

LA INVASIÓN RUSA DE UCRANIA: HACIA UN NUEVO ORDEN PÚBLICO EUROPEO

ADRIÁN GARCÍA ORTIZ

DOCTOR EN DERECHO. PROFESOR AYUDANTE DE DERECHO CONSTITUCIONAL

UNIVERSIDAD DE ALICANTE

1. 2022: La guerra ha vuelto a Europa

La aceleración de la historia producida en la última década está ratificando aquella máxima, ya clásica, de que la Unión Europea (UE) se fortalece y avanza en las crisis. La decisión del pueblo británico de abandonar el club comunitario, adoptada no obstante por una exigua mayoría, parecía marcar el inicio del declive del proyecto europeo, lo que se reafirmaba ante la creciente influencia en su seno de fuerzas populistas y de extrema derecha y la débil respuesta del Consejo a los ataques al Estado de Derecho por parte de Estados miembros como Polonia o Hungría¹.

La pandemia del COVID-19, lejos de rematar al proyecto europeo, lo oxigenó hasta el punto de volver a presentar a la UE ante la opinión pública como la *solución* a los problemas: tras unas primeras semanas titubeantes, la pandemia permitió profundizar en la integración europea mediante la ejecución de los mecanismos de coordinación epidemiológica y de adquisición conjunta de material médico y vacunas y la adopción de un plan de recuperación económico histórico por su cuantía y por la

¹ El mecanismo preventivo contemplado en el art. 7.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que permite constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el art. 2 TUE —entre los que se encuentra el Estado de Derecho— ha sido activado en dos ocasiones: en 2017 contra Polonia, a iniciativa de la Comisión Europea, y en 2018 contra Hungría, por petición del Parlamento Europeo. Ambos procedimientos, no obstante, han fracasado por la inactividad del Consejo, órgano competente para su resolución. Propuesta de Decisión del Consejo relativo a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia, Código Celex 52017PC0835, recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1548413474277&uri=CELEX:52017PC0835>; y Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión, recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0340+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES#BKMD-10>>.

emisión de un elevado nivel de deuda conjunta respaldado por el presupuesto de la Unión.

Pocas veces es acertado emplear expresiones categóricas para referirnos a acontecimientos contemporáneos, pues la ausencia de una visión macroscópica de la historia puede conducirnos a engaños desafortunados. Así ha ocurrido cuando llegamos a calificar al COVID-19 como el mayor reto al que el mundo se había enfrentado en siglos (obviando, por otra parte, aquel otro cuyas consecuencias son cada vez más visibles: el cambio climático). En efecto, con la decisión de Vladimir Putin de invadir Ucrania, Europa se encuentra de nuevo, en pleno siglo XXI, ante dramáticas escenas solo comparables con las vividas en la Segunda Guerra Mundial: de la guerra de trincheras y la ocupación mediante tanques a los ataques a la población civil en hospitales (Mariúpol, 9 de marzo), colas de personas en una panadería (Chernígov, 16 de marzo) o teatros reconvertidos en refugios (Teatro Dramático de Mariúpol, 16 de marzo).

Los desgarradores ecos de las sirenas antiaéreas resuenan ahora, sin embargo, en una Europa diferente a la de hace un siglo. Existe en la actualidad un instrumento de guerra mucho más devastador: un enorme arsenal nuclear cuya mera existencia constituye una seria amenaza que Putin no tiene reparos en emplear. Pero existe también un potente instrumento de paz y cooperación que no existía cuando estalló la Segunda Guerra Mundial: la UE. La lógica de la Guerra Fría entre un bloque occidental y un bloque oriental, que en ocasiones parece subyacer al discurso del líder ruso, se encuentra con este fenómeno extraño que permite aunar veintisiete voces distintas en una sola —voz que, no obstante, parece haber monopolizado un Emmanuel Macron que se debate en su doble rol de presidente de turno del Consejo y de candidato a las elecciones presidenciales francesas—.

2. Unión Europea y soberanía: el necesario empleo de categorías constitucionales

Al margen de sus implicaciones en la geopolítica regional e internacional, en el mercado globalizado o en los movimientos transfronterizos de personas, la invasión rusa de Ucrania puede producir consecuencias en la integración europea, lo que nos obliga a realizar unos breves apuntes sobre el proceso de construcción de la UE.

