

## RECENSIONES



JÜRGEN HABERMAS: *La constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012

En estos párrafos, a modo de pequeño pórtico de nuestra encuesta, debemos empezar por confesar al lector que la misma y todo el presente número monográfico se concibió por nuestro equipo de dirección y redacción en mayo-junio de 2011, cuando nada sabíamos de que en pleno verano se iba a abordar la reforma del constitucionalismo económico de nuestra Carta Magna de 1978.

«La Constitución de Europa» incluye varios trabajos de Habermas: un interesante estudio sobre el concepto de dignidad humana, un par de artículos de prensa, extensos y rigurosos, escritos al hilo de la crítica actualidad europea en mayo de 2010 y abril de 2011, y un amplio ensayo sobre la constitucionalización de Europa que es el que da título a la obra. Con estos textos, Habermas continúa las reflexiones iniciadas en su «¡Ay, Europa!», publicada también por Trotta en 2009, y desarrolla sus meritorias y bien fundamentadas propuestas sobre la integración política y la constitucionalización de Europa.

El punto de partida de la reflexión de Habermas es la constatación de que el proyecto europeo ha logrado el éxito respecto a lo que fue su objetivo fundacional: hacer imposible las guerras en Europa, en general, y, más concretamente, desterrar

definitivamente del horizonte la posibilidad de un conflicto armado entre Francia y Alemania, como los que habían ensangrentado en tres ocasiones en menos de setenta años el corazón del continente. Ahora bien, una vez logrado ese histórico objetivo, su capacidad para impulsar y legitimar nuevos avances en pos de «una unión política, cada vez más estrecha» se ha agotado. Por ello, la pretensión que inspira el ensayo de Habermas no es otra que «desarrollar una narrativa nueva y convincente, desde la perspectiva de la constitucionalización del derecho internacional (...) que apunta a un futuro estado jurídico cosmopolita: la Unión Europea puede concebirse como un paso decisivo en el camino hacia una sociedad mundial constituida políticamente» (págs. 39-40).

Esta finalidad es la que otorga su verdadero valor al ensayo que vamos a comentar. Y ello porque, efectivamente, los dirigentes políticos que conocieron y padecieron el flagelo de la guerra han cedido el testigo a líderes políticos que, como las nuevas generaciones a las que pertenecen, carecen de la traumática experiencia bélica. En este nuevo contexto, es imprescindible construir un nuevo relato legitimador y, en definitiva, explicar a los ciudadanos de Europa, de forma racional, las causas que explican y justifican la ne-

cesidad de Europa como proyecto constitucional. Esto es lo que hace Habermas en su ensayo. Y para ello comienza con una doble denuncia. Por un lado el filósofo alemán critica acertadamente como, a pesar de que la crisis actual de la Unión Europea es una crisis eminentemente política, los gobernantes ha pretendido obviar esta dimensión y se han centrado, exclusivamente, en sus manifestaciones económicas (crisis bancaria, monetaria y de endeudamiento). Por otro lado, ello ha impedido tomar conciencia del verdadero alcance del proyecto europeo: «conceptos políticos erróneos impiden dirigir la mirada hacia la fuerza civilizadora de la juridificación democrática y, con ello, hacia la promesa vinculada desde un principio con el proyecto constitucional europeo» (pág. 40).

Desde esta perspectiva, Habermas identifica el problema nuclear de la Unión Europea, como unión monetaria: «le faltan las competencias para la armonización necesaria de unas economías nacionales que profundizan drásticamente sus diferencias en lo relativo a la competitividad». Ahora bien, la transferencia de estas competencias desde el ámbito nacional al ámbito europeo afecta a cuestiones de legitimación democrática que distan mucho de estar resueltas. Ante la gravedad de la crisis, la respuesta ha consistido en reforzar el papel del Consejo Europeo, esto es, de los gobiernos nacionales, para actuar al margen de los Tratados, y «a puerta cerrada». Contra esta situación reacciona el autor: «Frente al tremendo peso de los problemas, sería de esperar que los políticos pusieran por fin —sin añadir ningún pero— las cartas europeas sobre la mesa e informasen con claridad a la población sobre la relación de costes a corto plazo y los beneficios verdaderos, es decir, sobre el significado histórico del proyecto

europeo. Deberían superar el miedo a los estados de ánimo demoscópicos y confiar en la fuerza persuasiva de los buenos argumentos» (pág. 43). Este es el verdadero problema de Europa, la falta de dirigentes políticos con visión de futuro, capaces de pensar en un horizonte temporal que vaya más allá de la siguiente convocatoria electoral. En lugar de ello, los políticos europeos se «congracian con un populismo que ellos mismos provocaron mediante el encubrimiento de un tema complejo y poco querido». Y todo ello bajo la coartada de que por no existir un pueblo europeo, una unión política que mereciera tal nombre se sostendría sobre pies de barro. Frente a esta perspectiva arraigada en concepciones jurídico-políticas del siglo XIX, Habermas defiende la posibilidad de transnacionalizar la soberanía popular en la forma de una federación democrática de Estados nacionales.

