

LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE EUROPA Y EL PROBLEMA DEL DEMOS¹

STEPHANE PIERRÉ-CAPS

Catedrático de Derecho Público

Universidad de Lorena

Director del Instituto de Investigaciones sobre la evolución de la Nación y del Estado (Irenee)

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. La inexistencia del principio de soberanía del Estado.
- III. La multinación, expresión del cuerpo político europeo.

I. INTRODUCCIÓN

Es un auténtico artículo de fe en Europa, al que el nuevo Primer Ministro de Italia, Enrico Letta, sucumbió con motivo de su discurso de investidura: «El puerto hacia el que nos dirigimos se llama Estados Unidos de Europa y nuestro navío es la democracia. *No debemos tener los sueños de los otros, nosotros tenemos nuestro propio sueño que es el de la unión política europea*»². Paradójicamente, parece que estamos en el momento oportuno de «soñar» en la construcción política de Europa: La crisis de todo tipo que conoce la Unión Europea puede provocar así una catarsis e incitar a sus ciudadanos a mirar ante todo hacia el futuro.

Pero la cuestión de la construcción política de Europa, abordada desde un punto de vista prospectivo y no retrospectivo, puede ser evocada de diversas maneras y desde diferentes puntos de vista. Además, esta cuestión muestra una gran complejidad para el constitucionalista, si se tiene en cuenta los propios presupuestos de que parte así como de sus posibles convicciones y expectativas. Por su fidelidad positivista, se negará a cualquier enfoque predictivo. Se centrará en el proceso político europeo al hilo de la necesaria reforma de las constituciones nacionales, especialmente en el ámbito de

1 Traducción de Alberto PÉREZ CALVO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pública de Navarra.

2 *Le Monde*, 9 mai 2013.

las relaciones entre el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y los de los Estados miembros. Si el constitucionalista está más cerca del normativismo, se esforzará por interpretar la Unión Europea como la proyección de una concepción material de la constitución, viendo una «unión constitucional de pueblos», aunque los tratados carezcan de todo carácter formalmente constitucional³.

En realidad, estos enfoques del fenómeno político y jurídico europeo están en relación con los conceptos de Estado y de soberanía y se encuentran, por esta razón, con la cuestión federal, como bien lo señaló Jürgen Habermas: «(...) si es lícito hacer todo lo posible para evitar caer en un federalismo ejecutivo, las fuerzas que se oponen a ello tienden a enfangarse en la inútil alternativa entre el Estado nacional y el Estado federal europeo —y no resulta mejor un vago federalismo que se contenta con denunciar esta falsa alternativa, sin decir ni cómo ni por qué.»⁴— Por su parte, los tribunales constitucionales nacionales son «soberanistas» sin excepción y de modo casi atávico, siguiendo el ejemplo del Tribunal Constitucional alemán, «se aferran a unas ideas de la soberanía, que proceden de una doctrina obsoleta»⁵. «Obsoleta», aunque comprensible: y los tribunales constitucionales son ante todo guardianes de un ordenamiento jurídico nacional que los crea y a los que, por tanto, deben su existencia.

Por tanto, resulta que la renovación del problema de la construcción política de Europa exige un cuestionamiento de los marcos tradicionales del derecho constitucional y de la teoría del Estado. Porque esa problemática nos lleva a preguntarnos sobre la posible existencia de un cuerpo político europeo y de su fundamento. Sin embargo, la morfología de ese cuerpo político no puede deducirse de los instrumentos del derecho constitucional clásico, o sea, de los de la democracia liberal: «Realmente, el derecho constitucional clásico, en la medida en que consiste en un marco jurídico del poder político, es un derecho de las instituciones del poder, es decir, un derecho procedimental que establece unos, órganos, que fija sus competencias, los procedimientos de adopción de las decisiones y los controles que se ejercen sobre ellos. Se trata de un derecho de las formas y no del fondo»⁶. Por tanto, sólo mediante un derecho constitucional «sustancial» se puede abordar la cuestión de la existencia de un cuerpo político europeo, en la medida en que «construye estándares jurídicos a partir de los datos históricos, sociológicos e ideológicos»⁷. Esos «estándares jurídicos» constituyen el «derecho constitucional demótico»: plantean el problema de la determinación de las colectividades humanas y expresan desde el punto de vista teórico, la «formación justa del cuerpo político»⁸.

Precisamente, el fundamento teórico del «problema demótico» surge por el hecho de que el fenómeno político es en primer lugar un fenómeno humano: «Lo político es un modo de existencia de los grupos humanos, una de cuyas características consiste en que el grupo es consciente de sí mismo y quiere ser lo que es y actuar. Pretender conocer la política eliminando

3 J. ROUX, *Droit général de l'Union européenne*, 3^e éd., Paris, Litec, 2008, p. 51.

4 J. HABERMAS, *La constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard, 2012, p. 15.

5 J. HABERMAS, *La constitution de l'Europe*, op. cit., p. 46.

6 F. BORELLA, «La situation actuelle du droit constitutionnel», *Revue française de droit constitutionnel*, núm. 89-2012, p. 8.

7 F. BORELLA, «La situation actuelle du droit constitutionnel», art. cit., p. 8.

8 F. BORELLA, «Le droit constitutionnel et la théorie générale du droit», *Civitas Europa*, núm. 6-2001, p. 17.

sistemáticamente todos los aspectos de esta conciencia de sí mismo por el grupo, significa eliminar su radical singularidad, su imprevisibilidad, su misterio»⁹. La sociedad política es la encarnación de esta «conciencia de sí por el grupo», cualesquiera que sean sus formas concretas, históricas o contemporáneas: Ciudad, Estado-nación, Estado multinacional. Toda sociedad política es en primer lugar reivindicación y proclamación de una existencia colectiva, autónoma y permanente. Esto implica que se ha resuelto el problema de su identidad: «Se trata en primer lugar, en respuesta a la pregunta sobre su identidad, “y tú, ¿qué dices de ti mismo?” que la sociedad se define y se da a conocer como singular e inmutable»¹⁰. La respuesta no es únicamente histórica o filosófica, sino también jurídica, aunque sólo sea porque «el derecho, especialmente cuando es el resultado de un trabajo colectivo profundo del grupo mismo para afirmarse en un lenguaje riguroso y significativo culturalmente, es un excelente indicador de la realidad profunda que resulta organizada y juridificada»¹¹.