La UE hunde sus raíces en una serie de tratados internacionales —el de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951) y los de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (1957)— cuyo objetivo era la promoción del desarrollo económico de los Estados fundadores (Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) a través de la creación de un mercado común. Conforme a una lógica neofuncionalista², esta integración de tipo económico —ratio económica de la que todavía no ha sido capaz de desprenderse— demandó, ella misma, la integración en otros ámbitos interdependientes en un proceso que, por definición, requiere la revisión continua ante la insuficiencia de los objetivos y tareas comunes³. Así, los sucesivos Tratados europeos (el Acta Única Europa de 1986, el Tratado de Maastricht de 1992, el Tratado de Ámsterdam de 1997, el Tratado de Niza de 2001 y el Tratado de Lisboa de 2007) atribuyeron a la Unión una serie de competencias que han acabado convirtiéndola en una inédita organización supranacional en la que se ejercen ámbitos de poder soberano de origen estatal y con capacidad para adoptar decisiones que afectan diariamente a la ciudadanía europea en cuanto les confiere derechos, les impone obligaciones y les reconoce la facultad de reclamarlos, incluso judicialmente, ante los poderes públicos europeos.

² Vid. en particular, HAAS, E. B. (1968). *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces. 1950-1957*. Stanford University Press, Stanford (Estados Unidos de América).

³ CAMISÓN YAGÜE, J. A. (2017-2018). El claroscuro legado del Tratado de Maastricht: una reflexión sobre el método funcionalista. *Pliegos de Yuste*, nº 18, p. 30.

La progresiva atribución de competencias por parte de los Estados a la Unión exigió la transferencia a aquel nuevo nivel supraestatal europeo de una serie de mecanismos que permitieran la ordenación y racionalización del poder europeo. Esto es, exigió un proceso de *constitucionalización* de la Unión⁴. Como es sabido, el constitucionalismo es un movimiento político que se remonta al siglo XVIII y que tiene como fin último el *control del poder*, desde su sentido originario de *limitación* frente a un poder absoluto hasta el moderno significado propio del constitucionalismo social de *ordenación* de un poder que ha de asumir un papel activo en la garantía de la libertad y la igualdad de la ciudadanía. A finales del siglo XVIII ya se nos proporciona una primera definición de constitución en un texto jurídico, al establecer el art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa en 1789, que una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución.

De este modo, desde un punto de vista material o del contenido, la constitución se define, como apunta De Cabo, a partir de “un doble orden de referencias: el político-organizativo (división de poderes, definición de órganos, competencias y relaciones entre ellos y, con posterioridad, las organizaciones sociales y políticas que realizan la mediación entre la sociedad y el Estado) y el valorativo (fines y objetivos sociales, valores preferentes, derechos del hombre), de manera que su cumplimiento (del valorativo) implica una vocación conformadora y transformadora del orden social”⁵.

Ambas dimensiones, la orgánica y la dogmática, constituyen el concepto material de constitución y entre ellas existe una relación de tipo funcional: la

⁴ CRUZ VILLALÓN, P. (2004). *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*. Trotta, Madrid, p. 32.

⁵ CABO MARTÍN, C. DE. (1993). *Teoría histórica del Estado y del Derecho constitucional. Volumen II. Estado y Derecho en la transición al capitalismo y en su evolución: el desarrollo constitucional*. PPU. Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, pp. 183-184.

dimensión orgánica solo tiene sentido en tanto en cuanto sirva a la dimensión dogmática: la máxima realización de la dignidad humana, de sus derechos fundamentales y del libre desarrollo de la personalidad, utilizando la fórmula recogida en el art. 10.1 de la Constitución Española. La dignidad, como valor expresivo de la persona y sus derechos⁶, constituye así la razón de ser del ordenamiento constitucional y del propio Estado⁷.

Dado que el constitucionalismo está llamado a actuar allí donde existe un espacio de ejercicio del poder con la finalidad de ordenarlo en garantía de la persona, es posible identificar en la UE rasgos propios de una organización constitucional: existe un equilibrio entre los poderes que ejercen las diferentes instituciones europeas, un ordenamiento jurídico europeo dotado de autonomía, primacía y eficacia directa, mecanismos de participación política representativa y directa y un sistema propio de fuentes del Derecho. Existen, por tanto, mecanismos de la llamada dimensión orgánica del constitucionalismo.

La dimensión dogmática —de la que, se ha afirmado, es funcional la dimensión orgánica— se encuentra, sin embargo, en un estadio inferior de desarrollo: a la proclamación de los valores de la Unión del art. 2 del TUE y sus deficitarios mecanismos de protección del art. 7 TUE, se une una declaración de derechos cuya adquisición de vinculación jurídica en 2007 continuó circunscribiendo su eficacia a los ámbitos competenciales de la Unión (arts. 6.1 TUE y 51.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [CDFUE]), de modo que los derechos de la ciudadanía europea reconocidos en la CDFUE solo se tutelan en cuanto sean vulnerados

⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1986). *La dignidad de la persona*. Civitas, Madrid, p. 24.