La complejidad de la sociedad mundial restringe sistemáticamente el margen de maniobra de los Estados nacionales y el aumento de poder de las organizaciones internacionales mina efectivamente los procedimientos democráticos de aquellos. En este contexto: «si uno no quiere resignarse a ello, pero tiene que reconocer como irreversible la creciente dependencia de los Estados nacionales respecto de las coacciones sistémicas de una sociedad mundial cada vez más interdependiente, entonces se impone la necesidad política de ampliar los procedimientos democráticos más allá de las fronteras de los Estados nacionales» (pág. 50). Esta necesidad resulta de la lógica de la autoinfluencia de una sociedad democrática sobre sus condiciones de existencia. Y ello porque como ha advertido R. A. Dahl: «Si un sistema es tanto más democrático cuanto mayor es la fuerza con que proporciona a los ciudadanos la posibilidad de autogober-

narse en aquellos asuntos que a ellos les resultan importantes, entonces un sistema grande sería en muchos casos más democrático que uno pequeño, puesto que su capacidad de solventar determinadas tareas —piénsese en la defensa del país o en la contaminación del medio ambiente— sería más grande». Lo que quiere decir sencillamente que un marco trasnacional puede resultar mucho más democrático que uno nacional, siempre, claro está, que en su seno se articulen los mecanismos democráticos correspondientes.

Habermas defiende con rigor y pasión esta posibilidad y combate el escepticismo existente sobre la posibilidad de juridificar democráticamente un espacio político que trascienda las fronteras nacionales. Ese escepticismo basado en una errónea identificación de la soberanía popular con la soberanía estatal, «se debe a la sobregeneralización de una constelación histórica arbitraria y conduce a subestimar el carácter artificial, y por ello, fluyente de una consciencia de identidad nacional construida en la Europa del siglo XIX» (pág. 50-51). En otras obras Habermas viene insistiendo en la idea de que de la misma forma que en el pasado surgió una lealtad a la nación que sustituyó a las antiguas solidaridades dinásticas, una nueva solidaridad europea podría reemplazar a las actuales lealtades nacionales. Desde esta óptica, la tesis nuclear del ensayo que comentamos es esta: «La Unión Europea solo podrá estabilizarse a largo plazo si, teniendo en cuenta la coacción de los imperativos económicos, lleva a cabo los pasos necesarios para la coordinación de las políticas relevantes, no conforme al estilo gubernativo-burocrático hasta ahora habitual, sino mediante una juridificación suficientemente democrática».

En el momento presente, esta juridificación presenta graves carencias, pero

Habermas subraya la importancia que revisten dos innovaciones: la primacía del derecho supranacional frente al derecho nacional y la división del poder constituyente entre ciudadanos de la Unión y pueblos europeos. La primera trae causa de la segunda: «Desde la perspectiva de un proceso constitucional reconstruido racionalmente, se puede comprender la subordinación del derecho europeo como una consecuencia del hecho de que dos sujetos constituyentes distintos han cooperado con vistas al objetivo común de la creación de una comunidad supranacional» (pág. 59). Por esta vía Habermas se enfrenta a la pregunta por la legitimación y advierte que sólo encuentra una respuesta satisfactoria si se identifica de forma correcta a los poderes constituyentes. Como es sabido, la doctrina recurre a la teoría de la doble legitimidad —ciudadanos y Estados— para explicar el fundamento último de la Unión Europea. Habermas reconduce esta doble legitimidad a una única legitimidad que se expresa de dos modos distintos, y este es uno de los aspectos más relevante del ensayo: «Desde la perspectiva de la teoría de la democracia, este nuevo elemento de la escisión del sujeto constituyente en “ciudadanos” y “Estados” requiere una cualificación importante. Los ciudadanos participan de una manera doble en la constitución de la comunidad política de nivel superior: en su papel de futuros ciudadanos de la Unión y como pertenecientes a uno de los pueblos de Estado. Por ello, la constitución de la Unión Europea —a pesar de que uno de sus pilares fundamentales consiste inmediatamente en colectivos— mantiene un carácter estrictamente individualista como el de todos los órdenes jurídicos modernos: se basa en última instancia en los derechos subjetivos de los ciudadanos». (pág. 64). Posición esta que

coincide con la defendida en el ámbito jurídico por el insigne jurista alemán Armin von Bogdandy.