La cuestión de la identidad de la sociedad política se ha convertido en un elemento esencial del derecho constitucional contemporáneo. La creación y desaparición de Estados se han acelerado y de esta manera han llegado a ser realidades bien visibles, hasta tal punto que podría establecerse hoy en muchas ocasiones un estado civil del Estado. Especialmente, los Estados más recientes se sienten en la necesidad de articular su identidad para definirse en el ámbito del derecho y la hacen descansar en muchos casos sobre una nación, un *demos* que no existe de hecho. Esta necesidad de una identidad se observa también en los Estados más antiguos cuya base social es cada vez menos reducible a una comunidad unificada y homogénea de ciudadanos a causa de los movimientos de población resultantes de la globalización.

Pero la cuestión no se refiere únicamente a los Estados, a pesar de que representen la forma universal de la organización política de las sociedades contemporáneas. De hecho, en la medida, en que los Estados han construido estructuras superpuestas con vocación de constituir cuerpos políticos, como la Unión Europea, «la cuestión demótica» no puede dejar de plantearse en relación con estas superestructuras políticas. Esto se refiere en primer lugar, por supuesto, a la Unión Europea, debido al proceso de integración que la caracteriza y singulariza: «Más allá de los tratados y de la práctica a que han dado lugar, la pregunta clave que determina el futuro de la Unión Europea es la de su identidad. Incluso orientada hacia la vía económica, la Europa de Jean Monnet estaba dirigida hacia un objetivo político. Ahora bien, para generar el apoyo popular, la Unión Europea deberá mostrar esta naturaleza y declarar su objetivo»¹². Si el proceso de integración europea debe seguir adelante, debe hacerse de forma que tenga sentido para los ciudadanos europeos: «(...) el tiempo de la Europa implícita (...) se ha acabado (...). Porque ya no se trata solamente de unir a los pueblos de una Europa occidental con un pasado carolingio y una cultura latina. El reto se extiende a los países de Europa central y oriental con diversas tradiciones y fronteras inciertas.»¹³. De hecho, la «cuestión demótica» aplicada a la construcción política de

9 F. BORELLA, *Critique du savoir politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1990, p. 29-30.

10 F. BORELLA, *Critique du savoir politique*, op. cit., p. 174.

11 F. BORELLA, op. cit., p. 192.

12 J.-L. QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, 7^e éd., Paris, Montchrestien, collection Clefs-Politique, 2009, p. 139.

13 J.-L. QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, op. cit., p. 139.

Europa conduce a darle «una dimensión geopolítica, en la que la exigencia de su integración va a mezclarse con la de su diferenciación»¹⁴.

Sin embargo, el Tratado de la Unión Europea elude esta cuestión: no reconoce otra identidad que la nacional de los Estados miembros, que debe ser respetada por la Unión (art. 4). De esta manera, rechaza reconocer a esta última el reconocimiento de una identidad sustancial propia, distinta de la identidad nacional de los Estados. Ciertamente, el artículo 2 del Tratado, retomando con ello el artículo I-2 del Tratado que establece una Constitución para Europa, enuncia los «valores» que fundamentan la Unión¹⁵. Habrá que tener cuidado y no ver en esta declaración una formulación vacía desde el punto de vista jurídico: realmente, al organizar la sanción de un «riesgo claro de violación grave por un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2.º» bajo la forma de la suspensión de «algunos de los derechos que se derivan de la aplicación de los tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo», el artículo 7 del Tratado otorga así a los valores de la Unión Europea una dimensión normativa. Por lo tanto, la inclusión en los primeros artículos del Tratado de un sistema axiológico no es una mera manifestación retórica o una cláusula de estilo, sino que, por ese solo hecho, está dotado de una eficacia jurídica propia. Pero si todo esto contribuye a dotar de un cuerpo a la identidad europea, es fundamentalmente porque ese sistema axiológico forma parte de esa «unión constitucional de pueblos» que ya se ha evocado, es decir, del carácter materialmente constitucional de los tratados.

Por tanto, la cuestión no tiene una respuesta clara: «Ahora más que nunca desde el inicio de la crisis, es clamorosa la urgencia de una nueva idea europea, de una idea cívica y política, de una nueva formulación de aquello que sirve de fundamento a la identidad europea»¹⁶. Ahora bien, esta «idea cívica y política» no puede situarse en el ámbito de las instituciones políticas y de la organización política europeas, que siguen dependiendo de los conceptos de Estado y de soberanía. Sólo puede proceder de la comunidad humana capaz de dar forma y sentido a un posible cuerpo político europeo. En esto consiste la «cuestión demótica»¹⁷, en determinar el ámbito territorial y humano del cuerpo político europeo. Esta cuestión, que está en el centro del derecho constitucional contemporáneo, supone «un cuestionamiento de la noción misma de cuerpo político y por lo tanto plantea la necesidad

14 J.-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 139.

15 «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.»