⁷ Así, el art. 2 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano establecía que la finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Por supuesto, como corresponde a esta primera etapa del constitucionalismo liberal, estos derechos quedaban identificados con la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Habrá que esperar a la finalización de la Segunda Guerra Mundial para que el constitucionalismo social introduzca en la dimensión dogmática del constitucionalismo la igualdad, la solidaridad o la justicia social.

por el Derecho de la UE o por los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la UE (art. 51.1 CDFUE).

Una integración política plena y una constitución material europea requieren, no obstante, de ambas dimensiones, la orgánica y la dogmática. Los sucesivos Tratados han perfilado la estructura orgánica de la Unión, aunque de una manera todavía deficitaria: no existe un gobierno claro ni un Parlamento Europeo con derecho de iniciativa legislativa, y el propio concepto de “doble legitimación ciudadanía-Estados” —representada respectivamente por el Parlamento Europeo y por el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea— despierta recelos en cuanto a la legitimidad democrática del sistema. Por su parte, la dimensión dogmática, que se identifica con los valores, principios y derechos fundamentales que caracterizan e identifican al grupo social que legitima una determinada constitución, depende tanto de medidas jurídicas (por ejemplo, de una competencia propia sobre derechos fundamentales) como de medidas políticas: que la ciudadanía asuma como propios los valores, principios y derechos del ente u organización política. Es en este ámbito donde se encuentra el potencial desarrollo integrador de la Unión.

3. Sobre el concepto de orden público y su traslación a la Unión Europea

En la dimensión dogmática del constitucionalismo puede resultar útil, desde una perspectiva metodológica, agrupar los valores, principios y derechos de que se compone en una categoría unitaria: el orden público. El orden público constituye la síntesis de los valores propios de un determinado grupo social, un orden axiológico⁸ que caracteriza e identifica a un determinado ordenamiento y lo distingue frente a otros, y cuya finalidad es la máxima realización de la igual dignidad de todas las personas como objetivo propio del constitucionalismo social. El orden público se

⁸ PÉREZ LUÑO, A.-E. (2007). Dogmática de los derechos fundamentales y transformaciones del sistema constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 20, p. 500.

compone de aquellos valores y principios⁹ que emergen de la realidad de los derechos fundamentales en un determinado ordenamiento: en función de cómo se ejerce o reprime la libertad de expresión, de cómo actúan los poderes públicos ante las concentraciones y manifestaciones, de qué concepción de la vida se sostiene o de qué papel se concede a la religión en el Estado es posible construir un *corpus* de valores y principios que permite individualizar un determinado ordenamiento constitucional.

Pongamos de ejemplo la mención al orden público que efectúa nuestra carta constitucional en el art. 16: solo los atentados a los valores fundamentales de la sociedad española, reconocidos por el ordenamiento constitucional (“el orden público protegido por la ley”), pueden justificar las limitaciones a las manifestaciones de la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades. Se trata, en definitiva, de una concepción de orden público mucho más amplia que aquella que se emplea frecuentemente en la realidad política y jurídica, que reduce el conflicto a la simple ausencia de conflicto, la tranquilidad en las calles o el normal funcionamiento de las instituciones¹⁰.

En esta síntesis o núcleo axiológico que constituye el orden público, los valores, principios y derechos se articulan en torno al objetivo de potenciar la mayor protección, promoción y efectividad de la dignidad humana, la persona y sus derechos¹¹. De este modo, cuando dos o más valores entran en conflicto en un caso

⁹ BARTOLOMÉ CENZANO, J. C. DE. (2002). *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 70.

¹⁰ Durante el proceso de elaboración de la Constitución, y en relación con este art. 16.1 CE, el diputado Fraga Iribarne afirmaría que “[e]l orden público no es un concepto ambiguo ni se refiere directa ni exclusivamente al concepto restrictivo de las legislaciones de orden público, entendido como orden de la calle. El orden público, desde las numerosas tradiciones que se remontan al siglo XVIII, define esa forma de vida que está dentro del conjunto de la Constitución y de las leyes, y que es el que una sociedad considera aceptable básicamente como conducta. Esto, por ejemplo, pone un límite a una religión, por muy practicada que sea dentro de la fe, que impusiera el suicidio de las viudas o el sacrificio humano u otras semejantes”. Debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 69, de 18 de mayo de 1978, p. 2471.

