sostienen la determinación en formar la Unión Europea por parte de unos pueblos, los pueblos de Europa cuya identidad se entiende definida por las historias nacionales que les enorgullecen. He ahí el encabezamiento de un proyecto constitucional a todo cuyo través de un modo indefectible *nacional* no significa otra cosa que identificativo de Estado en exclusiva. Así resulta que son

(2) Todas las referencias, las actuales y las posteriores, a propuestas y debates en la Convención se basan en la documentación almacenada y ofrecida en el sitio web oficial de la misma: <http://european-convention.eu.int>, sin dominio propio todavía Europa en internet.

los Estados Europeos quienes cuentan con una historia consolidada sobre cuyo mismo firme ahora viene a alumbrarse la historia de Europa. Otras historias ni extra ni intraeuropeas no parece en cambio que importen. He aquí el preámbulo completo, el primero que ha sido último, para la debida comprobación:

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,

Con la inspiración de las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, cuyos valores, aún presentes en su patrimonio, han hecho arraigar en la vida de la sociedad el lugar primordial de la persona y de sus derechos inalienables e inalienables, así como el respeto del Derecho,

En el convencimiento de que la Europa ahora reunida avanzará por la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad en bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos; de que esa Europa quiere seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y al progreso social; de que desea ahondar en el carácter democrático y transparente de su vida pública y obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo,

En la certeza de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están resueltos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común, Con la seguridad de que, «unida en la diversidad», Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana.

Acudamos a continuación al preámbulo primero que ahora es el segundo, el de la Carta Europea de Derechos Fundamentales cuyo planteamiento difiere, si no quizás en el fondo, al menos en los énfasis, en los matices e incluso tal vez en alguna cosa más. Aquí nos encontramos con un sujeto histórico de nombre conocido e identidad no tan consabida. Quien comparece de entrada no es «Europa», sino «los pueblos de Europa» y además (atención) no equiparados con exactitud ni por completo a los Estados. La ecuación aquí al menos no se cierra. Compartiendo por supuesto los valores de libertad del otro preámbulo, éste realza el valor en sí de la «diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local».

Obsérvese el orden de unos factores que puede alterar el producto y la sintaxis de una secuencia que produce la alteración. Culturas y tradiciones son de los pueblos sumándose la identidad dicha «nacional» de los Estados como si

éstos constituyeran expresión, ya no en exclusiva, de los pueblos mismos. Tradiciones más específicamente constitucionales, junto a obligaciones internacionales interesantes también a derechos, aportan los Estados. Adviértase también que aquí se añade, aun como dependencia de Estado, un tercer nivel o uno primero, según comience a contarse desde arriba o por abajo, el de los planos «regional y local», como si el sustrato de historia nacional no fuera tan suficiente. Aun entendiéndose igualmente los valores propios como universales y así dignos de participación y promoción, no hay registro de civilización cual patrimonio de Europa para la humanidad toda. Entre matices y énfasis, el escenario y las figuras ofrecen una apariencia realmente diversa. Reproduzcamos también el preámbulo completo. No tiene desperdicio, conteniendo algunos otros detalles que nos interesarán más tarde:

Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes.

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 se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación. La Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local; trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible y garantiza la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento.

Para ello es necesario, dotándolos de mayor presencia en una Carta, reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos.

La presente Carta reafirma, respetando las competencias y misiones de la Unión, así como el principio de subsidiariedad, los derechos reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este contexto, los tribunales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta.

El disfrute de tales derechos conlleva responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás como de la comunidad humana y de las futuras generaciones.

¿Atamos cabos? Protagonista no es *Europa* ni lo son *los Estados*, sino *los pueblos de Europa* que forman la primera sin agotarse en los segundos. Si lo *nacional*, entendido como lo propio del Estado y de su historia, no subsume por completo ni puede así representar en exclusiva la base de construcción de Europa por los pueblos, entonces corresponde abrir el panorama a lo *regional y local*. Dicho de otro modo, a este otro nivel, el tercero o el primero según se cuente, y no sólo así al estricto de los Estados que se dice nacional, pueden existir *pueblos*, protagonistas de entrada en la construcción de Europa, e historia interesante entonces al propósito. Si este otro nivel efectivamente entrase, primero o tercero que fuera, se contase como fuere, el de los Estados sería siempre, por intermedio y aún también por mediador, el segundo. Todo esto parece dirimirse entre dos preámbulos.

3. HISTORIA *VERSUS* HISTORIA: UNA PAREJA UNIVERSITARIA NO BIEN AVENIDA

Dos cosas podríamos hacer en este punto. Una de ellas consistiría en contraponer la doble imagen de la historia que nos brindan los preámbulos constitucionales europeos con aquellas que se ofrezcan por la historiografía más profesional, la académica. La otra podría ser la de identificar y chequear los problemas efectivos implicados en la alternativa entre imágenes respectivas del Tratado-Constitución y de la Carta de Derechos. Parecen ambas realmente excesivas incluso por separado, pero afrontémoslas las dos. La primera es la más exorbitante o simplemente imposible, pues sería interminable la procesión de imágenes en la galería de retratos de la historiografía, pero resulta factible si recurrimos al método acreditado del muestreo y además de muestra única. No puede ser cualquiera. Hay una bien a mano, tanto como en casa, que sirve y quizás en efecto baste para el contraste que aquí interesa. Me refiero a la imagen de la historia que nos ofrezca la propia institución universitaria de la Unión Europea, la que tiene su sede en Fiésole, Toscana, Italia.

Europa acaricia la idea de Universidad propia desde el arranque de los años cincuenta del siglo pasado, pero sólo es durante los setenta que se concreta y también se rebaja la idea. Lo que finalmente se instituye no es en rigor fundación ni organismo de la Comunidad Europea entonces o de la Unión Europea ahora, sino de los Estados miembros, de todos ellos ayer y hoy, actuando así en paralelo al proceso de integración. Tampoco es estrictamente Universidad, sino Instituto para estudios de postgrado tan sólo además en ciencias débiles, las de objeto social. Solamente se constituyen cuatro Departamentos, el de Derecho, el de Ciencias Políticas y Sociales, el de

Económicas y, adviértase bien, el de Historia y Civilización, así llamado el que se dedica al doctorado de historia.

No es previsible a estas alturas que el Instituto Europeo venga a desarrollarse como Universidad Europea teniéndose en cuenta la proliferación y abundancia de Universidades en Europa así como también y sobre todo el principio de subsidiariedad al que ya hemos encontrado referencia en el preámbulo de la Carta de Derechos y del que habremos de ocuparnos enseguida. Mas las materias que puedan interesarnos ya figuran y además procuran definirse. En la actualidad, por la presentación que se hace vía internet, la mitad de dichos departamentos universitarios, sólo dos, estiman necesario ofrecer una especie de manifiesto de intenciones, unas explicaciones sobre la manera como entienden y abordan su materia. Estamos de suerte. Se trata precisamente de los que pueden interesarnos, el Departamento de Derecho y el de Historia y Civilización. Veamos y confrontemos (3).

