

CONSTITUCIÓN EUROPEA E IDENTIDAD EUROPEA. POTENCIALIDADES Y PELIGROS DEL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA (*)

ARMIN VON BOGDANDY

SUMARIO: I. TEMA Y PREMISAS: A) *Desarrollo y dimensiones del tema;* B) *Identidad colectiva. Esbozo del fenómeno.*—II. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA IDENTIDAD EN EL TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA: A) *Un origen común.* B) *Quiénes somos: Una comunidad de destino en un mismo espacio físico. Una comunidad escogida. Una comunidad de valores. Quiénes no somos.* C) *Órganos políticos y participación política.*—III. OBSTÁCULOS EN EL CAMINO QUE VA DESDE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA IDENTIDAD AL CONTENIDO DE LA MISMA.—IV. INTERÉS PROPIO RACIONAL COMO ENFOQUE ALTERNATIVO.

I. TEMA Y PREMISAS

A) *Desarrollo y dimensiones del tema*

Desde el inicio mismo de la integración europea son numerosas las voces que estiman indispensable la construcción de una identidad europea (1). Pienzan que es necesario que los ciudadanos se identifiquen con la organización supranacional para que ésta se convierta en una comunidad política (*Gemeinwesen*) estable y duradera. Ya al comienzo de los años setenta, los Gobiernos realizaron oficialmente esfuerzos en esta dirección, el primero de los cuales fue la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de 1973 sobre la iden-

(*) Título original: «Europäische Verfassung und europäische Identität. Potenziale und Gefahren im Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa», publicado en *Juristenzeitung (JZ)*, enero 2004. Traducción del alemán de Antonio Arroyo Gil y Max Meier.

(1) E. B. HASS: *The Uniting of Europe*, 1958, pág. 16; U. MEYER-CORDING: «Die Europäische Integration als geistiger Entwicklungsprozeß», *ArchVR* 10 (1962), págs. 42, 45, 49, 58 sig., 68.

tividad europea (2). El éxito más bien moderado de las políticas identitarias hasta ahora practicadas (3) es una de las razones que explica los actuales esfuerzos tendentes a la elaboración de un documento constitucional europeo que «acerque a los ciudadanos el proyecto y las instituciones europeas (...)» (4).

La cuestión de si realmente es necesario que los ciudadanos de la Unión se identifiquen con ella para que ésta pueda cumplir permanentemente sus tareas, no tiene una respuesta científica indiscutida. Es cierto que generalmente se entiende como una verdad contrastada por la experiencia que un Estado liberal democrático sólo funciona correctamente cuando no se desintegra en agrupaciones religiosas, étnicas o sociales irreconciliables (5). No obstante, para evitar esa desintegración basta con que exista una convivencia civil y respetuosa del Derecho; *no* es indispensable una identificación solidaria de los ciudadanos con la organización política, un «nosotros» (6). La afirmación de que tal identificación es necesaria, es generalmente un axioma que forma parte integral de las concepciones normativas que atribuyen una gran relevancia a la comunidad y al espíritu colectivo (7). Uno de los mayores encantos del concepto de iden-

(2) *Documento sobre la identidad europea*, adoptado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la Comunidad Europea el 14 de diciembre de 1973 en Copenhague, Serie Europa-Archiv 2/1974, D-50 (a falta de institucionalización del Consejo Europeo, la aprobación formal correspondía a los Ministros de Asuntos Exteriores).

(3) Pueden encontrarse datos pormenorizados que dan prueba de ello en las encuestas del «Eurobarómetro»: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_en.htm (julio de 2003).

(4) Convención Europea, Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, 18 de julio de 2003, Preámbulo.

(5) Téngase en cuenta: H. HELLER: «Politische Demokratie und soziale Homogenität», en *idem*, *Gesammelte Werke*, tomo 2, 1971, pág. 421. Según Heller, la democracia de Weimar dependía de una única circunstancia: que las clases dominantes hubiesen hecho creer al proletariado de manera convincente que éste sólo podía mejorar su situación económica a través de los procedimientos previstos en la propia Constitución de Weimar. En contra de lo que se establece en la *BVerfGE* 89, 155, 186, Heller considera escasa la función política e integradora de las coincidencias sustanciales (*substantielle Gemeinsamkeit*). No presta mayor atención, al tenerlos por fenómenos del pasado, a los factores integradores y a los contenidos identitarios que son el idioma, la historia y la cultura comunes, a los que acude el Tribunal Constitucional Federal (*ibidem*, pág. 429). En cambio, sí ve en un Estado federal europeo una opción viable y legítima, *ibidem*, pág. 433.

(6) Una concepción de este tipo, escéptica con los elementos identitarios, presta atención más bien a los procedimientos de formación de la voluntad, que tienen que prever formas de agrupación de ésta que reflejen la diversidad de la comunidad política organizada.

(7) F. NEIDHART: «Formen und Funktionen gesellschaftlichen Grundkonsenses», en SCHUPPERT y BUMKE (eds.): *Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens*, 2000, págs. 15 y sig., 26 y sigs., señala de manera plausible que la necesidad social de una identidad co-

tividad radica precisamente en el hecho de que al presentarlo como concepto sociológico-descriptivo, se excusa la necesidad de ofrecer una fundamentación para las premisas normativas.