¹¹ CALVO ÁLVAREZ, J. (1983). *Orden público y factor religioso en la Constitución española*. Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona, pp. 146, 181 y 198; LLOPIS GINER, J. M. (1996). El orden público: módulo general delimitativo de licitud. En PRATS ALBENTOSA, L. (coord.), *Estudios en homenaje a la*

concreto, el orden público exige la máxima realización de aquel que promueva la mayor tutela de la dignidad de las personas. La preponderancia de uno u otro valor y el equilibrio entre los mismos es el elemento que permite caracterizar a un determinado orden público y deslindarlo del de otros ordenamientos. Es, también, el que faculta la convergencia entre ordenamientos que comparten patrones axiológicos análogos y el que puede dar lugar a identificar un orden público europeo.

La existencia de un orden público propio de la UE ha sido señalada por la doctrina como una realidad existente o emergente¹². Es cierto, podríamos afirmar, que de existir un orden público europeo este sería esencialmente económico y, por tanto, contradiría la propia idea de que el orden público se define como síntesis de valores cuyo núcleo viene constituido por la igual dignidad humana: por las razones históricas ya apuntadas lo social aparece subordinado a lo económico en los Tratados¹³ y la finalidad del constitucionalismo europeo parece limitarse a garantizar el modelo económico y político del neoliberalismo¹⁴. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) nos ofrece numerosos ejemplos en que se ha otorgado

profesora Teresa Puente, vol. I, Departament de Dret Civil, Universitat de València, Valencia, p. 298; PRIETO ÁLVAREZ, T. (2005). *La dignidad de la persona. Núcleo de la moralidad y el orden públicos, límite al ejercicio de libertades públicas*. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), p. 24.

¹² Vid. ÁLVAREZ ORTEGA, M. (2003). Orden público: unidad axiológica, espacio europeo. *Anuario de Derecho europeo*, n.º 3; ANGELINI, F. (2007). *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*. CEDAM, Padua; CORTHAUT, T. (2012). *EU. Ordre Public*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn (Países Bajos); FERACI, O. (2012). *L'ordine pubblico nel Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè Editore, Milán; LANGE, R. DE. (2007). The European public order, constitutional principles and fundamental rights. *Erasmus Law Review*, n.º 1/2007; y MCCREA, R. (2010). *Religion and the Public Order of the European Union*. Oxford University Press, Oxford.

¹³ MONEREO PÉREZ, J. L. (2014). Por un constitucionalismo social europeo. Un marco jurídico-político insuficiente para la construcción de la ciudadanía social europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 21, enero-junio, p. 178.

¹⁴ CHOFRE SIRVENT, J. (2016). La Unión Europea ante la crisis económica: El “estado de excepción” como nuevo paradigma. En GARCÍA HERRERA, M. A., ASENSI SABATER, J., y BALAGUER CALLEJÓN, F., (coord.), *Constitutionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, 2.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, p. 600.

preferencia a las cuatro libertades económicas básicas (libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales) frente a los intereses y derechos sociales¹⁵.

No obstante, también es cierto que existen en la Unión los mimbres suficientes para la consolidación de un verdadero orden público que actúe como síntesis de los valores propios de los Estados miembros de la Unión. Así, no debemos olvidar que, entre los criterios de Copenhague para la adhesión de un país a la Unión, se encuentra, además de la capacidad de integración en una economía de mercado y la necesaria asunción del acervo comunitario, la existencia en el Estado candidato de un sistema democrático consolidado. Tampoco resulta irrelevante que el art. 2 TUE identifique el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el respeto de los derechos humanos (incluidos los de las minorías), el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres, como los valores que, por caracterizar a la sociedad europea, fundamentan la Unión. Y, al margen de este análisis eminentemente jurídico, es fácilmente compartible que Europa presenta un pasado histórico común y una cultura compartida¹⁶.

Desde esta perspectiva es posible afirmar que existe, al menos, un embrionario orden público europeo, esto es, un sistema de valores propio de la UE. Pero sucede con los valores y, en general, con la identidad, que su identificación y reafirmación requiere no solo una operación de inclusión sino también, y particularmente, de exclusión¹⁷: no se trata solo de saber qué o quiénes somos los europeos, sino también

¹⁵ Vid., por ejemplo, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia C-438/05, *The International Transport Workers' Federation y The Finnish Seamen's Union*, de 11 de diciembre de 2007, ECLI:EU:C:2007:772; sentencia C-341/05, *Laval un Partneri*, de 18 de diciembre de 2007, ECLI:EU:C:2007:809; sentencia C-346/06, *Rüffert*, de 3 de abril de 2008, ECLI:EU:C:2008:189; y sentencia C-319/06, *Comisión/Luxemburgo*, de 19 de junio de 2008, ECLI:EU:C:2008:350.

¹⁶ TORRE, M. LA. (1998). Citizenship, Constitution, and the European Union. En TORRE, M. LA (ed.), *European Citizenship. An Institutional Challenge*, Kluwer Law International, La Haya, Países Bajos, p. 457.