El manifiesto de presentación de los estudios doctorales de derecho en la institución universitaria europea no concede entrada expresa a la historia salvo por la conveniencia de combinación, sin plantearse la superación, de las «tradiciones» diferenciadas entre el *common law* y lo que no muy afinadamente se contrapone como *roman law*. El mismo descuido léxico respecto a un pretérito *ius commune* europeo, también inglés en cierto grado, sólo remotamente romano ya acusa desentendimiento histórico (4). No tiene por qué ser motivo de reproche habida cuenta de lo que se ofrece como terreno y materia de estudios para la construcción jurídica de Europa: derecho internacional con la clave explícita de los derechos humanos; interconexión entre «sistemas jurídicos» ya no tan «nacionales» o ni siquiera territoriales en sus diversas ramas y especialidades con especial atención a «la constitucional, la pública, la laboral, la medioambiental, la civil, la mercantil» y a los capítulos más concretos de la competencia y la globalización; derecho en general y comparado en su contexto actual tanto social como cultural, tanto político como económico, más algunas especificaciones ulteriores de campo: «economía del derecho, estudios de género, teoría de la organización, ciencia política, sociología jurídica, análisis normativo...». En todo ello puede desde

(3) Bastan también a nuestro propósito la información y documentación que el Instituto Universitario Europeo ofrece en su sitio oficial: <http://www.iue.it>, con el dominio italiano pues no lo hay europeo todavía, y parte del material en inglés tan sólo, aunque todas las lenguas oficiales europeas lo sean ahí debidamente por supuesto. En el instituto se encuentra el archivo histórico de la Unión: <http://www.iue.it/ECArchives/Index.shtml>.

(4) La obra básica se ha confeccionado por el Max-Planck-Institut für Europäische Rechtsgeschichte bajo la dirección de Helmut COING: *Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte*, Beck, 1973-1988, la cual se encuentra naturalmente en la biblioteca del Instituto.

luego tener cabida y hasta un papel la historia, pero en el manifiesto mismo no encuentra ni lo uno ni otro, ni posición ni función, a los efectos de captación y confrontación de imágenes de Europa que aquí y ahora nos interesan (5).

Otro es el caso del manifiesto de presentación de unos estudios que se identifican oficialmente mediante el binomio de Historia y Civilización. El nombre viene dado y un profesorado no parece sentirse muy cómodo. La presentación del Departamento se hace la olvidadiza respecto (atención de nuevo) al segundo término. Comienza llamativamente por prescindir del identificativo tan singularizado de *civilización*, tal y como si le produjera vergüenza ajena en casa propia. Es una sensación que se confirma con la lectura del manifiesto. Se descarta que la historia de Europa pueda integrarse tan sólo por las *historias nacionales*, pero también se rechaza que haya una *historia europea* de signo por sí misma inequívoco desde unos tiempos además remotos. La historia que interesa se inicia precisamente en unos siglos más modernos, concretamente cuando se produce un contacto ya continuo

(5) European University Institute. Department of Law. The issues of European legal institutions and the development of a body of European law feature prominently in professors' research projects and in thesis topics. "Europeanisation" designates an additional feature of increasing importance. Europe is not just represented through a distinct body of law. Legal issues in areas such as labour, economic, commercial, civil or administrative law are reflecting the mutual interdependence of (formerly) national legal systems and the emergence of transnational structures of governance. Any thorough treatment of European issues requires attention in a wider context. International law is a strong element in the Department's programme with a long-standing experience in human-rights protection and in social law; the study of competition law and international trade and the impact of globalisation on legal systems are increasingly attracting attention. Comparative approach: Researchers and Professors coming from many different countries build a large corpus of expertise on national legal systems. This feature facilitates comparative work, which is encouraged by the organisation of the teaching programme. Comparatists today cannot treat different legal systems as if they were to exist in a territorially delimited world. 'Europeanisation' has transformed the objects of 'comparative' research. Outside the EU globalisation processes have led to a restructuring of interdependencies. The Department's strong points in this respect are in the fields of constitutional, administrative, labour, social, environmental, civil and commercial law. Legal Theory and Law in Context: Law is not treated in a purely technical fashion, but is placed in its social, cultural, political and economic context. Such approaches and disciplines as legal theory, economic analysis of law, gender studies, organisation theory, political science, legal sociology and normative analysis of law all occupy important positions. Major efforts have been undertaken to overcome the schisms between legal theory and legal research, the production of theses 'about' law and 'in' law. The Department aims at combining the insights of legal traditions stemming as well from roman law as from common law. The focus in legal theory is on the structures of moral argument as directed towards evaluation and critical approaches to law, in particular with respect to controversial issues.

entre Europa y el resto de la humanidad. Por sus dinámicas, variables, contradicciones y discontinuidades tanto internas como externas, resulta una historia «sin un patrón único de desarrollo económico y político y sin un conjunto nuclear de valores ni de identidad integrada» en común de modo constante ni en forma creciente.

Se excluye en consecuencia cualquier visión celebratoria de un patrimonio o «legado europeo, sea en términos de antigüedad clásica, espiritualidad cristiana, renacimiento o ilustración» No se adoptan ni siquiera estas fases ya más laicas. No serían tales referencias sino «estereotipos de una evolución lineal y teleológica de valores universales europeos». En suma, esta presentación resulta una refutación en toda regla de la imagen de Europa del preámbulo que encabeza el proyecto del Tratado-Constitución. No puede ser, por anterior, intencionada, como tampoco es, por institucional, frontal, pero ahí se tiene poniendo en evidencia la presunción preambulatoria de dicho texto constitucional. Las expectativas políticas depositadas en el nombre mismo del Departamento de Historia y Civilización del Instituto Universitario Europeo están viéndose ahora espectacularmente defraudadas. La historiografía profesional resulta que no se presta ni está dispuesta (6).

(6) The Department of History and Civilisation's goal is the study of European history, understood less as a collection of the histories of nation states than as a study of the complex relationships between them. Our chronological coverage extends from the Renaissance — when Europe's contact with the world became more continuous and European forms of self-reflection more intense and systematic — to the present, roughly from the fifteenth to the beginning of the twenty-first centuries. In terms of its geographic coverage, the Department promotes two views: that the concept "Europe" encompasses the continent's eastern and south-eastern regions, but that the issue of Europe's frontiers over time remains an open subject; and that a crucial dimension of Europe's history is represented by its relations with the world's other regions and cultures. An analytical — or conceptual — tension defines the Department's approach to the history of Europe. All the while offering an open forum for discussing this history, the Department promotes the view that no single pattern of economic and political development, no central set of values, no integrated identity (much less one crafted by recently created centralized institutions) can account for Europe's history over the past several centuries. Our aim, therefore, is to capture the varieties, contradictions, specificities, continuities and discontinuities embedded in Europe's past. On the other hand, and just as importantly, the Department encourages the exploration of themes that deal with European-wide phenomena —of ideas, economic trends, social, political, and cultural movements— which provide an analytical common ground from which to examine the history of Europe. We are convinced that such an analytical tension —between common and diverse elements in Europe's past— results in a rich, complex, and certainly non-celebratory view of European history, which transcends both the histories of individual nation-states and of Europe as the sum of its national histories. Such tension is especially evident in discussions regarding the key issue of modernity. In addressing this question, the Department's collective research activity tries to avoid stereotypes of a linear and teleological evolution of universal European values.