En todo caso, sin embargo, en el estado actual de nuestros conocimientos, hay base suficiente para afirmar que el establecimiento de una identidad colectiva *puede* ser útil para conseguir la estabilidad y la capacidad de resistencia de una comunidad política organizada, en el bien entendido de que de esta hipótesis no cabe derivar conclusión normativa alguna. Dado que tanto las presunciones jurídicas de identidad (*rechtliche Identitätsanmutungen*) como, *a fortiori*, la imposición coactiva de una determinada identidad (*Identitätszumutungen*) afectan al núcleo mismo de la autonomía y dignidad del individuo y son por ello muy problemáticas desde la perspectiva del derecho fundamental a la libertad de conciencia (8), incluso si se demostrara que es necesario para la existencia de la comunidad que los individuos se identifiquen con ella, no sería fácil extraer de ello consecuencias normativas. Es, en consecuencia, un propósito hermenéutico y prospectivo, pero también crítico, el que anima la reflexión que a continuación se ofrece sobre la potencialidad del Proyecto de Tratado constitucional (TConst.E) (9) para establecer una identidad europea; una reflexión

lectiva es fácilmente sobrevalorada; también H. H. BOHLE, W. HEITMEYER, W. KÜHNEL y U. SANDER: «Anomie in der modernen Gesellschaft», en HEITMEYER (ed.): *Was treibt die Gesellschaft auseinander?*, 1997, págs. 29 y, en especial, 54 y sigs.; R. DAHRENDORF: *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, 1965, págs. 161 y sigs., 174 y sigs.; E. DENNINGER: «Integration und Identität», *KJ* 34 (2001), pág. 447.

(8) E.-W. BÖCKENFÖRDE: «Das Grundrecht der Gewissensfreiheit», en IDEM: *Staat, Verfassung, Demokratie*, 1991, págs. 200, 219, 226 y ssig., 241 y sigs.; en sentido similar, E. DENNINGER: «Streitbare Demokratie und Schutz der Verfassung», en: BENDA, MAIHOFER y VOGEL (eds.): *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2.ª ed., 1994, § 16 marg. 75; IDEM: *Freiheitliche demokratische Grundordnung*, 2 tomos, 1977, págs. 10 y sigs.

(9) De los primeros análisis del TConst.E véanse F. CHALTIEL: «Une Constitut pour l'Europe, An I de la République Européenne», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 471, 2003, 493; P. CRAIG: «What Constitution does Europe need? The House that Giscard Built», *The Federal Trust*, August 2003; M. DOUGAN: «The Convention's Draft Constitutional Treaty: A Tidying-Up Exercise' that needs some tidying-up of its own», *The Federal Trust*, August 2003; J. O. FROSINI *et al.*: «I lavori della Convenzione europea», *Quaderni costituzionali*, 2003, pág. 387; D. HABERSTEAM *et al.*: *Making It Our Own, A trans-European proposal on amending the draft Constitutional Treaty for the European Union*, <http://www.umich.edu/~iinet/euclMiscHTML/EUnews.html> (08.11.03); F. KAUFF-GAZIN y M. PIETRI: «Premières analyses du projet de Constitution Européenne», Europe-Éditions du Juris-Classeur, 2003, pág. 3; B. MATHIEU y M. VERPEAUX: «Brèves remarques sur le projet de "Constitution Européenne"», *La Semaine Juridique*, núm. 45, 2003, págs. 1909 y sigs.; A. MAURER: *Schließt sich der Kreis? Der Konvent, nationale Vorbehalte und die Regierungskonferenz*, Teil I, <http://www.swp-berlin.org/pdf/brennpunkte/eukonvregkonfanalyse01.pdf> (08.11.03); J. MEYER y S. HÖLSCHIEDT: «Die europäische

que desde un punto de vista disciplinar se encuadra en el ámbito propio de la Teoría General del Estado, no exento de problemas metodológicos.

B) *Identidad colectiva. Esbozo del fenómeno*

Se entiende que los fenómenos de identidad social crean una identidad *colectiva* y fundamentan la existencia de un «*nosotros*», en la medida en la que los ciudadanos se conciben a sí mismos como miembros de un grupo en razón de determinados procesos psíquicos coincidentes (*gleichgerichtete psychischer Vorgänge*) (10). Según la Psicología Social, el elemento esencial de una identidad colectiva es la percepción, compartida por una gran cantidad de personas, de pertenecer a un mismo grupo (11). Una identidad colectiva se basa en procesos convergentes de inordinación (*gleichgerichtete Zuordnungsprozesse*); son, por tanto, los procesos *cognitivos* los que explican el fenómeno de la identidad colectiva.