¹⁷ KOHLI, M. (2000). The battlegrounds of European identity. *European Societies*, nº 2 (2), p. 127. En cierta manera, se trata de lo que SCHMITT llamó la "tiranía de los valores": «los valores se establecen y se imponen. Quien afirma su validez tiene que hacerlos valer [...]. [L]os valores siempre valen para

de determinar qué o quiénes no somos y, en ese sentido, la invasión rusa de Ucrania ha venido a transformar el *statu quo* existente en relación con la identidad y el orden público europeo.

4. Rusia, Europa y la lógica del amigo-enemigo: la autopercepción de un orden público europeo

Hemos afirmado con anterioridad que existen en la UE los elementos materiales suficientes para la conformación de un orden público europeo: los Tratados proclaman los valores y principios propios de la Unión y la CDFUE otorga a la ciudadanía europea una serie de derechos. También se ha asegurado que la definitiva cristalización de este orden público europeo requiere, por un lado, de medidas de tipo jurídico-constitucional, que van desde un fortalecimiento de los mecanismos de defensa de los valores europeos hasta, incluso, la otorgación a los derechos de la Carta de una vinculación jurídica positiva, capaz de obligar a los poderes públicos europeos a promover su protección y desarrollo normativo; y, por otro lado, de una verdadera asunción por el pueblo europeo de dicho sistema de valores compartido.

Sobre la conciencia de un orden público común de tipo axiológico, la doctrina ha apuntado que no existen valores específicamente europeos porque, en realidad, los valores europeos son ahora universales¹⁸: las invasiones y colonizaciones históricas de Europa al resto de mundo y la globalización del modo de vida occidental habrían provocado una expansión de los valores europeos y su configuración como el patrón

alguien. Aparece ahora, desgraciadamente, el “reverso fatal”: también valen siempre *contra* alguien». SCHMITT, C. (1961). La tiranía de los valores. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 115, enero-febrero, p. 73.

¹⁸ LUCAS, J. DE. (2006). Identidad y Constitución Europea. ¿Es la identidad cultural europea la clave del proyecto europeo? En LUCAS, J. DE (coord.), *Europa: derechos, culturas*, Publicacions Universitat de València, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 130; y HABERMAS, J. y DERRIDA, J. (2003). February 15, or What Binds European Together: A Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in the Core of Europe. *Constellations*, n.º 10 (3), septiembre, p. 294.

de validez universal. No obstante, la invasión rusa de Ucrania ha evidenciado que el modelo que Europa creía universal no era tal, lo que se manifiesta, en particular, en torno al concepto de democracia. Frente a la lógica capitalismo-comunismo que sustentó la Guerra Fría pero que no proporciona un marco teórico válido para explicar la estrategia bélica de Rusia —el *casus belli* de la desnazificación es simplemente insostenible—, aquello que parece subyacer a esta guerra, a tenor de los aliados internacionales de Vladimir Putin, es una contraposición entre regímenes democráticos y autocráticos, entre Estado de Derecho y dictadura, entre pluralidad y uniformidad.

En estos momentos, la UE ha encontrado en la democracia su *raison d'être*, aquello que, *sin duda* (en realidad, con muchas dudas, como ya se ha apuntado sobre la respuesta de la Unión a los ataques al Estado de Derecho por parte de Hungría y Polonia), lo caracteriza: Europa no es un gigante político, tampoco económico ni militar, pero sí es la cuna de la democracia y el espacio geográfico donde, junto con EE. UU., más se ha desarrollado. Aquello que dábamos por supuesto, el sistema democrático, que ya empezaba a encontrarse con disidencias a nivel interno, se enfrenta ahora a una amenaza externa sin parangón. Esta fricción y contraposición entre modelos puede dar lugar a una reafirmación de la democracia, de los valores europeos y de aquel *European Way of Life* cuya promoción fue fijada como una de las prioridades de la Comisión Von der Leyen.

Asimismo, esta guerra ha permitido trasladar a la ciudadanía lo que solo en las élites políticas y culturales podía intuirse: fuera de nuestras fronteras, la UE resulta atractiva. Independizada de la Unión Soviética en 1991 mediante un referéndum en el que la participación alcanzó el 84% y el voto favorable un 90%, la población ucraniana se encuentra dividida políticamente entre un sector europeísta, partidario de que Ucrania se adhiera a la UE, y un sector prorruso, favorable a incrementar las relaciones

con la Federación de Rusia. La división no es anecdótica: los primeros provocaron la caída del presidente prorruso Víktor Yanukóvich durante las revueltas del Euromaidán de 2013; los segundos, con una importante presencia en el este del país, convocaron un referéndum de autodeterminación en 2014 en la región de Crimea que provocó que, con el 96% de los votos positivos, se adhiriera a Rusia, movimiento que no fue reconocido por la comunidad internacional y que daría lugar a un conflicto inacabado en la zona del Donbás, formado por las regiones de Donetsk y Lugansk.