El otro preámbulo, el primero que es ahora el de la segunda parte, el que encabeza la Carta de Derechos, tampoco se ve exactamente avalado. La idea común a ambos preámbulos de unos valores inequívocamente europeos de validez además universal, díganse o no *civilización* en el singular de la exclusión, queda tocada de lleno en su misma línea de flotación por el planteamiento profesional de una historia de Europa dentro de la propia institución universitaria europea. Si siguiéramos confrontando imágenes de historiografía solvente por otros ámbitos, encontraríamos desde luego ulteriores matices y mayores concreciones posibles ambos sobre todo por no ubicarse todo el resto en la dependencia de una institución fundada para construirse la imagen histórica de Europa como *la civilización* singularizada sin más. Con la ampliación del panorama, llegaría a acusarse el anacronismo del preámbulo del Tratado-Constitución en cuanto que recuperación de una imagen decimonónica de fondo netamente colonial, mientras que la historiografía más solvente lleva décadas intentando situarse en lo que denomina el poscolonialismo, esto es, procurando afrontar la necesaria descolonización de sí misma mediante la atención debida a las historias no europeas, unas historias que lo que ponen de relieve no es recepción de civilización precisamente, sino padecimiento de invasión y depredación con tal presunción encima de la transmisión de civilidad (7).

Ideas of a European heritage, be it in the name of classical antiquity, Christian spirituality, the Renaissance, or the Enlightenment, are confronted with historical specificity and variety over time and space. European modernity is seen as a development fraught with tension between, for instance, individual freedom and social solidarity, humanism and otherworldliness, market and the state, liberalism and totalitarianism, citizenship and ethnic solidarity, war and peace. The Department aspires to study the problems of the present world in the context of the historical *longue durée*. While we are keen on imparting to our students skills and techniques necessary for understanding the past, we are not antiquarians. And although we recognise that often our engagement with the past arises from our passion with problems of our own world, we are not, and do not aspire to be, policy makers. We strive to cultivate in our own work, and to instil in that of our students, that delicate balance of looking to the past from the perspective of today, and to our world from that of the past. From the point of view of historical method, the Department's identity lies above all in the importance it assigns to a comparative approach, and in the development of interdisciplinary perspectives and methodologies. For teaching and research purposes, the Department's teachers and students find it useful to organize their intellectual energies on a small number of fields (usually referred to as clusters), which serve as foci for teaching and research activities. These clusters change with the changing composition of the Department's membership. The following are the department's current clusters: Rethinking the History of Europe; European expansion; expansion; Population, family and gender; Culture; The state and reflections about its nature and history; Industrial societies and modern political regimes; European integration; Economic and Social History.

(7) Por registrar alguna referencia icitante, Frederick COOPER, Thomas C. HOLT y Rebecca J. SCOTT: *Beyond Slavery: Explorations of Race, Labor, and Citizenship in Postman-*

Europa en la historia es Europa entre las historias, lo que no perciben o incluso rechazan ambos preámbulos. Porque no haya sido efectivamente en el pasado provincia de la humanidad, una provincia más, no tiene derecho alguno a mantener la pretensión ni la imagen en el presente y para el futuro (8). Por unos tiempos ellos mismos postcoloniales, colonial es el sentido del ensimismamiento en la propia figuración de la historia por la parte pretéritamente colonialista. Las imágenes contrastan con solo que sean plurales. Imagen es lo que aquí nos importa, no la historia en sí, la realmente acontecida, como ya sabemos.

4. IMPLICACIONES PRÁCTICAS DE LAS IMÁGENES HISTÓRICAS: SUBSIDIARIEDAD Y REGIONES

Los preámbulos mismos difieren como igualmente ya nos consta. La cuestión al respecto no creo que sea la de cuál de entre ellos se acerque o se aleje en mayor medida de la imagen que pueda desprenderse de la historiografía profesional o, menos todavía, de la historia realmente acontecida. Ante las figuraciones históricas de alcance constituyente suele plantearse ese debate de hasta qué punto derrochan imaginación y resultan ficticias, pero no es éste el terreno adonde creo que deba traerse el asunto. Todo proyecto colectivo como lo sea el constitucional conoce un sustrato más o menos confeso de imagen histórica inevitablemente reductivo con relación a la historia misma. La cuestión procedente es entonces la de su función práctica. Entre unas imágenes de historia puede que se debatan, si no es incluso que se diriman, unas alternativas instituyentes. Es esto así lo que importa. ¿Qué implicaciones prácticas encierran las diferencias teóricas entre ambos preámbulos? ¿En razón de cuáles alternativas institucionales se recluye en su parte, la

ciation Societies, The University of North Carolina Press, 2000; Vinayak CHATURVEDI (ed.): *Mapping Subaltern Studies and the Postcolonial*. New Left Review, Verso, 2000; Linda TUHIWAI SMITH: *Decolonizing methodologies: Research and Indigenous Peoples*, Zed Books, University of Otago Press, 2001. Proponiendo ante el susodicho departamento europeo el debate sobre el binomio identificativo de *Historia y Civilización*, B. CLAVERO: «Freedom's Law and Oeconomical Status: The Euroamerican Constitutional Moment in the 18th Century (A Presentation to the European University Institute)», en *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 30, 2001, págs. 81-135.

(8) J. M. BLAUT: *The Colonizer's Model of the World: Geographical Diffusionism and Eurocentric History*, The Guilford Press, 1993; José RABASA: *Inventing America: Spanish Historiography and the Formation of Eurocentrism*, University of Oklahoma Press, 1993; Dipesh CHAKRABARTY: *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton University Press, 2000.

segunda, el encabezamiento de la Carta de los Derechos y se produce un nuevo preámbulo para el Tratado-Constitución por la nueva Convención Europea, la de 2003?

Vayamos entonces por la senda más práctica de la construcción de Europa. ¿Qué extremos internos se implican en las diferencias entre imágenes históricas de uno y otro preámbulo, el que encabeza constitución y el que introduce derechos? No es ningún misterio. Están en verdad a la vista a lo largo de los mismos debates de la Convención. Tocan muy especialmente (atención otra vez) a un nivel que no comparece en el preámbulo del Tratado-Constitución y que en cambio figura en el de la Carta de Derechos, el nivel tercero o tal vez primero según se empezase a contar por arriba o por abajo. Me refiero obviamente a los planos «regional y local», los representados actualmente en el Comité de las Regiones de la Unión Europea. De este organismo procede media docena de observadores ante la misma Convención portando la propuesta de que se constituyera un grupo de trabajo sobre la propia cuestión, la regional, lo cual no se acepta. He aquí tal vez un primer indicio de la determinación de postergarse el tercer o primer nivel en la construcción europea y de cancelársele en consecuencia de la historia de Europa. Pero no nos precipitemos. Si existiese dicho designio, no era tan inmediato ni estaba tan expedito.