La explicación que ofrece la Psicología Social es la siguiente: toda percepción conduce a una categorización de lo percibido como un conjunto de clases discontinuas. Al agrupar una variedad potencialmente infinita de estímulos en un número limitado de categorías, esta clasificación pone claridad en un mundo que de otro modo resultaría muy confuso. Los individuos se sitúan a sí

Verfassung des Europäischen Konvents», *EuZW*, 2003, pág. 613; P.-C. MÜLLER-GRAFF: «Die Kopartikel des Verfassungsentwurfs für Europa», *Integration*, 2/2003, pág. 111; J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: «El proyecto de Constitución europea: Reflexiones sobre los trabajos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, pág. 527; M. PINTO-DUSCHINSKY: «All in the translation – What the proposed European Constitution means for Britain», *TLS*, June 13, 2003, 3; T. OPPERMAN: «Eine Verfassung für die Europäische Union», *DVBl.*, 2003, págs. 1165 (1.ª parte), 1234 (2.ª parte); J. SCHWARZE: «Ein pragmatischer Verfassungsentwurf», *EuR*, 2003, pág. 535.

(10) Para evitar la aparición de reivindicaciones esencialistas problemáticas parece aconsejable la vinculación de la identidad colectiva a los procesos psíquicos de los ciudadanos individuales, U. NEUMANN: «Wissenschaftstheorie und Rechtswissenschaft», en KAUFMANN y HASSEMER (eds.), *Einführung in die Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*, 6.ª ed., 1994, págs. 422, 430 y sigs.; esto se corresponde con el individualismo metódico, H. ALBERT: «Methodischer Individualismus und historische Analyse», en ACHAM y SCHULZ (eds.): *Teil und Ganzes*, 1990, pág. 219.

(11) Sobre lo que sigue, véase O. ANGELUCCI: *Zur Ökologie einer europäischen Identität*, 2003, págs. 33 y sigs., 53 y sigs., que, por su parte, se basa en la Teoría de la identidad social (fundamental en este sentido es H. TAJFEL: *Human groups and social categories: Studies in social psychology*, 1981), así como en la Teoría de la representación social [sobre todo, S. MOSCOVICI: *La Psychanalyse, son image et son public*, 1961; FARR y MOSCOVICI (eds.): *Social Representations*, 1984].

mismos y a los demás por referencia a un sistema de categorías. El proceso no consiste, por tanto, únicamente en una decodificación de la percepción, sino también en un autopoicionamiento (*Selbstverortung*). La imagen que un individuo tiene de sí mismo se basa en su clasificación dentro de determinadas categorías. La identificación social significa la «internalización de una categoría social», la transformación de una categoría predeterminada por la sociedad en una decisión interna. Metafóricamente este proceso se podría describir como la constitución de una identidad colectiva a partir de «inscripciones» en una especie de «enciclopedia colectiva» que es «válida» para cada grupo. Una transformación de las categorías por medio de las cuales el individuo construye su identidad influirá, en consecuencia, sobre ésta. De acuerdo con ello, la Psicología Social actual considera que las identidades sociales son construcciones relativamente mutables, no entidades estables.

Una identidad colectiva es un sentimiento de pertenencia social consciente y reflexivo. En este sentido, la política identitaria europea se esfuerza por conseguir que los ciudadanos consideren que la condición de europeos (*Europäersein*) que les otorga su inclusión en una organización supranacional es un elemento esencial de la imagen que de sí mismos tienen y que actúen en consecuencia. La idea de que la identidad se forma sobre la base de construcciones sociales permite considerar viable el mencionado proyecto político de erigir una identidad europea sobre los fundamentos de un texto constitucional europeo adecuado (12), sin que ello implique la aceptación de las premisas propias del patriotismo constitucional, en el sentido en que lo propugnan Sternberger o Habermas (13).

Ciertamente, una Constitución representa *sólo un elemento* del amplio proceso de evolución social que acuña las identidades de los ciudadanos (14).

(12) Apenas parece posible especificar fechas hasta que el mismo tenga éxito. Probablemente el decenio pueda ser una unidad de medida adecuada. Sin embargo, la posibilidad de que puedan producirse modificaciones notorias una vez transcurridos cinco años es algo que ya indicó O. Angelucci, págs. 160 sig. y 163 sig.

(13) J. HABERMAS: «Geschichtsbewußtsein und posttraditionale Identität», en IDEM: *Eine Art Schadensabwicklung*, 1987, págs. 173 sig.; D. STERNBERGER: «Verfassungspatriotismus», en *Schriften*, tomo X, 1990, en especial, págs. 17 sig., 24, 30 sig.; en general, J. H. H. WEILER: «Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg», en NICOLAIDIS y HOWSE (eds.): *The Federal Vision*, 2001, pág. 63.

(14) Esto es algo que se deriva ya de la comparación con la República Federal de Alemania, en donde el rol central que le corresponde a la Ley Fundamental en orden a la formación de la identidad comparativamente es mucho mayor que en otros países europeos, J. GEBHARDT: «Verfassungspatriotismus als Identitätskonzept der Nation», *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 14/93, págs. 31, 33 sig.; M. R. LEPSIUS: *Interessen, Ideen und Institutionen*, 1990, págs. 63, 77 sig.; H. RAUSCH: «Politisches Bewußtsein und politische Einstellungen im Wandel», en WEIDENFELD

Además, el camino que va desde una Constitución que, por el momento, no es más que un *texto* constitucional, hasta los procesos psíquicos de autodefinición de los ciudadanos es ciertamente muy largo. Es muy útil a estos efectos distinguir la eficacia *directa* de la *indirecta* o *mediata*. Una Constitución tiene efectos directos o inmediatos en la construcción de la identidad cuando ella *misma* opera como *criterio* en los procesos decisivos de identificación. Sucede así cuando una amplia mayoría de ciudadanos ve en la Constitución como tal, o en principios constitucionales concretos, el fundamento de su pertenencia al grupo. El Derecho Constitucional, por el contrario, colabora sólo de manera *mediata* en la construcción de la identidad, creando o configurando criterios determinantes. La influencia que una Constitución puede ejercer sobre la construcción de la identidad depende, en este sentido, de los puntos de apoyo que contenga para poner en marcha procesos de identificación de los ciudadanos. Es ésta la perspectiva desde la que se analiza a continuación el potencial del TConst.E.

II. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA IDENTIDAD EN EL TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

A) *Un origen común*

Una ojeada a la investigación sobre el nacionalismo muestra que la historia común es una «entrada» importantísima de la «Enciclopedia de la identidad colectiva» (15). En la mayor parte de los casos, el «nosotros», es obra de un pa-

(ed.): *Die Identität der Deutschen*, 1983, págs. 119, 130; en relación con Francia, A. KIMMEL: «Nation, Republik, Verfassung in der französischen politischen Kultur», en GEBHARDT (ed.): *Verfassung und politische Kultur*, 1999, pág. 129. Apenas parece posible una comparación cuantitativa de la referencia «Ley Fundamental» con, por ejemplo, las referencias relativas a determinados héroes nacionales (Otto von Bismarck, los hermanos Scholl, Michael Schumacher, Rudi Völler), o con la referencia nacionalsocialismo como «catástrofe fundadora del Estado» [así, F. X. KAUFMANN: «Normative Konflikte in Deutschland», en BERGER (ed.): *Die Grenzen der Gemeinschaft*, 1997, págs. 155, 188, al igual que el Preámbulo de la Constitución del Estado Libre de Baviera] o con la referencia marco alemán [al respecto, H. BAUSINGER: «Identität im deutschsprachigen Kultur- und Medienraum», *Almende* Nr. 44, año 15 (1995), págs. 10, 19]; es de suponer que estas referencias tienen una importancia menor en amplios sectores de la población. Sobre el rol que corresponde en este sentido al Tribunal Constitucional Federal, véanse las distintas contribuciones incluidas en la obra de SCHUPPERT y BUMKE: *cit.*; U. HALTERN: «Integration als Mythos», *JöR*, 45 (1997); J. ISENSEE: «Die Verfassung als Vaterland», *Allmanach* 1988, pág. 71.

(15) B. ANDERSON: *Die Erfindung der Nation*, 1996; K. DEUTSCH: *Nationenbildung – Nationalstaat*, Integration, 1972; E. GELLNER: *Nationalismus und Moderne*, 1995; E. HOBBSBAM: *Nationen und Nationalismus*, 2.ª ed., 1992; H. SCHULZE: *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, 2.ª ed., 1995.

sado común. Siguiendo a Jean-François Lyotard, podemos considerar que la correspondiente «entrada» histórica es una gran fábula, que debe ser objeto de crítica y puesta en cuestión (16). Hay abundantes ejemplos del proceso mediante el que una elite intelectual modela una «fábula» a partir de materiales históricos amorfos, construyendo así un origen común para un grupo (sólo) proyectado, en proceso de formación, o (ya) existente (17).

Las fábulas del «origen» que circulan en las sociedades europeas varían mucho de nación a nación, lo que no tiene por qué sorprender, pues provienen de una época en la que la delimitación recíproca de las naciones europeas era un objetivo político esencial. Por el contrario, hasta el presente, no contamos con fábula alguna con base social suficiente y difusión a lo largo de toda Europa que pueda servir de fundamento para una argumentación que convenza a la mayoría de los europeos de que tienen un origen común.

Reconocida, pues, la contingencia y artificiosidad (*Konstruiertheit*) de las fábulas dominantes, puede parecer prometedora la idea de un proyecto que presente una historia común por medio de una nueva interpretación del material histórico, con tal de que este proyecto sea mantenido con firmeza y utilice los instrumentos adecuados. Las culturas centradas en los textos —como las europeas— son propicias para la idea de fijar por escrito los puntos cardinales de un «origen» común en el documento básico de la organización política del grupo. En la medida en que una Constitución deba contribuir a una fábula de este tipo, el lugar especialmente indicado para ello es el Preámbulo (18). De hecho, el TConst.E, del mismo modo que muchas de las nuevas Constituciones de Europa central y oriental, emplea el Preámbulo para suministrar los puntos cardinales de una tal fábula. La lectura y difusión del Preámbulo puede dotar a estas referencias de una eficacia inmediata para la construcción de la identidad, a la que también pueden contribuir, de forma mediata, como punto de partida de construcciones ulteriores; por ejemplo, para incorporar al mate-

(16) J.-F. LYOTARD: *Das postmoderne Wissen*, 4.^a ed., 1999, págs. 112, 63 sig.; IDEM: *Der Widerstreit*, 2.^a ed., 1989, págs. 12, 251 sig.