Sobre esta base debe construirse la legitimación de la Unión Europea. El ciudadano debe desempeñar dos papeles diferentes. Por un lado, como perteneciente al pueblo de un Estado constituido; por otro, como ciudadano europeo. Por lo que se refiere al primer papel, su participación en el proceso constituyente sirve para garantizar que el respectivo Estado propio de la comunidad federal se mantiene como garante de la libertad como Estado de derecho democrático. De ello se desprende que, a diferencia de lo que ocurre en el Estado federal, en la Unión Europea la modificación de los Tratados requiere la unanimidad y cada Estado es libre de recuperar el nivel de soberanía previo a su ingreso en la Unión. Habermas concibe a los Estados miembros como «conquistas duraderas y figuras vivas de una 'justicia existente' (Hegel)»: «Los Estados nacionales son más que la sola encarnación de culturas nacionales dignas de ser protegidas; avalan un nivel de Justicia y libertad que los ciudadanos quieren, con razón saber mantenido» (pág. 69). Estos juicios de Habermas son plenamente acertados si se aplican a la República federal alemana, a la República francesa, a nuestro país o a otros muchos Estados de la Unión, pero no pueden formularse con rigor en relación a aquellos Estados cuyos ordenamientos jurídico-políticos distan mucho de reflejar un orden material de valores democrático. La situación de Hungría, (y en cierto modo también, Rumanía) por citar un caso muy significativo es prueba de lo que quiero decir. Y es que, lamentablemente, el respeto a los derechos y libertades fundamentales como requisito para el ingreso en la Unión, y para el posterior ejercicio de los derechos

políticos en el seno de su sistema institucional, ha sido muy relativizado, cuando no desnaturalizado. Ello determina que la afirmación de que el Estado nacional es el garante del derecho y de la libertad, sólo sea cierta en relación con determinados Estados de la Unión. Ciertamente la mayoría, pero no todos.

Sea de ello lo que fuere, la defensa habermasiana del Estado viene acompañada de una lúcida advertencia: «el pensamiento no debe descarrilar en sentido comunitarista». Por su voluntad de conservar el Estado, los ciudadanos del pueblo del Estado no quieren «disolverse» en el papel de meros ciudadanos de la Unión, sino que quieren «compartir» el poder con ellos. En esto consiste la teoría de la «soberanía dividida» que defiende el autor. Teoría que exige en el ámbito institucional reencontrar la igualdad de derechos entre los pueblos y los ciudadanos de la Unión —en cuanto sujetos constituyentes— en el reparto de las funciones y las competencias legislativas: «En todos los campos políticos debería establecerse un equilibrio de competencias entre el Consejo y el Parlamento» (pág. 70). Por la misma razón, el autor defiende que la Comisión debería responder de manera simétrica ante el Parlamento y el Consejo.

Una vez establecidas las anteriores premisas normativas, el autor aborda el análisis de las exigentes condiciones político-culturales que tienen que ser cumplidas para una formación transnacional de la voluntad de los ciudadanos de la Unión: la solidaridad de los ciudadanos que están dispuestos a hacerse responsables unos de otros. Esta tiene que crecer considerablemente hasta alumbrar una solidaridad europea que incluya a los ciudadanos de los diversos pueblos. En este punto y frente al escepticismo de muchos, Habermas recuerda que «las lealtades se

crean y las tradiciones se cambian» y que «tampoco las naciones (...) son hechos naturales». El filósofo alemán adopta una postura constructivista según la cual la juridificación democrática de Europa impulsará procesos de aprendizaje y adaptación: «la ampliación supranacional de la solidaridad entre ciudadanos de un Estado depende de procesos de aprendizaje que, como la presente crisis permite esperar, podrían ser estimulados por la percepción de necesidades económicas y políticas (...) cuanto mayor sea la conciencia que adquieran las poblaciones nacionales —y cuanto más se contribuya a esa conciencia por los medios de comunicación— de cuan profundamente influyen las decisiones de la Unión Europea en su vida cotidiana, tanto más aumentará su interés de hacer uso de sus derechos democráticos también como ciudadanos de la Unión» (pág. 74-75).