En este contexto, una de las primeras peticiones que formuló el presidente europeísta Volodímir Zelenski cuando Putin anunció el 24 de febrero una “operación militar especial” para “desmilitarizar y desnazificar” Ucrania fue la adhesión inmediata de este país a la UE; el 28 de febrero, junto con el primer ministro ucraniano Denys Shmyhal y el presidente de la Rada Suprema (el parlamento ucraniano) Ruslán Stefanchuk, vestidos con ropa militar, firmó la solicitud formal de adhesión a la Unión¹⁹; y se dirigió al Parlamento Europeo (1 de marzo) antes que al Congreso de los Estados Unidos (16 de marzo) o al Bundestag (17 de marzo).

Por otra parte, la guerra en Ucrania ha obligado a la ciudadanía europea a reflexionar sobre la dimensión subjetiva de su propia identidad; esto es, a preguntarse qué personas pueden ser consideradas europeas. El diferente e injustificado trato conferido a los refugiados ucranianos frente a los migrantes procedentes de otras zonas del planeta, como África u Oriente Medio, solo encuentra explicación desde un punto de vista emocional: los ucranianos viven en ciudades parecidas a las nuestras, profesan la misma religión mayoritaria que nosotros, tienen estructuras ideológicas análogas a las nuestras e, incluso, se parecen físicamente a nosotros. Son, por tanto, europeos, y ello conduce a conferirles la protección temporal prevista en la Directiva

¹⁹ De conformidad con lo dispuesto en el art. 49 TUE, el Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea (el Coreper II, órgano preparatorio del Consejo que se ocupa de los asuntos exteriores, entre otros) acordó el 7 de marzo solicitar a la Comisión que emitiera su opinión sobre las solicitudes de adhesión de Ucrania, Georgia y Moldavia, pero la cumbre informal de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en el palacio de Versalles el 10 y 11 de marzo enfrió la posibilidad de una adhesión rápida.

2001/55/CE²⁰, que incluye la expedición de un permiso de residencia, el acceso a la educación y el mercado laboral, la atención médica o la reducción al mínimo de los trámites para la obtención de visado²¹. Una respuesta que dista mucho, en particular, de la ofrecida en la crisis de los refugiados del año 2015.

En definitiva, la guerra provocada por Putin ha conducido a la autopercepción en Europa de un orden público propio, de un sistema de valores que resulta reafirmado por contraposición con el sistema amenazante y que contribuye a la generación de una identidad propia europea basada en los valores, principios y derechos compartidos que puede resultar decisiva en la conformación de una verdadera ciudadanía de la UE.

5. Transformaciones en los equilibrios de valores en el orden público europeo como consecuencia de la guerra en Ucrania

Como corresponde a un proyecto de tipo predominantemente económico, la UE ha respondido rápidamente con sanciones económicas a la invasión rusa del territorio ucraniano ordenada por Vladimir Putin. Las sanciones económicas se han configurado como la respuesta bélica de la Unión a una guerra que, no obstante, sigue reproduciendo los cánones de las guerras de los siglos XIX y XX, esto es, la lucha por las fronteras con armamento militar.

Junto a esta vertiente económica, la invasión rusa de Ucrania también ha provocado una reacción en la dimensión política y constitucional de la UE. En concreto, en el concepto de orden público, sobre el que ha incidido tanto desde una perspectiva exógena (la identificación y asunción por la ciudadanía europea de un

²⁰ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, DO L 212 de 7.8.2001, p. 12.

²¹ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal, DO L 71 de 4.3.2022, p. 1.

sistema de valores propio) como también desde una perspectiva endógena, esto es, en el equilibrio y ponderación de los valores presentes en aquella categoría. Es posible identificar, al menos, tres transformaciones en los equilibrios de valores propios del orden público europeo.

En primer lugar, la UE ha transitado desde una perspectiva pacifista a otra de resistencia y defensa bélica. En efecto, como se desprende de la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950, el fin último del proyecto europeo era evitar el conflicto entre los Estados miembros y las competencias sobre defensa en los Tratados eran mínimas, bajo una indefinida y en constante evolución “Política Común de Seguridad y Defensa”. Por el contrario, la Unión ha financiado por primera vez en su historia armamento y equipos de defensa para el gobierno ucraniano por valor de 500 millones de euros, con cargo al paradójicamente llamado “Fondo Europeo de Apoyo a la Paz” creado solo un año antes.