16 S. KAUFFMANN, «A la recherche de l'homme européen», *Le Monde*, 9 mai 2013.

17 El adjetivo «demótico» viene del griego *demotikos*, que significa popular. Se utiliza en lingüística, también como sustantivo, para indicar el carácter popular de una lengua, en oposición a un carácter culto. La palabra «*demos*», en griego, tiene varios significados: en primer lugar, un sentido territorial, o sea, la idea de lugar, de tierra habitada por un pueblo, la parte del territorio que pertenece a una comunidad. Tiene también un sentido social, es decir, la idea de persona en su doble acepción: en sentido étnico, la población de un país, el pueblo (en latín *populus*); en sentido político, el conjunto de los ciudadanos libres, el pueblo de la democracia. Finalmente tiene un sentido administrativo que engloba a los dos anteriores y designa la subdivisión de la tribu, el *dème* (palabra francesa procedente del griego «*demos*» que viene a significar una división administrativa que puede estar referida tanto a la Grecia antigua, como a la moderna o a ciertos países de África. N. del T.).

de “constitucionalizar” al pueblo, un grupo social que vive en un territorio delimitado»¹⁸. La construcción política de Europa, desde el momento en que tiene como proyecto la formación de un cuerpo político europeo, no puede dejar de tratar la «cuestión demótica,» ya que el problema se aborda desde el punto de vista del Estado y de la soberanía: lo que se cuestiona es la capacidad de la Unión para hacer surgir «un cuerpo político soberano, que dé lugar a una soberanía europea. En una lógica democrática que es la de la Unión, esta soberanía sólo podría encarnarse en un hipotético pueblo europeo o en una nación europea integrada por pueblos europeos. Sin embargo, está claro que a pesar de los esfuerzos desplegados para alentar el surgimiento de una conciencia política europea, como requisito previo e indispensable para un cambio de tal calado, cada una de estas dos hipótesis, la primera todavía más que la segunda, son una pura ficción, porque las identidades nacionales permanecen muy arraigadas en unas historias particulares a menudo antiguas»¹⁹.

De esta manera, en su formulación clásica, la cuestión nacional impide la aparición de un cuerpo político europeo, ya que se la considera a partir de su contexto estatal tradicional. Esta cuestión se encarna en el Estado-nación, modelo universal de organización de la sociedad política que, a pesar de su debilitamiento como consecuencia de la mundialización, conserva no obstante una fuerza de atracción considerable. Sin embargo la posible existencia de un cuerpo político europeo tiende a cuestionar este modelo.

El fenómeno no ha dejado de ser observado: el proceso político europeo forma parte de un movimiento global de «desaparición del Estado» y, como tal, provoca una «disolución de la imbricación del estado y de la nación», bajo la forma de una «desestatización de la nación» y de una «desnacionalización del Estado»²⁰. Esta disociación del Estado y de la nación se debe en primer lugar a la transferencia de competencias a la Unión Europea: el Estado ya no es el único interlocutor de la nación, de manera que esta última ya no se puede identificar completamente con el Estado. Pero también se debe a causas más profundas: al preguntarse por la pertinencia del modelo jurídico y político del Estado-nación, se plantea al mismo tiempo la misma pregunta fundamental sobre la soberanía del Estado (I.), auténtica «ficción ampliamente mantenida, sobre todo en el derecho constitucional»²¹ lo que hace que sea difícil entender el cuerpo político europeo como una *Multinación* (II.).

I. La inexistencia del principio de soberanía del Estado

El carácter inédito de la construcción europea consiste en que se lleva a cabo en el corazón de los Estados-nación más antiguos del mundo. El Estado-nación no es sólo una realidad de hecho, sino que es, sobre todo, una construcción jurídica conceptual que se debe, en su mayor parte, a la doctrina francesa de principios del siglo XX, y más precisamente a Carré de Malberg: «Al proclamar que la soberanía, es decir, el poder característico del estado reside esencialmente en la nación, la Revolución ha consagrado implícitamente en la

18 F. BORELLA, «La situation actuelle du droit constitutionnel», art. cit., p. 6.

19 J. ROUX, *Droit général de l'Union européenne*, op. cit., p. 53.

20 G. SOULIER, «Union européenne et dépérissement de l'Etat», in *L'Union européenne, droit, politique, démocratie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, citas p. 297 et p. 290.

21 G. SOULIER, «Union européenne et dépérissement de l'Etat», art. cit., p. 303.

base del derecho francés, la idea capital de que los poderes y derechos de los que es sujeto el Estado no son en el fondo ni más ni menos que los derechos y poderes de la nación misma (...), pero desde el momento en que se admite que los poderes de naturaleza estatal pertenecen a la nación y al Estado, es necesario reconocer también que existe una identidad entre la nación y el Estado, en el sentido de que éste sólo puede ser la personificación de aquella»²².

La prueba reside en el hecho de que la soberanía, «*poder característico del Estado*», es inherente a él mismo²³. La soberanía no podría, por tanto ser transferida a la nación en tanto que persona jurídica distinta del Estado, salvo que la nación sea precisamente parte integrante del Estado y, por lo tanto, carente de cualquier cualidad intrínseca. Sin embargo, esto no quiere decir que la nación no constituya en absoluto una realidad. «*La nación adquiere su consistencia de los individuos que son sus miembros; se trata de un compuesto de hombres considerados como iguales los unos respecto de los otros; se trata de una colectividad unificada de los ciudadanos, de todos los ciudadanos (...) todos ellos contribuyen a formar la colectividad indivisible cuya personificación es el Estado*»²⁴.

Dicho de otra manera, la nación es la sustancia humana del Estado. Su existencia permite la existencia de individuos intercambiables, es decir ciudadanos. Y es esta «colectividad indivisible» de ciudadanos la que a su vez justifica la existencia del Estado. Así entendida, la nación no es más que el marco jurídico de la reunión de los ciudadanos del Estado, por lo que es precisamente «indivisible» y proporciona la condición para la existencia del Estado, al mismo tiempo que éste expresa a la nación personificándola. De ahí la confusión del Estado y de la nación. Finalmente, la nación aparece como una entidad incorpórea, sin sustancia: no es más que un postulado básico necesario para la existencia del Estado. Pero la clave de este concepto jurídico de Estado-nación es que la soberanía se concibe como una «*propiedad abstracta y ne varietur del Estado*»²⁵. Dado que la nación se confunde, en realidad, con el Estado, lo único que importa es ese «*poder característico del Estado*» que se encarna en la soberanía.