(17) Sobre la problemática de tales construcciones en un contexto europeo, F. HANSCHMANN: «Geschichtsgemeinschaft», *Rechtsgeschichte*, 2004 (en prensa).

(18) Sobre las funciones del Preámbulo, P. HÄBERLE: *Europäische Verfassungslehre*, 2001/2002, págs. 273 y sigs.; H. DREIER, en IDEM (ed.): *Grundgesetz*, tomo I, 1996, «Präambel», marginal 8 sig.; J. ISENSEE: «Staat und Verfassung», en IDEM, KIRCHHOF (eds.): *HbStR*, tomo I, 2.^a ed., 1995, § 13, marginal 4 sig.; C. STARCK, en v. MANGOLDT, KLEIN y STARCK (eds.): *Das Bonner Grundgesetz*, tomo I, 1999, «Präambel», marginal 29 sig.; H.-D. TREVIRANUS: «Preamble», en BERNHARDT (ed.): *EPIL*, vol. III, 2 (1997), págs. 1097 sig.; A. VON BOGDANDY: «Preamble», en DE WITTE (ed.): *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, 3, http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth020403_en.pdf (08.11.03).

rial educativo escolar (19) las «fábulas» pertinentes y ayudar así a construir la realidad.

Pero pasemos ya al Proyecto. Se suele decir que una imagen vale más que mil palabras. Una imagen a menudo puede transportar una idea con mucha más fuerza que el lenguaje. Esto es especialmente aplicable a la políglota Unión Europea con sus problemas de traducción. Por eso, no carece de relevancia la decisión de que el Tratado constitucional no comience con palabras, sino con una imagen. Si un ciudadano de la Unión abre (de golpe) el Tratado constitucional, se encuentra con lo siguiente:

Χρόμεθα γάρ πολιτεία... καὶ ὄνομα μὲν διὰ τὸ μὴ ἐς ἀλίγους ἀλλ' ἐς πλείονας οἰκεῖν δημοκρατία χέκλῃται.

Dado que los conocimientos de griego antiguo sólo están al alcance de una parte de la población muy pequeña y cada vez menor, para la mayoría de los ciudadanos de la Unión lo importante no son las ideas comprendidas en esas palabras, sino las asociaciones que evoca esa imagen escrita. Permítaseme la hipótesis de que esta imagen —reforzada por el nombre de *Tucídides*— evoca la «Grecia antigua».

Para la mayoría de los europeos esta «Grecia antigua» opera como un mito. Un mito es una historia fundadora, es decir, una historia que es contada para aclarar un presente a partir de su origen y para ofrecer más claridad respecto de lo que le sucede a uno y al resto del mundo. Un mito contiene una verdad de primer orden, que establece unas exigencias normativas y ostenta fuerza formativa (20). Puede congrega a los individuos en torno a un «nosotros» por medio de unos conocimientos y de una autoimagen comunes, por un lado, mediante la vinculación a reglas y valores comunes y, por el otro, a través del recuerdo de un pasado compartido.

Desde finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX hasta hoy mismo, los contenidos de este mito griego han determinado una fascinación por la Hélade. La Grecia antigua es «el imperio de la hermosa libertad» (*«das Reich der schönen Freiheit»*) (21). Evoca héroes luminosos y simpáticos como *Hércules*, *Aquiles* y *Ulises* (22). Evoca un mundo de ciudadanos libres y virtuosos dis-

(19) Los primeros planteamientos en este sentido pueden verse en J. ALDEBERT: *Europäisches Geschichtsbuch. Geschichtliches Unterrichtswerk für die Sekundarstufe I und II*, 1992.

(20) J. ASSMANN: *Das kulturelle Gedächtnis*, 3.ª ed., 2000, págs. 52, 75 sig.

(21) G. W. F. HEGEL: *Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte I*, editado por J. Hoffmeister, 1955, pág. 249.

(22) En este sentido, la Oda compuesta como himno de la Unión (art. IV-1 subapartado 2), ensalza una figura especialmente luminosa de la mitología griega.

puestos a luchar contra el despotismo. Un mundo que ha creado obras eternas en el arte, la filosofía y la ciencia. El mundo de la Grecia antigua se manifiesta como el «reverso» de la actual época de tenderos, que, sin embargo, sigue comprometida con sus valores. No por casualidad el más exitoso de los críticos culturales de Occidente fue un filólogo clásico, Friedrich Nietzsche. No es casualidad que Whitehead explicara toda la historia de la filosofía clásica como notas a pie de página a Platón (23). Toda la «ilustración» sobre la Grecia clásica «real existente» (24) apenas ha podido oscurecer la fuerza que todavía hoy tiene el mito.

Esta imagen gráfica como inicio de una «Constitución para Europa» evoca una idea muy atractiva e integradora acerca del lugar de donde venimos «nosotros» y sobre los estándares morales y culturales decisivos «para nosotros» (25). La imagen escrita simboliza una fábula que conecta con asociaciones positivas existentes muy extendidas y con conocimientos elementales que, no en último término, son renovados regularmente a través de la industria del entretenimiento —en el sentido, sobre todo, de una conexión afirmativa. Con esta imagen escrita al comienzo del TConst.E, éste se reconoce en ese mito y lo reclama para sí. Desde la perspectiva de la creación de la identidad, esta imagen escrita del comienzo resulta ser un hábil asidero. Además, su potencia se hace aún mayor por el hecho de que la imagen sea la misma en todas las versiones idiomáticas, pues de esa forma, al menos en un punto, el TConst.E es idéntico en todos los idiomas y para todos los pueblos.