También los Estados han modificado su postura: en la Declaración de Versalles de 10 y 11 de marzo los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión se comprometieron a “aumentar sustancialmente el gasto en defensa, dedicando una parte significativa a la inversión, centrándonos en las carencias estratégicas detectadas y desarrollando capacidades de defensa de manera colaborativa dentro de la UE”²², y países tradicionalmente neutrales como Suecia y Finlandia, pero también Alemania, han roto su política de no exportar armamento militar a zonas en guerra. Tal vez sea este, por fin, el momento en que nazca una “Unión Europea de Defensa”, autónoma de la OTAN y con unas fuerzas armadas propias²³.

²² El texto se encuentra disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>.

²³ A dicha autonomía parece apuntar el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, cuando afirmó el 1 de marzo ante el Parlamento Europeo que estábamos asistiendo al “nacimiento de la Europa geopolítica”.

En segundo lugar, la preponderancia otorgada en el Derecho europeo a las libertades de expresión e información se ha visto tensionada ante la decisión del Consejo de prohibir las emisiones de Sputnik y RT-Russia Today, dos medios de comunicación de titularidad estatal rusa, por su actividad de manipulación y distorsión de los hechos dirigida a desestabilizar a los países europeos²⁴. El equilibrio entre estas libertades, contempladas en el art. 11 CDFUE, y otros derechos (la dignidad o la intimidad personal y familiar) o intereses (la seguridad pública, como en este caso), ha sido resuelto por el TJUE y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con carácter general en favor de aquellas²⁵, en virtud de un principio de democracia que se entendía no solo desde una perspectiva orgánico-procedimental (la elección de los representantes políticos por sufragio universal), sino también en una visión material o substantiva (la democracia como pluralidad, tolerancia y libertad). Adoptar una medida que cercena una libertad democrática, en un modelo que precisamente se erige como defensor de la democracia, debe hacernos reflexionar si, incluso en una circunstancia como esta, la Unión no se está defendiendo de un régimen autoritario con medidas propias de dicho régimen. Las consecuencias de estas decisiones no solo pueden consistir en una búsqueda de aquella información por medios ilegales, sino también, como está sucediendo, en un efecto contagio a esferas como la del arte, donde asistimos a la censura de las obras de Dostoievski, Tolstói, Tchaikovsky o Tarkovski o las actuaciones de las compañías de ballet u orquestas rusas.

En tercer lugar, también se ha producido una transformación en el orden público europeo en cuanto a la rigidez del concepto “frontera” como instrumento de

²⁴ Reglamento (UE) 2022/350 del Consejo de 1 de marzo de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, DO L 65 de 2.3.2022, p. 1; y Decisión (PESC) 2022/351 del Consejo de 1 de marzo de 2022 por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, DO L 65 de 2.3.2022, p. 5.

²⁵ Vid., por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, demanda 17851/91, *Vogt c. Alemania*, de 26 de septiembre de 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0926JUD001785191, apdo. 52; demanda 5493/72, *Handyside c. Reino Unido*, de 7 de diciembre de 1976, ECLI:CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, apdo. 49; demandas 51168/15 y 51186/15, *Stern Taulats y Roura Capellera c. España*, de 13 de marzo de 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0313JUD005116815.

separación territorial y cultural. La UE se ha construido en buena medida a partir de este concepto: desde una frontera exterior fuerte y segura a una frontera interior inexistente. Si esta última afirmación ya había quedado matizada durante la pandemia del COVID-19, pues gran parte de los Estados miembros se acogieron a la excepción prevista en el Código de fronteras Schengen durante la pandemia para reinstaurar las fronteras interiores²⁶, la invasión rusa de Ucrania también ha alterado el concepto de frontera exterior: las fronteras entre Ucrania y sus vecinos de la UE (Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumanía) han quedado abiertas para permitir el tránsito de personas refugiadas ucranianas que huyen de la guerra. Ello, como se ha apreciado anteriormente, con los inevitables resquemores de una clara diferencia de trato entre el concedido a la población ucraniana y la procedente de otras zonas del mundo.

En cualquier caso, al margen de estas tres tensiones apuntadas, que producen un movimiento interno en el equilibrio del sistema de valores propio europeo, la invasión rusa de Ucrania está dando lugar a un nuevo orden público europeo. La UE ya no se identifica solo como un motor económico cuyo déficit democrático y otras deficiencias en la arquitectura constitucional quedan justificadas en atención a su funcionalidad a un mercado común sin fronteras interiores; es también la respuesta a los problemas globales, los causados por desastres naturales, como la pandemia del COVID-19, o los provocados por los seres humanos, como la guerra en Ucrania.