Esta afirmación de la soberanía del Estado, obviamente, hace problemática la posibilidad misma de la existencia de un cuerpo político europeo. Salvo que aceptemos una posibilidad en relación con la irreductible soberanía de los Estados para proponer, como hace Olivier Beaud, una construcción constitucional y teórica sin precedentes centrada en el concepto de Federación, entendida como manera no estatal de organización social y política distinta del Estado federal²⁶. Y como la Federación no es un Estado, la cuestión de saber en qué nivel se sitúa la soberanía es irrelevante. Porque, en la medida en que la Federación también implica un cuestionamiento de la distinción entre Estado federal y Confederación, no tiene en cuenta el principio de la soberanía. La

22 CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t.I, Paris, Sirey, 1920, p. 13.

23 No obstante, se podría discutir con Stéphane Rials, el empleo de la palabra «soberanía» para calificar el poder del Estado. Y ello porque en la medida en que este último está jurídicamente limitado, la calificación contradice el carácter absoluto de la soberanía: S. RIALS, *Destin du fédéralisme*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1986, p. 7-8.

24 CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t.I, cit., p. 14.

25 Ch. CHAUMONT, «Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat», Mélanges Basdevant, Paris, Pedone, 1960, p. 117.

26 Olivier BEAUD, *Tbéorie de la Fédération*, Paris, Presses Universitaires de France, collection «Léviathan», 2007.

Federación se basa en una dualidad y aparece «*al mismo tiempo como una unión de Estados y como institución autónoma en relación con esos Estados*»²⁷. Su principio constitutivo es el «*pacto federativo*» (*foedus*), que no es ni un tratado ni una constitución²⁸ y procede de la voluntad convergente de una «*pluralidad de pueblos constituyentes, que son los sujetos de la soberanía de los Estados miembros*»²⁹.

La tesis es seductora: podría proporcionar una categoría jurídica a la Unión Europea en un esfuerzo por resolver la contradicción entre la preservación de la soberanía del Estado, o sea, la intangibilidad del Estado-nación, y el desarrollo de la integración europea. Pero se basa enteramente en el carácter monista y perenne de la soberanía estatal, que es un poder indivisible. De hecho, hace que el pacto federativo sea precario y revocable: la Federación, aunque autónoma, no deja de ser el resultado de una unión de Estados. Asimismo, la Federación también es reversible y no puede basarse en una Constitución, ya que «*es imposible separar la constitución del cuerpo político al que ésta presta la forma de organización*»³⁰. En otras palabras, la Unión Europea puede aparecer ciertamente como una entidad política específica, pero no como un cuerpo político o una sociedad política, cualidades que sólo puede ostentar el Estado gracias a su poder soberano.

De esta manera, se produce *a contrario* la demostración de la imposibilidad de pensar en la existencia de un cuerpo político europeo en relación con el principio de soberanía del Estado. Por lo tanto, sólo mediante el cuestionamiento de este último se hace posible considerar tal cuerpo político.

La soberanía aparece como un concepto jurídicamente esquivo y aplicado impropriamente al Estado. Se trata, de hecho, fundamentalmente de un instrumento de lucha por la existencia y la dignidad políticas. Así, Jellinek se da cuenta de que la soberanía es un concepto político que más tarde se transformó con el fin de proporcionar una base jurídica al poder político del Estado³¹. La soberanía aparece históricamente en un contexto situado en el momento en que nace la monarquía absoluta en Europa. De hecho, en la Edad Media, ningún concepto correspondiente era utilizado en relación con el poder o la autoridad política. El concepto de soberanía sobrevivirá al fin del absolutismo y se recicla por la Revolución Francesa a través de la voluntad general inventada por Jean-Jacques Rousseau. De hecho, los revolucionarios franceses no cambiaron nada en relación con la construcción anterior de la soberanía salvo en lo que concierne a la cuestión de la legitimidad del poder político. Se trata del mito de la voluntad general, aunque la voluntad general procede de una concepción monista: es el pueblo el que en cierto sentido se da leyes a sí mismo. La soberanía se ha transformado en lo que ha llegado a ser desde entonces, a saber, un poder separado y trascendente, que gobierna desde

27 O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, *op. cit.*, p. 103.

28 O. BEAUD, *op. cit.*, p. 156, note 4.

29 O. BEAUD, «Propos sceptiques sur la légitimité d'un référendum européen ou plaidoyer pour plus de réalisme constitutionnel», in A. AUER e J.-f. FLAUSS (dir.), *Le référendum européen*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 171.

30 O. BEAUD, «Propos sceptiques sur la légitimité d'un référendum européen ou plaidoyer pour plus de réalisme constitutionnel», *art. cit.*, p. 152.

31 G. JELLINEK, *L'Etat moderne et son droit*, t. II, Paris, 1913, rééd. Ed. Panthéon Assas, 2005, p. 72 et s.

arriba el cuerpo político. Por lo tanto, la idea absolutista es un dato constante de la cuestión de la soberanía, ya que ésta aparece en relación con el poder político al mismo tiempo que éste.

Esta permanencia del concepto de soberanía tiende también a demostrar que se trata ante todo de un concepto político, en cuanto es un arma en una batalla. Es un instrumento que cristaliza una voluntad de lucha por el poder, por la hegemonía política. Inicialmente es el príncipe y más tarde es el Estado. En este último sentido, también ha habido un rodeo dado por la doctrina alemana del siglo XIX que, bajo la influencia de Hegel en particular, unirá indefectiblemente la soberanía y el Estado.

Ha sido la doctrina neo tomista la que ha denunciado de una manera más radical esta asociación dogmática de la soberanía del Estado. Así, Jacques Maritain definió la soberanía como «una propiedad absoluta e indivisible, que no puede ser objeto de participación, que no admite grados, y que pertenece al soberano independientemente de toda circunstancia política, en tanto que derecho propio de su persona»³². Esta doble propiedad de la soberanía implica su separación y su trascendencia en relación con el cuerpo político. El fenómeno culmina con el Estado-nación ya que se entiende que en este caso el Estado se confunde con el cuerpo político desde el momento en que pretende personificar a la nación: «este poder absoluto del Estado soberano sobre el cuerpo político, o sobre el pueblo, se afirma de una manera más inatacable en la medida en que el Estado es concebido como el cuerpo político o como la personificación del pueblo»³³.