Desde la perspectiva de la creación de una identidad, los demás fragmentos de la fábula titulada «de dónde venimos» tienen, por el contrario, escasa utilidad. Las alusiones a los (¿bárbaros?) empujes colonizadores y al humanismo como mejunje de objetivos anhelados suponen tan sólo un mínimo potencial creador de identidad. Como puntos de conexión para una «fábula europea común» acerca del «origen» no sirven, por la sencilla razón de que lo que ofrecen para aclarar este «origen» no es comprensible. No contienen —más allá del mito originario de Grecia— ninguna imagen convincente de un pasado común.

Falta, sobre todo, una referencia inequívoca a la génesis de la integración europea que al mismo tiempo pueda ofrecer una respuesta poderosa a la pre-

(23) *Prozeß und Realität*, 1979, págs. 91 sig. (versión original en inglés: *Process and Reality*, 1929).

(24) Sobre la historia reciente de la investigación en este campo véase sólo W. SCHULLER: *Griechische Geschichte*, 1980, págs. 82 sig.

(25) Otro tema distinto es en qué medida la Grecia antigua representa un mito semejante para el mundo musulmán.

gunta de su «porqué»: la experiencia de las catástrofes del siglo XX y, sobre todo de la Segunda Guerra Mundial. Los arquitectos de Europa emergieron de este abismo con la firme voluntad de evitar que algo parecido volviera a suceder en el futuro (26). La inclusión en un documento constitucional de una referencia a esta experiencia y a esta decisión mediante una fórmula integradora y comprensible para la *mayoría* de los ciudadanos de *todos* los Estados miembros de la Unión es, a mi juicio, el reto al que debería responder el Preámbulo de una Constitución que deseara crear hoy una fábula convincente sobre su «origen».

Es verdad que en el Preámbulo se mencionan las «antiguas divisiones» que hay que superar, y que el art. I-3.1 establece como objetivo de la Unión «promover la paz». Tanto una como otra son, sin embargo, declaraciones débiles y abstractas, que no aprovechan la fuerza ilustrativa y persuasiva inherente a las catástrofes mencionadas. Si la Convención hubiese sido capaz de encontrar una fórmula que sirviera como eje central de un recuerdo común de la catástrofe fundacional que fue la Segunda Guerra Mundial habría logrado una obra maestra. Evidentemente han faltado aquí valor, espíritu y pluma (*Mut, Geist und Feder*). Un eco de esta catástrofe se encuentra también en un acontecimiento que, según el art. IV-1 subapartado 5, hay que celebrar como Día de Europa y que probablemente ha sido concebido como un rito de la memoria que sirva para fundar o sostener una identidad (27). Aun sin nombrarla, se recuerda así la Declaración del Ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman de 9 de mayo de 1950, que sirvió de introducción al ya caducado Tratado de la CECA. La *Declaración Schuman* se puede interpretar como el momento en que la idea del Estado nación tradicional fue superada como modelo para la historia universal y, por consiguiente, el momento en el que Europa se colocó una vez más en la vanguardia «intelectual del mundo» (*die Speerspitze des «Weltgeistes»*). Es probable, no obstante, que esta interpretación no sea correcta. Porque la Declaración en cuestión se puede comprender también como un acto unilateral francés y no como un acto colectivo europeo; como un acto diplomático calculado (28) y no como expresión de la imponente

(26) U. EVERLING: «Die Europäische Union im Spannungsfeld von gemeinschaftlicher und nationaler Politik und Rechtsordnung», en VON BOGDANDY (ed.): *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, págs. 847, 848 sig.; Preámbulo del TCECA – Tratado de 18 de abril de 1951 (BGBl. 1952, parte II, pág. 447), 5.ª consideración.

(27) Sobre el significado de los ritos de la memoria, ASSMANN: *Cit.*, págs. 56 sig.; sobre la función de las fiestas (nacionales), P. HÄBERLE: *Cit.*, págs. 124, 183 sig., 493; E. KLEIN: «Die Staatssymbole», en ISENSEE y KIRCHHOF (eds.): *HbStR*, tomo I, 2.ª ed. 1995, § 17, marginales 1, 11.

(28) Sobre el trasfondo histórico, véase, por ejemplo, B. OLIVI: *L'Europa difficile*, 1998, págs. 30 sig.

voluntad de los pueblos europeos y mucho menos aún como un acto propio de estos. La celebración de este suceso específico podría ser entendida como una reverencia ante el primado de la diplomacia francesa y, en ese sentido, atizar un extendido resentimiento (29). Sobre este trasfondo, es difícil establecer un rito que sirva para festejar de modo convincente a la Unión Europea y a la Constitución, como instrumento importante para la introducción de aquélla en el discurso público y, por consiguiente, en la conciencia que los ciudadanos tienen de sí mismos.