Entre los grupos de trabajo finalmente constituidos, once en total, hay un par en cuyo seno puede fácilmente surgir la problemática regional, el primero sobre el principio y la práctica de la subsidiariedad, lo que dicho llanamente significa que lo que pueda hacer bien la instancia más próxima a la ciudadanía no lo haga ni se atreva la más distante, y el cuarto acerca de los parlamentos nacionales en el sentido de parlamentos de los Estados, cuestión ahora clave para el propio juego de la subsidiariedad pues, en virtud del este principio, se le da entrada a estas instituciones de poder legislativo en los propios procedimientos de creación de normas de la Unión Europea. La subsidiariedad parece ahora lo básico y fundamental. Fue la materia del primer grupo. El dedicado a los derechos fue el segundo. Guardan relación como principios. La subsidiariedad lo es de democracia (9).

Las propuestas de parte regional son entonces las previsibles. Se trata en sustancia de que el juego mismo de la subsidiariedad se abra dándose definitiva y resueltamente entrada al tercer o primer nivel, el propio del Comité de

(9) Recuérdese la formulación de la Convención del Consejo de Europa sobre Autonomía o *Self-Government* Local (1985), art. 4.3: «Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen» (Convenciones en el sitio del Consejo: <http://conventions.coe.int>). Y véase también ahora, interesando igualmente a la subsidiariedad como regla democrática, la formulación, que citaré enseguida, de principios constitucionales ante la Convención Europea por parte del Comité de las Regiones.

las Regiones, con miras a la mejor articulación, mayor participación, superior transparencia y, en resumidas cuentas, optimizada democracia de la propia Unión como estructura de verdadera integración. Adelantemos que las propuestas de parte regional se van a saldar en fracaso rotundo, comenzándose por la propia expectativa del Comité de las Regiones de que sus representantes, igual que los procedentes de parlamentos, los nacionales y el europeo, fuesen miembros de pleno derecho de la Convención y no meros observadores (10).

Se propone de parte regional que la subsidiariedad no sólo juegue entre instituciones de Estados y de la Unión o entre parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo ahora en particular, sino también más inclusivamente, con igualdad de principio y a pleno rendimiento para la propia construcción europea y no sólo así como asunto interno de cada Estado, entre los tres niveles. Se pone de tal parte el acento en la existencia de parlamentos regionales con poder legislativo en varios Estados de la Unión como prueba más palmaria de la necesidad de la apertura de juego o como muestra más fehaciente de la insuficiencia de una articulación limitada, en el orden representativo directo, a los parlamentos dichos nacionales, los de Estado, y al Parlamento Europeo.

Los representantes del Comité de las Regiones hablan en términos de «regiones con poderes legislativos» evitando la cuestión más espinosa del eventual carácter nacional de la región misma, aunque en el propio seno de la Convención no deja de ponerse el dedo en esa llaga. De alguna otra parte se propone un uso más cuidadoso del lenguaje que no confunda de continuo lo nacional con lo estatal y que permita extraerse las consecuencias del caso (11). Todas estas propuestas, las lingüísticas como las institucionales, fracasan estrepitosamente en la Convención.

(10) Además de las actuaciones de los representantes regionales como observadores realmente participativos, el propio Comité de Regiones remite un acuerdo a la Convención el tres de julio insistiendo en que «member status for the Committee of Regions would have considerably enhanced its [Convention's] legitimacy», así como también en unas expectativas: «the importance attached to fundamental rights and values, the respect shown to local and regional self-government; the recognition given to cultural and linguistic diversity, the inclusion of territorial cohesion among the objectives of the Union, the acknowledgement of the importance of grassroots democracy in the Union, the new definition of the principle of subsidiarity; the involvement of the Committee of the Regions in the process of ex-post monitoring of the application of the principles of subsidiarity and proportionality, the granting to the Committee of the Regions of the right to institute proceedings before the Court of Justice to defend its prerogatives...».

(11) El caso más significativo, por toda una sucesión de propuestas en dicha línea, es el de un convencional suplente en la representación del Parlamento Europeo, Neil MacCORMICK, parlamentario europeo por Escocia, vicepresidente del Partido Nacional Esco-

Así, el tercer o primer nivel desaparece del preámbulo del Tratado-Constitución y sigue eclipsado en el cuerpo del proyecto constitucional por la interposición «nacional» de los Estados. Resulta plenamente lógico entonces que el escenario histórico de dicho preámbulo, del último que es finalmente primero, se reduzca a «civilización» europea, historias «nacionales» y punto final, perdiéndose el nivel más plural a ras de tierra. Resulta una opción insustentable la que determina entonces la propia imagen histórica.

5. TESTIMONIOS DE RIKSDAG Y DE GRUNDLAG: AUTONOMÍAS, PUEBLOS E HISTORIAS

Hay un «parlamento nacional» cuya representación en la Convención Europea presenta propuesta de ampliación del juego de la subsidiariedad argumentando con razones prácticas y operativas de su propia limitación como instancia representativa en el seno mismo del Estado. No se trata de las Cortes Españolas, que bien pudieran, sino del *Riksdag* finés, el parlamento de Suomi o Finlandia, a iniciativa del *Lagting* aalandés, el parlamento de Aaland al que ahora también me referiré. Voy a detenerme en el caso porque es el que se hace presente y público, a cara descubierta, ante la Convención Europea por parte de un Estado miembro, por la parte que se dice nacional, con cierto éxito puede además decirse, según pasamos a ver acto seguido (12).

cés, además de profesor de derecho público de la Universidad de Edimburgo y analista con credenciales como últimamente la colectánea *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, 2002.

(12) Contribution for the European Convention, Mariehamn (Aaland Islands), Helsinki, 4-7 October 2002. The Role of Regions with Legislative Power in the European Union. The role of the Regions with legislative power in the EU: In the European Union more than every second citizen, namely 56,3 per cent of the population live in a region with legislative power. There are altogether about 75 regions with legislative power within the EU. Many of these regions and their special status are recognised in the Treaty provisions and in the protocols annexed to the Treaties. The derogations and other special arrangements foreseen in the Treaties will need to be addressed in the Convention's proposals. However, the EU should also recognise the significance of regionally based legislative and administrative authorities and their contribution in the service of democracy and not least in terms of the principle of subsidiarity in the EU and its Member States. This recognition should also have a real impact on the functioning of the EU. National Parliaments alone do not fully represent these regions in every Member State, especially if the national parliamentary system does not include a second chamber clearly representing regions with legislative authority (like the German Bundesrat in respect of the Laender) This is due to the fact that in some Member States the legislative competence is in some areas divided between the national parliament and the regional parliament. For example, this is the case of Aaland, the only region with own legislative powers in Finland. The autonomous position of Aaland is based on international law, and the division of