En este caso existe una mistificación que constituye un obstáculo fundamental respecto de toda evolución más profunda de la integración europea. Ya que si el Estado fuera auténticamente soberano, no podría consentir ninguna restricción de su soberanía y a fortiori ser despojado de ella pura y simplemente. Un argumento de este tipo, invocado lógicamente por los defensores de la intangibilidad del Estado-nación, se encuentra en el debate sobre la construcción política de Europa. Ahora bien, constatar la inexistencia de la soberanía del Estado supone devolver a este último a su función instrumental en el cuerpo político. Si el cuerpo político es «el pueblo organizado bajo leyes justas», es necesario caer bien en la cuenta de que «la realidad política fundamental no es el Estado, sino el cuerpo político con sus distintas instituciones, o sea, las diferentes comunidades que engloba»³⁴.

Por tanto, el Gobierno no es más que el mandatario del cuerpo político, aunque, como tal, goza de una posición destacada: «*El Estado es un órgano particular especializado en las cosas que interesan al bien común del cuerpo político, y por ello es el órgano político más elevado, pero el Estado es una parte, no un todo, y sus funciones son meramente instru-*

32 J. MARITAIN, *L'Europe et l'idée fédérale*, Ed. Mame, 1993, p. 110-111; de modo más preciso, para el autor: «*La soberanía significa dos cosas: 1. Un derecho a la independencia suprema y al poder supremo que es un derecho natural e inalienable ; 2. Un derecho a una independencia y a un poder que en su propio ámbito son supremos absolutamente o de una manera transcendente, no relativamente o como perteneciente a la parte más alta en el todo. En otras palabras, la independencia del soberano en relación con ese todo y su poder sobre ese todo son supremos de modo separado del todo gobernado por el soberano*» (p. 110).

33 J. MARITAIN, *L'Europe et l'idée fédérale*, *op.cit.*, p. 125.

34 J. MARITAIN, *op. cit.*, p. 149.

mentales: garantiza el orden público, hace cumplir las leyes y tiene el poder para el cuerpo político y para el pueblo »³⁵.

Aunque no se puede olvidar que este razonamiento, desarrollado durante y al final de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto de perversión total del Estado, forma parte del sistema de pensamiento y de las creencias filosóficas y religiosas del autor, no obstante es claro que tiende a poner de relieve la esencia misma del concepto: el Estado no es más que un instrumento, el Estado sólo tiene una función instrumental, es un marco para el ejercicio de competencias. Y esta relativización del Estado permite liberar un espacio, abrir una vía de reflexión: resulta posible pensar tanto en los ordenamientos jurídicos en juego como en la reconstrucción de la sustancia humana del Estado, del *demos* como unidad compuesta. El ordenamiento jurídico del Estado puede ser compatible con el ordenamiento jurídico de la UE o con el ordenamiento jurídico internacional, sin que la soberanía del Estado constituya un obstáculo insalvable. Porque, a partir del momento en que la soberanía se convierte en una suma de competencias, el Estado se hace más permeable a los ordenamientos jurídicos supranacionales. Todo ello hace más fáciles las relaciones sistémicas entre ordenamientos jurídicos: el Estado soberano deja de estar cerrado en sí mismo, se abre a los demás ordenamientos jurídicos. La ruptura de este bloqueo conceptual que representa la soberanía del Estado hace ahora posible la reflexión sobre la existencia de un cuerpo político europeo: la adecuación del Estado y de la nación que resulta puesta en cuestión mediante la ficción de la personificación de la nación por el Estado, lo cual tiene sentido si se hace de la soberanía el «*poder característico del estado*», aunque sea referido a la nación³⁶. Si este no es el caso, la absorción de la nación por el Estado en nombre de la unificación de la base social de éste no tiene razón de ser. Ciertamente el Estado no desaparece con la soberanía, pero se convierte en una mera suma de competencias.

De este modo, si el Estado no es más que un marco de ejercicio de competencias, la conclusión es que la nación puede bastarse a sí misma. De hecho, la soberanía no está ligada conceptualmente al Estado, sino a la nación, en la medida en que ella demuestra no sólo la existencia de una nación, sino su voluntad de continuar su existencia, en su ser. Instrumento de medida del dinamismo nacional, «*la soberanía aparece entonces, no como un poder totalmente acabado y completo, sino como un esfuerzo, una búsqueda, una reivindicación, una conquista y en caso de necesidad, una resistencia y una rebelión*»³⁷. Por esta razón la soberanía se considera más como un concepto sociológico que jurídico, ya que no puede estar asociada con el Estado: se trata de «*la capacidad de ejercer ciertas competencias que constituyen la expresión, a través del Estado, de la existencia de una nación*»³⁸.

Pero la ruptura de esa relación de identificación de la nación y del Estado plantea un amplio cuestionamiento de «*los modos de expresión democrática*»: «*Es decir, todo el debate consiste entonces en preguntarse cómo resucitar la soberanía democrática si ya no se ejerce dentro del marco del Estado. En otras palabras (...), ¿cómo reconstruir una comunidad política,*

35 *Id.*, p. 149.

36 Según la idea de Carré de Malberg.

37 Ch. CHAUMONT, «Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat», *Mélanges Basdevant*, art. cit., p. 142.

38 Ch. CHAUMONT, art. cit., p. 137.

o sea, una comunidad surgida de un contrato cuando el Estado pierde su soberanía? Si el Estado pierde su soberanía, la comunidad política pierde sus fronteras, sus poderes, y por lo tanto pierde su sustancia y su capacidad para gobernarse»³⁹. En otras palabras y en la medida en que el Estado aparece simplemente un marco de ejercicio de las competencias, el problema se plantea sobre el futuro del *demos*, del sustrato humano del Estado. Por su parte, Jacques Maritain y la doctrina neo-tomista ha aportado algunos elementos para una respuesta. Maritain, que era un federalista convencido, cree que a partir del momento en que la nación autónoma no es autosuficiente en tanto que cuerpo político organizado⁴⁰, nada se opone a que encuentre esta suficiencia, esta autonomía en un cuerpo político más amplio⁴¹, el cuerpo político europeo.