Como es evidente, la crisis del euro ha servido para comprobar el impacto que ha tenido el peso atribuido a las decisiones europeas. El autor desarrolla esta cuestión con más detalle en otro de los trabajos contenidos en esta obra y significativamente titulado: «El destino de la Unión Europea se decide en el euro» y que fue publicado originalmente el 20 de mayo de 2010, esto es, diez días después de la decisiva cumbre del 9 de mayo que marcó un salto cualitativo en lo que a la profundización de la solidaridad europea se refiere: «El hecho de que contribuyentes de la zona euro, de ahora en adelante, sean responsables solidarios de los riesgos económicos en los que incurran los demás Estados supone un cambio de paradigma» (pág. 109).

En todo caso, la crisis del euro sirve para confirmar la validez y el acierto de la tesis de Habermas sobre la necesidad de profundizar en el proceso de integración así como de hacerlo de forma democrática

y mediante una reforma de los Tratados: «La Unión Europea solo se puede consolidar frente a la especulación financiera (...) si recibe aquellas competencias de control que son necesarias para procurar a medio plazo, al menos en el núcleo europeo (...) una convergencia de los desarrollos económicos y sociales en los países miembros» (pág. 76). Esta «colaboración intensificada» no es posible en el marco de los tratados existentes. El «gobierno económico común» supondría ejercer un control total sobre los presupuestos nacionales. Ahora bien, ante la dificultad de reformar los tratados y ante la nula voluntad política de explicar a los ciudadanos la necesidad de esa reforma, los dirigentes europeos han apostado por reforzar el dominio intergubernamental del Consejo Europeo. Reproduzco aquí la acertada y lúcida crítica del autor al peligroso rumbo intergubernamental experimentado por la Unión: «Mediante este camino de una dirección central por parte del Consejo Europeo, podrían trasladar los imperativos de los mercados a los presupuestos nacionales. De este modo, acuerdos tomados sin transparencia y carentes de forma jurídica tendrían que imponerse, con ayuda de amenazas de sanciones y de presiones, a los parlamentos nacionales menguados en su poder. Los jefes de gobierno tergiversarían de esta forma el proyecto europeo hasta convertirlo en su contrario. La primera comunidad supranacional juridificada democráticamente se convertiría en un arreglo para el ejercicio del dominio burocrático-posdemocrático» (pág. 77).

Frente a ese rumbo, el filósofo alemán defiende con lucidez «la continuación consecuyente de la juridificación democrática de la Unión Europea». La entrevista y los dos artículos que acompañan al ensayo comentado abundan en esa misma dirección.

El ensayo comentado reviste una extraordinaria importancia en el contexto de la profunda crisis que, como consecuencia de la globalización económica, sufre la democracia representativa. El ensayo de Habermas es una lúcida respuesta a esa crisis. Ante la evidente reducción del margen de acción política de los ciudadanos para autogobernarse en el seno del Estado nacional, Habermas defiende la integración europea como un intento de recuperar parte de la capacidad de autodirección política. Es posible —y necesario— jurificar una comunidad democrática más allá de las fronteras del Estado nacional. De esta forma Habermas propone un nuevo relato justificador y legitimador del proyecto europeo en clave radicalmente democrática, racional e individualista (basado en los derechos individuales). La Unión Europea responde a la necesidad de construir «capacidades de actuación política en planos superiores». Es el instrumento mediante el que «los pueblos de un continente de peso político y económico menguante intentan volver a ganar cierto espacio de actuación política frente a los poderes políticos y las coacciones sistémicas de una sociedad globalizada».

La voz de Habermas es la voz de la razón. Ensayos como este son necesarios para iluminar el debate político sobre Eu-

ropa. Contiene una meritoria propuesta de acción para el futuro y, en definitiva, un mensaje de esperanza. Mensaje que se sintetiza en una de las respuestas del autor contenida en la entrevista incluida en el volumen: «Con independencia de lo que puedan hoy significar ‘izquierda’ y ‘derecha’, sólo de manera conjunta podrían los países del euro lograr un peso político mundial que les otorgue la capacidad de influir razonablemente en la agenda de la economía mundial. De lo contrario, haciendo de mascota del Tío Sam, se pondrán en manos de una situación mundial tan peligrosa como caótica» (pág. 106). En esa situación no puede descartarse el riesgo de que la libertad y la democracia sucumban. Desde esta óptica, y frente a los populistas, nacionalistas y demagogos de diverso signo ideológico, el filósofo alemán nos advierte que la transferencia de competencias a las instituciones europeas, y la proyección de los procedimientos democráticos al ámbito de la Unión Europea, es una condición necesaria para la supervivencia misma de la democracia en el seno del Estado nacional.

JAVIER TAJADURA TEJADA  
*Catedrático (A) de Derecho Constitucional*  
*Universidad del País Vasco*