Obsérvense los puntos ya indicados y adviértase algo más. El planteamiento es práctico. Se nos explica que, si nos limitamos a la incorporación del nivel nacional en el sentido de estatal con vistas a la articulación de Europa, nos toparemos con el problema de que las instituciones parlamentarias de Estado no son siempre representativas o no lo resultan respecto al conjunto de la ciudadanía en igual grado y para todas las materias por la sencilla salvedad de que existen las regiones con poderes legislativos. Finlandia expone su caso y aquí entra desde luego la historia. Las Islas Aaland cuentan con un régimen de parlamento propio, el *Lagting*, por virtud no sólo del derecho constitucional de Estado, sino también por el derecho internacional, trascendiendo con esto definitivamente el nivel que se tiene por nacional. En efecto, cuando Finlandia se independiza de Rusia en 1917, dichas islas se inclinan a incorporarse a Suecia, pues son de población casi exclusivamente sueca. Ya estaban las mismas acogidas a un régimen internacional de desmilitarización desde mediados del siglo XIX. Constituida la Sociedad de Naciones en 1919, intervendrá en el caso, manteniendo a las Islas Aaland en Finlandia, pero bajo la condición sensible de un fuerte régimen de autonomía tanto cultural como política mediante reconocimiento y garantía internacionales (13). Actualmente, el Acta o Estatuto de Autonomía respectivo dedica a la integración europea una parte adicional de un capítulo de materia internacional, contemplando la participación del parlamento y el gobierno aalandeses, sobre la base de lo cual se produce la misma llamada de atención del *Riksdag* a la Convención Europea (14).

power between Finland and Aaland is constitutionally based. The principle of subsidiarity: In future treaties the principle of subsidiarity should be understood in a wide sense, covering also the level of regions and taking into account their legislative powers (...). Regional parliaments in regions with legislative authority: The role of regional parliaments should be clarified. Their possibilities to scrutinise draft EU legislation in the fields of their legislative powers should be duly taken into account (...). The Committee of the Regions: As a consequence of the recognition of the legislative and administrative authority of regions within the EU, the mandate and remit of the Committee of Regions should be developed and stated in the Treaties. The Committee should specifically deal with issues relating to local and regional self-government and seek to promote the interests of regions in the EU. Regional dimension in the Convention: We would like to propose that the Convention examine the question of the role of regional legislative authorities and other questions relating to the regional dimension by appropriate modalities, for instance by establishing a working group.

(13) HURST HANNUM: *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, 1990, remisiones a las Aaland en el índice, y el material respectivo en su edición de *Documents on Autonomy and Minority Rights*, Kluwer Academic Publishers, 1993, págs. 115-143.

(14) Act on the Autonomy of Aaland. Chapter 9. International Treaties. Section 58. Negotiations on international treaties. The Government of Aaland may propose negotiations on a treaty with a foreign State to the appropriate State officials. The Government of Aaland

La Constitución de Finlandia, la *Grundlag*, no sólo reconoce el caso de las Islas Aaland. Ha entrado en vigor la actual en el 2000 con doble atención a la integración europea y a la interna. Aparte del reconocimiento en varias ocasiones del régimen de autonomía propio de dichas islas y en el capítulo de los *Derechos y Libertades Fundamentales*, encontramos el siguiente artículo acerca del *Derecho al idioma y a la cultura propios*, no sólo al idioma, sino también a la cultura, por una razón que apreciaremos en seguida: «Los idiomas nacionales de Finlandia son el finlandés y el sueco (...). Los Sami, como pueblo aborígen (...) tienen derecho a conservar y desarrollar su propia lengua y cultura (...). Aparecen éstos, los saamis, entre «otros grupos», pero merecen consideración singularizada a los efectos que aquí interesan (15).

La clave se cifra en la referencia al pueblo saami como «pueblo originario» o primigenio, *wrfolk* según la denominación de la *Grundlag*. Se trata de quienes también reciben por parte de otros, no por sí mismos, el nombre de lapones, pueblo que se extiende entre Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia y que no sólo cuenta con propia lengua y con propia cultura, sino que también, según los criterios actuales de Naciones Unidas, se encuentra reconocido in-

shall be informed of negotiations on a treaty with a foreign State if the matter is subject to the competence of Aaland (...). Chapter 9a. Matters relating to the European Union. Section 59a. Preparation of EU matters. The Government of Aaland shall be notified of matters under preparation in the institutions of the European Union, if the matters are within the legislative power of Aaland or may for other reasons be especially important to Aaland. The Government of Aaland shall have the right to participate in the preparation of the matters (...). Section 59b. Application of a Common Policy of the European Union. In so far as the matter belongs to the legislative power of Aaland, the Government of Aaland shall formulate the national position of Finland relating to the application of a Common Policy of the European Community in Aaland. Section 59c. The Committee of the Regions of the European Community. A candidate designated by the Government of Aaland shall be nominated as one of the representatives of Finland in the Committee of the Regions of the European Community.

(15) Para la Constitución en castellano como para el Estatuto en inglés, a falta de castellano, utilizo las traducciones que se ofrecen en internet por el Ministerio de Justicia finlandés: <http://www.om.fi>. El capítulo es el segundo y el artículo, el 17: «Derecho al idioma y la cultura propios. Los idiomas nacionales de Finlandia son el finlandés y el sueco. Estará garantizado por Ley el derecho de cada persona a emplear su propio idioma, finlandés o sueco, ante los tribunales y otras autoridades, y a recibir las notificaciones que les conciernen en ese idioma. El poder público habrá de atender igualitariamente a las necesidades sociales y culturales de la población de idioma finlandés y de idioma sueco. Los Sami, como pueblo aborígen, así como los gitanos y otros grupos, tienen derecho a conservar y desarrollar su propia lengua y cultura. Los derechos de los Sami a emplear el idioma sami ante la administración pública estarán regulados por Ley. Los derechos de las personas que emplean el lenguaje por signos y de las personas que por minusvalidez necesiten interpretación y traducción estarán garantizados por Ley».

ternacionalmente como *pueblo indígena*, el único con tal estatus en el continente europeo. Quiere la calificación decir que ha padecido en la historia una situación de tipo colonial y que por consiguiente en la actualidad, en tiempos jurídicamente postcoloniales, ve su posición hacerse objeto de atención y escrutinio internacionales (16). Aunque la *Grundlag* no lo refleje, la circunstancia de que el derecho de tal nivel haya pedido y tomado cartas en el asunto ha animado, si no inducido, al establecimiento por vía legislativa en 1995 de una autonomía saami en materia sobre todo de cultura, pero también de economía. Fuera de la *Grundlag*, no deja de reconocerse (17).

Ocurre por añadidura que el tratado de adhesión a Europa de Finlandia en 1994 contenía sendos protocolos sobre las Islas Aalands y el pueblo saami respectivamente, registrándose ahora en el propio proyecto de Tratado-Constitución, conforme al requerimiento finlandés, salvedad tan sólo respecto al caso de las primeras y no al del segundo, como si éste, en vez de hacerse más vivo durante estos últimos años, se hubiera eclipsado. El éxito de la operación para Finlandia como Estado con cuestiones de articulación abiertas pudiera ser que resida ahora más en la exclusión saami que en la salvedad aalandesa. La Unión misma resulta que puede prestar cobertura (18).

(16) S. James ANAYA: *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Trotta, para 2004, no mera traducción de *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford University Press, 1996, sino versión puesta al día.

(17) El mismo sitio del Ministerio de Justicia finlandés remite, bien que mediante el concepto menos constitucional de minoría (<http://virtual.finland.fi/info/english/minor3.html>), a información sobre el pueblo saami que no hurta noticia de la atención internacional e incluso notifica que Finlandia tiene bajo consideración la posibilidad de ratificación del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas que comienza por la definición: «Pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas», guardando «la conciencia de su identidad» como «criterio fundamental» éste último para la correspondiente identificación. Interesando al pueblo saami como enseguida añadido, ya lo tiene ratificado Noruega. También es actualmente bajo el concepto de minoría (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 27) que tanto la Comisión como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas supervisan el tratamiento de los pueblos indígenas por los Estados.