Este cuerpo político europeo no se limita a esa comunidad de valores que plantea el Tratado de la Unión Europea y que viene a superponerse a los Estados miembros. Considerar la posibilidad de un verdadero cuerpo político europeo equivale a preguntarse si las naciones pueden proyectarse más allá e independientemente de su apoyo del Estado que, al proyectarse él mismo en el ámbito europeo, está llamado a transformarse y a convertirse en otra cosa. ¿Se puede hacer coexistir un cuerpo político europeo con naciones llamadas a subsistir en su ser cultural? ¿Cómo pueden las naciones unirse para convertirse en partes integrantes de un cuerpo político europeo?

A modo de respuesta, se propone aquí dar a este último la forma de una *Multinación*.

II. La multinación, expresión del cuerpo político europeo

Si la cuestión de la existencia de un cuerpo político europeo no es nueva, hay que precisar que esa cuestión está fundamentalmente planteada en términos de legitimidad democrática, es decir, sobre todo, por una parte, acerca del modo técnico de expresión de los pueblos europeos para aceptar la profundización del proceso de integración; por otro lado, sobre las condiciones del surgimiento de una legitimación democrática del sistema de adopción de decisiones de la Unión Europea (el famoso *déficit democrático*). El modo de plantear la cuestión no sólo es pertinente sino que corre también el riesgo de desembocar inmediatamente en la constatación de un fracaso: «*si la democracia ha florecido en su marco nacional original, puede desplegarse a duras penas en el ámbito supranacional que le es menos natural. Esto se debe básicamente a que la sumisión voluntaria de la minoría a la voluntad de la mayoría que está en el principio mismo de la institución democrática, presupone la existencia de un fuerte vínculo de pertenencia de todos a un cuerpo político común, cuyo advenimiento, manifestado en el contexto nacional, constituye una quimera, incluso si los avances de la legislación de la Unión de derecho y de la correspondiente garantía de respeto por la ley mayoritaria de los derechos fundamentales de la persona podría finalmente contribuir a ello*»⁴². No se podría

39 B. BADIE, «La V^e République et la souveraineté», *Revue du droit public et de la science politique*, núm. 5/6-1998, p. 1478.

40 Obsérvese cómo aquí se prefiere lógicamente el concepto de autonomía al de soberanía. Pero hay que entender este concepto en su sentido etimológico, es decir, como la capacidad de gobernarse a sí mismo. En este sentido, e encuentra más cerca del concepto de la antigua *polis* democrática griega que del significado que se da en el Estado compuesto moderno.

41 J. MARITAIN, *L'Europe et l'idée fédérale*, *op. cit.*

42 J. ROUX, *op. cit.*, p. 71.

decir mejor que el fortalecimiento de la democracia europea presupone la afirmación de la Unión Europea como cuerpo político específico.

Una dificultad adicional nace del hecho de que los «pueblos» europeos mencionados en el Preámbulo del Tratado aparecen cada vez menos como un *dato* en el constitucionalismo moderno, es decir, en los textos de derecho positivo constitucional y cada vez más como una mera *construcción intelectual*: la nación en tanto que colectividad unificada y homogénea de ciudadanos ya no es algo evidente. Y no en el sentido de que la nación misma esté en cuestión en tanto que realidad social dotada de una fuerza unificadora, sino porque su propia sustancia está cada vez más en tela de juicio a causa de las fuerzas centrífugas y centrípetas. La desaparición de los imperios coloniales o multinacionales a lo largo del siglo XX, por un lado, el desarrollo de la mundialización, por otro, han tenido el efecto de revelar el carácter profundamente aleatorio de la distribución de los pueblos y de los Estados. Desde el punto de vista jurídico, el resultado es la necesidad de entender el sustrato humano del Estado como una pluralidad institucionalizada, organizada y controlada en la coexistencia de grupos sub-nacionales que se denominan, según los casos, minorías, comunidades, pueblos o nacionalidades. Este problema fue percibido especialmente desde el mismo día después de la Primera Guerra Mundial, por el jurista y político austriaco Karl Renner (1870-1950), uno de los principales expertos en la cuestión nacional: «*Si bien es cierto que la nación se ha convertido por regla general en un Estado y por lo tanto la verdadera fuerza motriz del desarrollo histórico, no es menos cierto que la distribución geográfica del planeta, la ausencia de una regla en el primer asentamiento de grupos étnicos, el desarrollo histórico de los pueblos, así como las necesidades actuales de la comunicación y de la economía han hecho que resulte imposible una distribución total de este planeta en verdaderos Estados nacionales. Podemos ver minorías extranjeras en el seno de los Estados nacionales acabados (...); encontramos naciones mezcladas por necesidades económicas, de manera que los Estados nacionales heterogéneos son inevitables, Estados compuestos por dos o tres naciones, o incluso más (...); ¿cuál es el destino jurídico de estas naciones heterogéneas y fragmentadas? (...) ¿Qué evolución debemos esperar de ellas?*»⁴³. Los hechos confirman hoy esta afirmación: al pueblo político, tradicionalmente entendido como una comunidad unificada y homogénea de ciudadanos se ha añadido el «pueblo-sociedad», es decir, el conjunto de los hombres situados en la singularidad de sus identidades concretas.