B) *Quiénes somos*

Una comunidad de destino en un mismo espacio físico

Nadie discute que una historia común sea un elemento importante para la constitución de un grupo a partir de los procesos paralelos mediante los que los individuos se sitúan a sí mismos. En relación con otros factores de creación de identidad, no existe, sin embargo, la misma unanimidad. Para una parte de los estudiosos, la percepción de una pertenencia común a un grupo sólo es posible si existen lazos sentimentales positivos entre los miembros: Un «nosotros» demandaría —dicho de manera algo exagerada— que todos «se quieren» (30). La investigación socio-psicológica, por el contrario, apenas atribuye a este dato significado alguno, pues, desde su punto de vista, lo que es decisivo para la construcción de un grupo y de su correspondiente identidad no es la disposición sentimental, sino la percepción de pertenecer a la misma categoría social (31). En el punto central del proceso de construcción del grupo se encuentran los mecanismos psíquicos de la percepción de pertenencia, no su valoración positiva. Una vez liberados de las garras del romanticismo social, esta idea resulta muy plausible: Sean cuales fueren sus sentimientos recíprocos, es seguro que Oskar Lafontaine y Gerhard Schröder, Kurt Biedenkopf y Helmut Kohl se tienen a sí mismos por alemanes solidarios y responsables. Del

(29) Sobre el resentimiento, L. SIEDENTOP: *Democracy in Europe*, 2000, págs. 113 sig.

(30) J. H. H. WEILER: «To be a European citizen: Eros and civilization», en IDEM: *The Constitution of Europe*, 1999, págs. 324, 338 sig.; U. HALTERN: «Europäischer Kulturkampf», *Der Staat* 37 (1998), págs. 591, 620; según M. ZÜRN: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, 1998, págs. 257, 348, una identidad colectiva demanda incluso que el bienestar y el padecimiento subjetivos de los miembros de un grupo sea codeterminado a través del bienestar y del padecimiento del grupo como colectivo.

(31) ANGELUCCI: *Cit.*, págs. 44 sig.

mismo modo, la existencia de sentimientos afectuosos (o cordiales) de la mayoría de los holandeses hacia la mayoría de los alemanes no constituye en absoluto condición necesaria para que tanto unos como otros se vean a sí mismos como miembros de un solo grupo.

Probablemente la más poderosa contribución del TConst.E al fomento de una percepción de los ciudadanos de la Unión como miembros de un grupo sea la que viene de su denominación. A la vista de los debates públicos que han acompañado el trabajo de la Convención, parece que el término *Constitución* es entendido por una mayoría de los ciudadanos de la Unión como símbolo de la existencia de una comunidad política a la que pertenecen precisamente por ser miembros de esa Unión. La transición del término *Tratado* al de *Constitución* en la denominación del documento fundamental de la organización política europea simboliza para numerosos ciudadanos de la Unión la voluntad de las instituciones representativas de los pueblos europeos de crear un grupo cuyos miembros son, por decisión propia, ellos mismos.

Y, sin embargo, la denominación del documento tiene una notable ambivalencia. Se trata del Proyecto de un *Tratado* por el que se instituye una *Constitución para Europa*. En el contexto de los debates sobre un orden fundamental para la Unión Europea, la capacidad del término *Tratado* para sugerir un «nosotros» de los ciudadanos de la Unión es muy inferior a la que posee el término *Constitución*, por lo que la lucha por el término constituye una batalla por la senda del futuro desarrollo de la Unión. El compromiso encontrado en la denominación del documento, «*Tratado* por el que se instituye una *Constitución*», parece mantener abiertas ambas vías de desarrollo; numerosas determinaciones parecen incluso más cercanas al entendimiento contractual que al constitucional; por ejemplo, las relativas a la adopción y revisión contenidas en los arts. IV-7 y siguientes.

No obstante, el lenguaje cotidiano parece inclinarse hacia el término de «Constitución», no el de «Tratado» o «Tratado constitucional». Probablemente, en el debate público se impondrá la concisa denominación «Constitución», que es la sugerida por el diseño gráfico del documento oficial final. Si este término se afirma y en adelante —y esto es muy importante— la remisión a la Constitución se convierte en una importante figura retórica para la argumentación política, como actualmente sucede en la República Federal con la Ley Fundamental, la Constitución constituirá una poderosa «entrada» en la «Enciclopedia de la identidad colectiva europea». Los ciudadanos de la Unión se toparán regularmente con un concepto que fomenta de manera eficaz su autopercepción como grupo organizado en torno a la Unión Europea.

El Preámbulo ofrece un apoyo muy eficaz, aunque algo difuso, para un entendimiento de este género. El párrafo cuarto proclama que los pueblos euro-

peos están decididos a forjar, «cada vez más estrechamente unidos, (...) un destino común». Se evoca así una de las imágenes más potentes para la construcción de un grupo, la de la «comunidad de destino» (32). El singular «un destino» aplicado a todos los pueblos participantes implica que los desafíos del futuro no dividirán ya a los distintos pueblos europeos, los cuales, en consecuencia, tendrán a partir de ahora un mismo futuro común. Como demuestran muchos ejemplos de la literatura de aventuras, el destino común sirve también para aglutinar en un grupo a personas que no están unidas entre sí por sentimientos fuertes.