(18) Proyecto de Tratado-Constitución, parte IV, «Disposiciones Generales y Finales», artículo 4, «Ámbito de aplicación territorial», parágrafo 5. «El Tratado por el que se instituye la Constitución se aplicará a las islas Aaland de conformidad con las disposiciones del Protocolo núm. 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia», el cual protocolo segundo no dejaba de hacer referencia a la causa o al paraguas de la salvedad aalandesa «under international law» y no sólo la Constitución de Finlandia, pero había también uno tercero sobre el pueblo saami «un-

Así que con todo existen dentro de las fronteras finlandesas internacionalmente reconocidas, pero no reconocidos por igual todos estos supuestos, no sólo el *Riksdag* finlandés y el *Lagting* aalandés, sino además el *Sámidiggi* o parlamento saami. Hay más. Desbordando las fronteras no sólo de Finlandia, sino incluso las actuales y aún las previsibles de la Unión Europea, existen también el Consejo Nórdico Saami común a todo el pueblo saami desde Noruega hasta Rusia pasando por Suecia y Finlandia y asimismo el Consejo Parlamentario Saami de los tres parlamentos saamis, el de Noruega, el de Suecia y el de Finlandia, como también el Consejo Ártico sumando a la representación de los pueblos indígenas del Consejo Nórdico la Islandia, Groenlandia, Canadá y Alaska, con lo cual, por el caso groenlandés, se compromete además a otro Estado de la Unión, Dinamarca (19). Con todo esto y bastante más por parte de otros Estados, caso de no haber complicidad en la cobertura europea, ¿no va a tener que importar el primer o tercer nivel que le digamos, el «regional y local», a la integración europea de Finlandia y el resto?

¿Cuánta historia imprevista no entra por este cauce, cuánta historia no exactamente «nacional», si seguimos identificando nación con Finlandia, ni tampoco reducible a la Europa pasada, actual ni futura? He ahí todo un escenario «regional y local» interesando no sólo a construcción, sino también a deconstrucción, esto es a los límites, condicionamientos y posibilidades de la Unión Europea. La categoría de nación como identidad de Estado, este *leit-motiv* del Tratado-Constitución, es lo primero que una historia más íntegra y realista o menos mutilada y ficticia, deconstruye. Mas sigamos entre imágenes. ¿Hace falta hablar de otros casos, como el de España sin ir más lejos, para que comprobemos que Finlandia no lo es tan singular, salvo detalles de derecho internacional y poco más? ¿Se necesita realmente la compro-

der national and international law» precisamente, lo que también podía comprometer a Suecia. Los protocolos, como los tratados, se encuentran en el sitio del derecho europeo, Eur-Lex: http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/treaties_accession.html. Para un cierre de aguas en la cobertura, la referencia a territorio en parte I, tít. I, «De la Definición y Objetivos de la Unión», art. 5, «Relaciones entre la Unión y los Estados miembros», párrafo 1: «La Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior».

(19) John B. HENRIKSEN: «Saami Parliamentary Co-Operation: An Analysis», *International Working Group on Indigenous Affairs*, 1999. Añádase ahora la correspondencia europea, Convención inclusive, del Consejo Saami: <http://www.saamicouncil.net/english/EUissues.htm>, con información también sobre derecho internacional e intereuropeo tocante al caso de los pueblos indígenas.

bación para un caso como el español? No lo creo, aunque el recordatorio nunca está de más en sí y particularmente de cara al escenario común europeo (20).

Se trata en efecto del escenario laxamente dicho «regional y local» que asoma en el preámbulo de la Carta de Derechos y que sin embargo viene a cancelarse en el del Tratado-Constitución limitándose de tal guisa el edificio europeo a dos niveles en solitario, el de Europa y el llamado «nacional» que sigue resultando el de Estado. A efectos prácticos, ¿va a serle indiferente a Europa que los parlamentos y gobiernos nacionales puedan alterar e incluso desestabilizar relaciones interparlamentarias e intergubernamentales internas de los Estados que, al contrario que Finlandia respecto a la Islas Aaland y no en cambio al pueblo saami, no contemplan la participación de funciones europeas o que hasta puedan aprovecharlas para apoderarse? Así parece de momento, previéndose en cambio al extremo que no vaya a producirse tal género de efectos colaterales entre los Estados y la Unión (21).

Tampoco es que haga falta malicia ninguna para relacionar una imagen de dos niveles con opciones determinadas del propio proyecto. Todo el empeño que se pone en integrar Estados por vía intergubernamental y también ahora interparlamentaria, sumadas ambas a la interjudicial, todo el desentendimiento que en cambio se muestra de cara a su articulación misma o del que incluso se hace alarde, postergándose resueltamente la contribución del primer o tercer nivel, según se cuente, a la construcción estricta de Europa. No se da un paso atrás, pero tampoco es que se dé adelante en relación con la

(20) B. CLAVERO: «Territorios forales. Página española del palimpsesto europeo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 37, 1993, págs. 13-35, y en Pierangelo SCHIERA (ed.), *Le autonomie e l'Europa*, Il Mulino, 1993.

(21) Por precaver tales efectos, importaba la propuesta vista de legitimación procesal expedita o, en mejores términos, derecho de acceso a la justicia europea por parte del Comité de las Regiones: «the granting to the Committee of the Regions of the right to institute proceedings before the Court of Justice», demanda sólo parcialmente acogida para materia prevista de consulta obligada (Protocolo sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad, art. 7, interesando también la referencia del art. 5 del mismo protocolo como cuestión interna de los Estados a la posibilidad de «consulta» de los «parlamentos regionales que poscan competencias legislativas» por parte de los «parlamentos nacionales» respecto a derecho europeo). En el cuerpo del proyecto de Tratado-Constitución el Comité de las Regiones ni siquiera comparece finalmente entre las «Instituciones de la Unión» (parte I, tit. IV, cap. I), manteniéndosele relegado entre los «Organismos Consultivos de la Unión» (arts. I.31; III.292-294), ante lo cual palidece un registro inicial de respeto a «la autonomía regional y local» en el mismo Tratado-Constitución (art. I. 5.1, ya citado). En cuanto a las precauciones ulteriores del mismo respecto a los Estados, no sólo despliega su juego el principio de la subsidiariedad en su dimensiones de índole más política, sino que se cuida al propósito hasta la vertiente judicial que, por garantía de derechos, pudiera apoderar instituciones (arts. I.7.2, que luego citaré, y II.51).

creación hace poco más de una década, por el Tratado de Maastricht, del mismo Comité de las Regiones, despertando ciertas expectativas, tampoco muchas dadas sus limitaciones representativas por mediatización de los Estados y restricciones competenciales por sólo consultivas (22).

Vuelvo al principio de forma aplicada. Finlandia ha sido caso práctico. La historia de una Europa de dos niveles puede estar preconstituyendo una imagen especular del propio sujeto político en construcción, si no es que la determinación política en tal sentido está deliberadamente recurriendo como cobertura a la consiguiente figuración del pasado. ¿Alguien da más que la historia? He ahí el aspecto conjuntamente práctico y teórico.