Este fenómeno, particularmente visible en el continente europeo, puede ser el pretexto para otro tipo de organización de la sociabilidad humana que el Estado-nación, demasiado uniformador, ya no es capaz de ofrecer. Inmediatamente después de la Segunda Guerra mundial, Alexandre Kojève constataba el agotamiento de las naciones en tanto que realidad política exclusiva a partir del ejemplo francés: «*reduciendo el peso, que ha llegado a ser aplastante, del pasado glorioso y secular de la nación, haría falta proclamar con toda claridad y franqueza que el período de «nacional» de la historia se ha cerrado, que Francia está políticamente muerta de una vez por todas en tanto que Estado-Nación. Pero sería necesario añadir al afirmar lo anterior que este fin es al mismo tiempo un comienzo, que en este caso la muerte es también un renacimiento. Pero la nación puede y debe sobrepasarse a ella misma a través y dentro de una unión internacional de Naciones emparentadas, en la que ella puede y*

⁴³ K. RENNER, *La nation, mythe et réalité* (1964), traducción francesa, Presses universitaires de Nancy, 1998, p. 39.

*debe reafirmar su especificidad cultural, social y política, imponiendo estos caracteres mediante un proceso pacífico de emulación fraternal, igualitaria y libre, al conjunto más amplio que ella contribuye a crear mediante su propia eliminación en tanto que Nación exclusiva y aislada»*⁴⁴. El cuerpo político europeo, en este sentido, parece capaz de dar cabida a esta proyección de la nación en el seno de una realidad política superior compartida con otras, ya que la nación se ha convertido en un marco demasiado estrecho para encarnar una realidad política exclusiva que le pertenece.

Esta es la razón por la que el cuerpo político europeo podría tomar la forma de *Multinación*, que se define como una sociedad política compuesta por varias comunidades nacionales, unidas por el deseo de compartir un destino común. Se trata, por tanto de una arquitectura política compleja: lejos de la sencillez elemental del Estado-nación, en la medida en que se trata de una estructura monista, el cuerpo político europeo se funda en un dualismo. Así, el cuerpo político europeo no rechaza ni al Estado ni, *a fortiori*, a la nación, sino que tiende a separarlos y hacer visible una forma de sociedad política opuesta en todos los sentidos al Estado-nación ya que supone un cuestionamiento de la relación transitiva entre el Estado y la nación. Esto significa que la dualidad constitutiva del cuerpo político europeo es la base misma de su identidad. La *Multinación* es la condición para que las naciones que participan en la construcción política de Europa puedan encontrar en ella, no su propia destrucción, sino más bien las condiciones para su preservación y su continuidad. De lo contrario existe el gran riesgo, bien palpable hoy, de hacer de la exclusividad del Estado-nación el instrumento de una reacción defensiva, nacionalista, de salvaguardia de una identidad amenazada por el debilitamiento de la nación como realidad política.

Este modelo de sociedad política no es nuevo. Se trata de la aplicación al ámbito europeo de la teoría del Estado plurinacional desarrollada por el jurista austríaco Karl Renner, ya mencionada. Se basa en la idea de que, en una sociedad política cuya base social es heterogénea, el «*poder jurídico de la minoría no es más que la participación ordenada en el Estado compuesto. Cada minoría que (...) está separada de otras minorías o de la mayoría, sobre una base que puede ser histórico-territorial, étnico-territorial o personal, constituye a partir de funciones bien definidas una especie de Estado dentro del Estado. Por encima de estos fragmentos estatales nacionales se superpone la comunidad englobante como una especie de Estado superior en cuyas funciones las naciones separadas participan como una comunidad indivisible*»⁴⁵. Las entidades nacionales ordenadas de esta manera se convierten en componentes de los factores constitutivos de la sociedad política superior y forman una *Multinación*. Desde un punto de vista teórico, este modelo político alternativo al Estado-nación se basa en tres principios esenciales: «La organización de cada nación en un conjunto nacional, el reparto de las competencias entre las corporaciones nacionales y las instancias supraestatales y, finalmente, la forma de reunir a cada una de las naciones en un Estado superior, o sea, el principio federativo.»⁴⁶.

44 A. KOJEVE, «L'Empire latin. Esquisse d'une doctrine de la politique française (27 août 1945)», in *La Règle du jeu*, núm. 1-1990, p. 102.

45 K. RENNER, *La nation, mythe et réalité*, *op.cit.*, p. 102.

46 *Id.*, p. 102.

La *Multinación* concibe de una manera distinta la relación tradicional entre el Estado y la Nación. Trata de hacer de la nación un sujeto de derecho, o sea, una persona jurídica distinta tanto del Estado como de la nación estatal, con las que se confundía perfectamente, según el modelo tradicional del Estado-nación. En este sentido, la nación deja de ser una simple figura del poder político, como es el caso de las sociedades políticas fundadas sobre el principio de la soberanía nacional. La relación de exclusividad entre el individuo, ciudadano abstracto, y el Estado, característica del Estado-nación, se rompe puesto que entre ellos se inserta un cuerpo intermedio, la nación jurídicamente constituida en «corporación nacional», para retomar la idea de Karl Renner, y dotada par la misma de la personalidad jurídica de derecho público. Pero esta realidad nacional es más identitaria que política, ya que se funda sobre pertenencias concretas. Esta «corporation national» puede organizarse sobre una base territorial clásica, cuando los grupos nacionales están claramente repartidos sobre territorios bien diferenciados. Pero también puede organizarse sobre una base personal de modo que hablaremos entonces de «autonomía personal». Desde un punto de vista práctico, la autonomía personal se refiere a las situaciones en las que las comunidades nacionales no están situadas sobre territorios claramente diferenciados, sino que se encuentran mezcladas sobre un mismo territorio. Entonces, se tratará de llevar a cabo una disociación entre el territorio y su administración, dando a la autonomía un fundamento individual independientemente del lugar de residencia en cualquier caso. Si el estatuto de autonomía se aplica por tanto al individuo en cuanto tal, no se aplica de modo indiferente al conjunto de los habitantes de un territorio determinado, sino únicamente a quienes libre e individualmente han optado por su pertenencia nacional. De este modo, la autonomía no descansa sobre la configuración nacional de una región, sino sobre una opción personal y de ahí el nombre de «autonomía personal».