Ante retos de alcance mundial, la ciudadanía está reclamando a la UE una respuesta conjunta y coordinada. Esta mera reclamación es ya de por sí un avance en la construcción de una identidad europea capaz de sustentar y legitimar democráticamente la Unión. La UE está obligada a no defraudar y a configurar un

²⁶ Alemania, Austria, España, Estonia, Hungría, Lituania, Noruega, Polonia, Portugal y la República Checa decidieron cerrar unilateralmente sus fronteras apelando a una interpretación extensiva del art. 25 del Código de fronteras Schengen (Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras, DO L 77 de 23.3.2016, p. 1), que permite el restablecimiento de controles en las fronteras interiores en caso de amenazas graves para el orden público o la seguridad interior, pero no para la salud pública.

proyecto político sólido que no solo responda adecuadamente a una guerra en cuya rápida conclusión confiamos, sino que también atienda a las exigencias de este nuevo orden público europeo.

6. Referencias bibliográficas

ÁLVAREZ ORTEGA, M. (2003). Orden público: unidad axiológica, espacio europeo. *Anuario de Derecho europeo*, nº 3.

ANGELINI, F. (2007). *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*. CEDAM, Padua.

BARTOLOMÉ CENZANO, J. C. DE. (2002). *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

CABO MARTÍN, C. DE. (1993). *Teoría histórica del Estado y del Derecho constitucional. Volumen II. Estado y Derecho en la transición al capitalismo y en su evolución: el desarrollo constitucional*. PPU. Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona.

CALVO ÁLVAREZ, J. (1983). *Orden público y factor religioso en la Constitución española*. Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona.

CAMISÓN YAGÜE, J. A. (2017-2018). El claroscuro legado del Tratado de Maastricht: una reflexión sobre el método funcionalista. *Pliegos de Yuste*, n.º 18.

CHOFRE SIRVENT, J. (2016). La Unión Europea ante la crisis económica: El “estado de excepción” como nuevo paradigma. En GARCÍA HERRERA, M. A., ASENSI SABATER, J. y

BALAGUER CALLEJÓN, F., (coord.), *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, 2.^a ed., Tirant lo Blanch, Valencia.

CORTHAUT, T. (2012). *EU. Ordre Public*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn (Países Bajos).

CRUZ VILLALÓN, P. (2004). *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*. Trotta, Madrid.

FERACI, O. (2012). *L'ordine pubblico nel Diritto dell'Unione Europea*. Giuffrè Editore, Milán.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1986). *La dignidad de la persona*. Civitas, Madrid.

HAAS, E. B. (1968). *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces. 1950-1957*. Stanford University Press, Stanford (Estados Unidos de América).

HABERMAS, J. y DERRIDA, J. (2003). February 15, or What Binds European Together: A Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in the Core of Europe. *Constellations*, n° 10 (3), septiembre.

KOHLI, M. (2000). The battlegrounds of European identity. *European Societies*, n° 2 (2).

LANGE, R. DE. (2007). The European public order, constitutional principles and fundamental rights. *Erasmus Law Review*, n.º 1/2007.

LA TORRE, M. (1998). Citizenship, Constitution, and the European Union. En TORRE, M. LA (ed.), *European Citizenship. An Institutional Challenge*, Kluwer Law International, La Haya, Países Bajos.

LLOPIS GINER, J. M. (1996). El orden público: módulo general delimitativo de licitud. En PRATS ALBENTOSA, L. (coord.), *Estudios en homenaje a la profesora Teresa Puente*, vol. I, Departament de Dret Civil, Universitat de València, Valencia.

LUCAS, J. DE. (2006). Identidad y Constitución Europea. ¿Es la identidad cultural europea la clave del proyecto europeo? En LUCAS, J. DE (coord.), *Europa: derechos, culturas*, Publicacions Universitat de València, Tirant lo Blanch, Valencia.

MCCREA, R. (2010). *Religion and the Public Order of the European Union*. Oxford University Press, Oxford.

MONEREO PÉREZ, J. L. (2014). Por un constitucionalismo social europeo. Un marco jurídico-político insuficiente para la construcción de la ciudadanía social europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 21, enero-junio.

PÉREZ LUÑO, A.-E. (2007). Dogmática de los derechos fundamentales y transformaciones del sistema constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 20.

PRIETO ÁLVAREZ, T. (2005). *La dignidad de la persona. Núcleo de la moralidad y el orden públicos, límite al ejercicio de libertades públicas*. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

SCHMITT, C. (1961). La tiranía de los valores. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 115, enero-febrero.