6. PIEDRA DE TOQUE: EL DERECHO A LA CULTURA

La cuestión inmediata no habrá de ser si nosotros —este plural que formamos entre pocos votos, el mío y los de quienes me lean y se convengan— estamos alertas y tenemos capacidad como para abrir, por nuestra exclusiva cuenta y riesgo, un horizonte tanto interno como externo, pues en ambos se producen cortocircuitos y bloqueos, sino que la cuestión pertinente habrá de ser si el proyecto de Tratado-Constitución mismo, la Carta de Derechos incluida, lo hace o si da pie para hacerlo. Me refiero ya definitivamente a unos contenidos y no sólo a los preámbulos, los cuales no tienen por qué determinar todo el cuerpo sustantivo del texto constitucional. Pueden ser coberturas perfectamente superficiales. La apertura ya hemos dicho que no acaba de apreciarse en la vertiente institucional más sustantiva. Precisamente puede ser la determinación de limitar la construcción de Europa a dos niveles lo que conduce al nuevo preámbulo con su modulación diferente de la imagen histórica. Queda por medio todavía lo fundamental, el capítulo de los derechos con la virtualidad siempre, por haber de consistir en libertades, de trascender restricciones institucionales.

En su mayor apertura comparativa de horizonte, la Carta de Derechos podría superar unas limitaciones. Recordemos que el preámbulo registra como valor la referencia «la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa» sin identificarles plenamente con los Estados y sin presumirse la existencia de una civilización europea en singular hacia el interior como hacia el exterior. Puede ser dicho reconocimiento de la diversidad cultural una vía de entrada para todos los niveles a los mismos efectos de superior integración de Europa. Se conecta plenamente tanto con la realidad «regional» como con

(22) JASONC ASTOLA: *Poder Regional en la Unión Europea*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

el principio de subsidiariedad. Constituye ante todo y sobre todo un terreno sensible para los derechos no sólo además por la tendencia de los Estados a entender la cultura como signo y patrimonio de identidad «nacional», la propia, con el riesgo de selección, depuración, discriminación, exclusión y hasta eliminación consiguientes. Resulta tanto o más sensible dada la común, por humana, identificación de los individuos con la cultura en la que se socializan que no tiene siempre la suerte de coincidir con la que a su vez identifica al Estado. He ahí, entre «la diversidad de culturas y tradiciones» que suelen comenzar por la lingüística tanto dentro como más allá de las fronteras de Estados, un terreno abonado para la definición de unos derechos y fértil para la aplicación de unas políticas de no-discriminación (23).

La Carta de Derechos dedica un artículo al asunto, el 22: «Diversidad cultural, religiosa y lingüística. La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística» («The Union shall respect the cultural, religious and linguistic diversity», «L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique»; «Die Union achtet die Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen»; «De Europese Unie eerbiedigt de verscheidenheid van cultuur, godsdienst en taal»; «L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica»; «Η Ένωσή σεβεται την πολιτιστική, θρησκευτική και γλωσσική πολυμορφία»; «A União respeita a diversidade cultural, religiosa e lingüística»; «Unionen respekterer den kulturelle, religiøse og sproglige mangfoldighed»; «Unionen skall respektera den kulturella, religiösa och språkliga mångfalden»; «Unioni kunnioittaa kulttuurista, uskonnollista ja kielellistä monimuotoisuutta»); y punto en las once lenguas actualmente oficiales de la Unión Europea). No hay siquiera reconocimiento de derecho, sino principio de política, lo que en el ámbito del ordenamiento de la Unión podrá implicar un nivel de protección judicial conforme a control de legalidad y no al de constitucionalidad europea (24).

(23) B. CLAVERO: «Multiculturalismo constitucional con perdón, de veras y en serio», en *Revista Internacional de Estudios Vascos*, 47, 2002, pp. 35-62, ocupándome del derecho a la cultura que suele considerarse de tercera generación y pudiera ser, por la misma lógica de los derechos de libertad individual, de primera. Es autorremisión no sólo para ulterior desenvolvimiento en la línea de una antropología de socialidad constitutiva del individuo, sino también por el registro de bibliografía sobre extremo tan delicado como vejado de una base humana del constitucionalismo de libertades precisamente individuales.

(24) *Proyecto de Tratado-Constitución*, parte II, tít. VII, «Disposiciones Generales Aplicables a la Interpretación y a la Aplicación de la Carta», art. 52, «Alcance e interpretación de los derechos y principios», 5: «Las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo podrán alegarse

La remisión a otros instrumentos europeos de derechos humanos en el preámbulo de la propia Carta, que no habrá pasado desapercibida, como también en el interior de la misma en cuanto que *derecho común de todos los Estados de la Unión*, no cambia el planteamiento. El mantenimiento y ejercicio de culturas no identificadas como nacionales, en sentido siempre de estatales, se produce en términos de protección, y no cual derecho propio y estricto, por ellos mismos y por Europa, por las diversas jurisdicciones europeas comprometidas con derechos humanos. Más significativo que el propio derecho de la Unión, puede ser el del Consejo de Europa, a cuyo Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales hemos visto que el preámbulo de la Carta hace remisión expresa. El proyecto de Tratado-Constitución añade la previsión de ratificación e incorporación directas por parte de la Unión (25).

En el caso de la Carta aún se añade algo. Tampoco habrá pasado inadvertido el siguiente pasaje del mismo preámbulo: «Los tribunales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta». No parece que una institución que ni siquiera cuenta con un poder normativo, sino de propuesta, pueda permitirse una recomendación a la justicia en esos términos de interpretación obligada. Incluso contándose con el poder, es dudoso que tal práctica sea de recibo. En todo caso, ya que no constituimos tribunal ni ejercemos justicia en modo alguno, puede interesarnos la recomendación de lectura y la plantilla de interpretación de la explicación del Praesidium (26).

ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos».

(25) Parte I, título II, «De los Derechos Fundamentales y la Ciudadanía de la Unión», art. 7.2: «La Unión procurará adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Dicha adhesión no afectará a las competencias de la Unión que se definen por la Constitución», habiéndome referido ya al mismo por razón de la última frase. Además de los propios textos, se ofrece buena ilustración en el sitio web oficial del Consejo de Europa, particularmente, para cuanto nos interesa más de cerca, en el apartado que no deja de dedicarse, otras convenciones mediante, a las llamadas minorías y a unos derechos culturales que consiguientemente se confían a la protección del Estado, de un Estado de cultura entonces ajena o como tal sentida, antes que a la libertad y responsabilidad colectivas del propio grupo humano así acreditado: <http://www.humanrights.coe.int/minorities/index.htm>.