A partir de ahí se esboza el modelo de la *Multinación*, antítesis del Estado nacional: la *Multinación* forma un cuerpo político territorial en tanto que principio de organización y de coexistencia de las naciones que engloba. Estas últimas se convierten en comunidades de cultura separadas de su Estado tutelar. De este modo, se encuentran disociadas la unidad política de la sociedad política englobante y la unidad nacional de las naciones subordinadas, pero autónomas: corresponden al cuerpo político desnacionalizados unas naciones desestatzadas y, sin embargo, ordenadas en un principio supranacional que las engloba.

Entonces resulta posible esbozar la arquitectura del cuerpo político europeo a partir del *demos* nacional: en el ámbito central, es decir, en el europeo, «nace una identidad política, un Estado que va en la dirección "francesa". La política exterior y las cuestiones de seguridad se convierten en el núcleo de la construcción «republicana» de un Estado sujeto, de una «nación» (en el sentido francés del término). Unos ciudadanos dependen de ella, un pueblo que opta por identificarse en el ámbito político con los valores de ese Estado sujeto y que son patriotas en términos políticos, sin sentirse necesariamente miembros de una misma gran familia en el sentido orgánico». Por otro lado, la nación «permanece como polo de la identidad cultural y de la comunidad. La nación de tipo alemán subsiste en el ámbito nacional y subnacional pero bajo la forma original que le otorga Herder, en la que la nación es tan importante que no se requiere su expresión dentro de un Estado»⁴⁷.

47 O. WAEVER, «Insécurité, identité, une dialectique sans fin», in *Entre Union et nations, l'Etat en Europe* (dir. A.-M. Le Gloanec), Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 127.

De esta manera, el ciudadano europeo es portador, no de una multiplicidad de identidades sino de una identidad dual. Esto impone «a una misma persona diferenciar su papel como miembro de un «pueblo europeo» del de ciudadano de la Unión»⁴⁸. Además, esta diferenciación supone que la ciudadanía europea no se muestra, como sucede actualmente, como una ciudadanía superpuesta, una extrapolación de las ciudadanía nacionales⁴⁹, sino como una realidad jurídica autónoma, fundada en este caso sobre una nacionalidad propia de la Unión europea y no condicionada por las nacionalidades de los Estados miembros, de modo que esta nacionalidad europea para algunos «supondría el surgimiento de un pueblo europeo o, al menos, de una nación europea compuesta por pueblos de Europa»⁵⁰. Sin embargo, el surgimiento de una *Multinación* europea permitiría vencer este obstáculo, que no procede sólo de la realidad de los hechos, sino que también es conceptual en el sentido de que permanece encerrado en el marco de la soberanía del Estado.

Sin embargo, todavía es necesario que esta posible *Multinación* europea constituya en sí misma la expresión de un cuerpo electoral uniforme y homogéneo en la medida en que la democracia representativa, en la que se basa el funcionamiento de la Unión Europea (artículo 10 del Tratado de la UE) exige clásicamente una operación matemática (los mecanismos electorales) con el fin de agregar los votos individuales de los electores en una sola voluntad corporativa capaz incluso de crear un cuerpo político europeo. Sólo un procedimiento electoral uniforme estaría en condiciones de transformar las voluntades individuales de los ciudadanos en una voluntad única, la de la *Multinación* europea. No basta con elegir el Parlamento europeo mediante sufragio universal directo, sino que sería necesario que ese poder de sufragio estuviera fundado sobre un cuerpo electoral único, para poder acreditar la existencia de un cuerpo político europeo. En ese sentido, el artículo 14.2 del Tratado sobre la Unión europea constituye una primera aproximación a ese cuerpo electoral europeo único que todavía no existe: «El Parlamento europeo se compone de representantes de los ciudadanos de la Unión». En este sentido, el precepto expresa bien una «situación intermedia»⁵¹, según la cual el Parlamento europeo no representa ya a los pueblos de los Estados miembros, «ya que en relación con las elecciones europeas, los pueblos ya no están individualizados los unos en relación con los otros», en la medida en que «en cada Estado, ni el cuerpo electoral, ni el colegio de los elegidos [están] ya compuestos de manera absolutamente homogénea desde el punto de vista de la nacionalidad»⁵².

Si bien este fenómeno se mantiene, al menos desde el punto de vista estadístico es poco significativo. Pero desde el punto de vista jurídico es esencial ya que permite la posibilidad de un cuerpo político europeo, que a su vez podría formar parte de una *Multinación*. Desde luego, «éste no se inspiraría en el paradigma westfaliano. Más bien, buscaría su singularidad en dirección hacia una amplia «república» que, en un mundo cada vez más cosmopolita, ocuparía una posición intermedia entre los Estados capaces de sobrevivir y una red de organizaciones internacionales destinadas a ejercer progresivamente una especie de tipo de gobierno

48 J. HABERMAS, *op. cit.*, p. 92.

49 Artículo 20 del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea: «Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.»

50 J. ROUX, *op. cit.*, p. 73.

51 J. ROUX, *op. cit.*, p. 148.

52 *Id.*, p. 148.

*a escala planetaria. En resumen, si la República se ha mantenido durante mucho tiempo confinada dentro de los límites de la polis o la ciudad como organización política, antes de extenderse a finales del siglo XVIII a escala de los Estados, ¿Podemos imaginar que el siglo XXI le ofrece la posibilidad de implantarse en el ámbito de un continente?*⁵³.

TITLE: *The European Politic Building and the problem of the Demo.*

ABSTRACT: *Reflections about the political construction of Europe, approached from a prospective and not retrospective point of view.*

RESUMEN: *Reflexiones la construcción política de Europa, abordada desde un punto de vista prospectivo y no retrospectivo.*

KEY WORDS: *Europe, Sovereignty.*

PALABRAS CLAVE: *Europa, Soberanía.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 3.07.2013. FECHA DE ACEPTACIÓN: 30.07.2013.

53 J.-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 142.