(26) Si el mandato de interpretación dirigido por el preámbulo a la justicia se tomase a sí mismo realmente en serio, las explicaciones del Praesidium tendrían que constituir una *compañía inseparable para los artículos de la Carta* y habrían de ofrecerse además en todas las lenguas oficiales de Europa (en inglés se encuentran en el sitio web citado de la Convención), nada de lo cual es el caso. Con ello, la edición castellana en soporte papel del *Proyecto de*

No dejan tales explicaciones de ofrecer pistas de entendimiento del registro de la diversidad cultural como principio político y no título jurídico con el añadido de la más cuidadosa restricción de una tal pluralidad a la interna tradicional o característica de Europa, sin facilidades para extenderse a la sobrevenida por inmigración o, aún menos, a la puramente exterior, lo cual también interesa a libertades y a culturas tanto propias como ajenas (27). Se especifica para dicho registro todo un tracto normativo a lo largo del transcurso de la construcción europea conducente a dicha lectura restrictiva. El mismo proyecto de Tratado-Constitución en momento precedente (en su parte primera, título primero, «De la definición y de los Objetivos de la Unión», artículo tercero, «Objetivos de la Unión», tercer párrafo) limita contextualmente el reconocimiento de la diversidad cultural a la interior tradicional europea: «La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo». Alguna referencia ulterior a diversidad «regional» no modifica el cuadro (28).

Hay más. Se añade incluso por la misma explicación del artículo de la diversidad cultural por parte del Praesidium una concreción en línea más bien adversa a derecho de libertad por cuanto que viene a entender como expresión eminente de una tal pluralidad la que implica el establecimiento de religiones por algunos de los Estados europeos, como de la iglesia luterana en

Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003, sobrepasaría con creces el volumen actual ya de casi 350 (trescientas cincuenta) páginas en tamaño algo mayor que 4.º (cuarto) de pliego, seguramente un record entre textos congéneres si por tales entendemos, como parece que se debe, los constitucionales de dirección ciudadana, ya que no de remite equivalente.

(27) B. CLAVERO: «Virtual Citizenship, Electoral Observation, Indigenous Peoples, and Human Rights between Europe and America, Sweden and Peru», en *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 31, 2002, pp. 653-779.

(28) *Proyecto de Tratado-Constitución*, parte III, «De las Políticas y el Funcionamiento de la Unión», cap. V, «Ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de coordinación, complemento o apoyo», sección 3, «Cultura», art. 181.1: «La Unión contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común». El momento más expresivo del tracto que dibuja la explicación del Praesidium, que en seguida citaré, puede ser el más reciente de Maastricht, el del Tratado de la Unión Europea, art. F(6).1: «La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos», aunque el referido 181.1 del actual proyecto tenga su precedente textual en el anterior Tratado de la Comunidad Europea, art. 151.1: «La Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común.». La Carta de los Derechos no ha llevado a revisar la fórmula.

Finlandia sin ir más lejos y sin necesidad tampoco de retornar a España (29). La misma Carta de Derechos registra dicho reconocimiento a unas confesiones e iglesias europeas siempre en el caso de que sean de Estados: «La Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido, en virtud del Derecho nacional, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros» (parte primera, título sexto, «De la Vida Democrática de la Unión», artículo 51, primer párrafo).

La candidatura de Turquía, de una Turquía a la que, mientras que no se modifique la vinculación entre religión y libertad, no se le exija más laicismo que a los Estados miembros con establecimiento más o menos franco o también solapado de orden religioso, constituye una piedra de toque para el pequeño detalle de si sólo hay nicho en Europa para cristianismo confesional y postcristianismo laico (30). Sin embargo, ya están introducidas esta religión y su secuela, y no precisamente además como expresión de libertad, sin necesidad de mención específica en preámbulo alguno. Agregarla tal vez cerraría de antemano ese particular resquicio para cultura de matriz no cristiana o enviaría al menos tal inquietante mensaje. Mas sus elementos ya están dados. En sí, no añadiría la mención nada nuevo. Mejor en todo caso sería siempre no abundar en lo que no favorece a constancia de libertad.

7. TÉRMINO DE TEMPLANZA

En un capítulo tan sensible para la libertad, la Carta de Derechos resulta que permite la clausura, pero su contexto mismo precisamente de libertades ni la propicia ni, aún menos, la requiere. Las explicaciones del Praesidium no pueden tener el valor vinculante pretendido por el preámbulo. Aunque se le conceda una utilidad orientadora e incluso una eficacia interpretativa, la carta y no su aparato, preámbulo inclusive, sigue siendo la norma o lo será cuando alcance el estatus normativo incuívoco del que aún carece. Es tam-

(29) Explanation. This Article [22] has been based on Article 6 of the Treaty on European Union and on Article 151 (1) and (4) of the EC Treaty, now replaced by Article [III-181 (1) and (4)] of the Constitution, concerning culture. Respect for cultural and linguistic diversity is now also laid down in Article [3(3)] of the Constitution. The Article is also inspired by declaration No 11 to the Final Act of the Amsterdam Treaty on the status of churches and non-confessional organisations, now taken over in Article [51] of the Constitution.

(30) El sitio citado de la Convención Europea pone en la red el proyecto de Tratado-Constitución no sólo en las once lenguas oficiales de la Unión, sino también en las de los Estados candidatos alcanzando a Turquía de forma que así se hace también visible la parquedad del registro de la diversidad cultural en la Carta de Derechos: «Birlik, kültür, din ve dil "itliliđine sayđo gösterecektir».

bién un estilo decimonónico, de cuando la justicia servía tan sólo a la ley, el de la pretensión de las motivaciones. Cuando la carta sea norma, los derechos podrán abrirse paso a través en su caso de las propias deficiencias del texto. Tenemos ejemplos sobrados con las constituciones de Estado. Si Europa va a ser definitivamente constitucional, entonces, incluso ante previsiones institucionales y presuposiciones instituyentes de signo menos halagüeño, el capítulo de los derechos podrá suponer la diferencia decisiva.

A la hora de la verdad, con toda la diferencia incluso en cuanto a las respectivas imágenes de historia, no puede realmente decirse que se produzca una falta seria de sintonía o ni siquiera que existan disonancias de fondo entre el proyecto de Tratado-Constitución y la Carta de Derechos que incorpora, pero aún con todo y por fortuna, entre el momento de las instituciones y el de las libertades por este orden invertido de entrada en el propio texto, no hay un cierre en banda ni paso atrás en redondo. Hasta el tercer o primer nivel sigue presente por supuesto. Si nos tomásemos el principio de subsidiariedad en serio, habría definitivamente de ser el primero. El requisito para que no haya bloqueos irreversibles entre los cortocircuitos transitorios es que se tenga conciencia y no se llame a engaño. La historiografía, no digo ya el constitucionalismo, tiene en esto su cuota de responsabilidad.

¿Cuánta historia y de qué signo no tenemos? ¿Cuántas historias y de qué signos no serían necesarias? Si intentase responder a esto segundo, incumpliría la promesa de no exponer, ya no digo motivar, mi voto particular, uno más de una ciudadanía rasa por otra parte no solicitado al efecto de la construcción de Europa. La opción de unas Convenciones Europeas con respecto a unas imágenes de historia es el punto que interesaba. Expuesto queda con la copia oportuna de textos para el debido chequeo. Si me resta algo por decir, la verdad es que ya está dicho. Nunca nos precipitemos. Una sola clave y una sola tecla, aunque sea la una de historia y la otra de cultura, no son más que eso, una clave y una tecla.