Con la formulación «forjar un destino», el TConst.E lanza una idea poco frecuente. Por lo común, el destino es «sentido» o «sufrido» porque el concepto «destino» implica un futuro que ya está considerablemente (pre)determinado (33). Sólo un futuro abierto se puede «forjar». Con la combinación de los términos «destino» y «forjar», el TConst.E probablemente quiera sugerir que los diferentes pueblos europeos ya no pueden aspirar a transitar por sendas de desarrollo independientes y propias de cada uno de ellos, sino que, gracias a la Unión, están en condiciones de crear una vía de desarrollo común para todos ellos. El concepto de comunidad europea de destino es muy potente y se encuentra ligado a una visión ampliamente extendida entre la población: la de las luchas de poder entre las distintas regiones del mundo.

La introducción del concepto de comunidad de destino desplaza a un lugar secundario (*Nebenkriegsschauplatz*) la victoria que orgullosamente proclamaron los defensores de las competencias nacionales al abolir en la práctica la finalidad enunciada en el párrafo primero del Preámbulo del TCEE, que es la de lograr una «unión cada vez más estrecha de los pueblos europeos» (34). Esa victoria parece hoy ya dudosa, puesto que, según el mencionado párrafo cuarto del Preámbulo, los pueblos de Europa (y no sólo los Jefes de los Estados, como sucedía en el TCEE) están resueltos «a forjar un destino común cada vez más estrechamente unidos». Una idea que el Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales, que constituye la Parte II [de este Proyecto de Tratado constitucional], expresa con la fórmula de una «Unión cada vez más estrecha». Pero

(32) Entre los destacados intelectuales franceses véase, por ejemplo, E. MORIN: *Penser l'Europe*, 1987, citado de acuerdo con la edición italiana, *Pensare l'Europa*, 1990, págs. 129 sig.

(33) «Indicativo de la experiencia de que mucho de lo que sucede a los seres humanos o de lo que en el mundo o en la historia ocurre no es resultado de la voluntad y de la actuación humanas, sino que viene impuesto "desde fuera"», *Brockhaus Enzyklopädie*, en veinticuatro tomos, 19.^a ed., 1992; sobre el concepto francés *destin*: «Puissance surnaturelle qui fixerait le cours des événements», *Petit Larousse illustré*, 1979, pág. 312.

(34) Al respecto, H.-J. BLANKE: «Essentialia des Entwurfs des Europäischen Verfassungsvertrages», *Rivista europea di cultura e scienza giuridica*, N. 1-2/2003, págs. 95, 147.

hay otro efecto aún más importante. Si logra imponerse la percepción colectiva de que los ciudadanos de la Unión constituyen una comunidad de destino organizada a través de la Unión misma, esta percepción empujará hacia una futura ampliación de las competencias de la Unión con mucha más fuerza de la que jamás tendría la «firme voluntad» de los Jefes de Estados a la que se refiere el TCE.

El concepto de comunidad de destino está apoyado por otro término que en el Derecho europeo, y en el escenario político europeo, está adquiriendo una importancia cada vez mayor: el del *espacio físico* (*Raum*) (35). La Unión —como sucede también con el Estado— no es visible como tal: ni las organizaciones ni las personas jurídicas son visibles. Por eso la impresión de los mapas, que hacen perceptible a un Estado en tanto que superficie coloreada y, por consiguiente, en tanto que *espacio*, ha sido tan extraordinariamente significativa para el establecimiento de los Estados nación. El mapa del tiempo del televisor fortalece a diario la identidad alemana.

El Acta Única Europea introdujo ya el concepto de espacio en la definición del mercado interior como concepto jurídico (art. 13 AUE, ahora art. 14.2 TCE). El paso siguiente lo dio el Tratado de Amsterdam, mediante la fórmula de un «espacio de libertad, seguridad y justicia» (ahora art. 2, párrafo 4 TUE) (36). Con el Tratado de Amsterdam la Unión se transformó también en un espacio apto para la defensa (art. 11. Apdo. 1, párrafo 1 TUE, «integridad de la Unión»). Y el TConst.E la convierte ahora incluso en un «espacio especialmente propicio para la esperanza humana» (Preámbulo, párrafo 5.^o). Además, el TConst.E comienza con una referencia a un ámbito espacial, en concreto, el *Continente* de Europa³⁷. Si con ayuda del concepto constitucionalmente fundado de espacio se logra que la imagen de la «Unión» como organización de Bruselas se vea sustituida por la de el espacio en el que viven los ciudadanos de la Unión, se habrá dado un paso esencial para la creación de una identidad europea.

(35) Conclusiones finales de la Presidencia del Consejo europeo de Tampere, en el *Boletín EU* 10-1999, págs. 7 sig.; sobre las oscuras implicaciones del «gran espacio», C. JOERGES: «Europe a Großraum? Shifting Legal Conceptualisations of the Integration Project», págs. 167, 189 sig., y J. McCORMICK: «Carl Schmitts Europe: Cultural, Imperial and Spatial Proposals for European Integration. 1923-1955», págs. 133, 140 sig., ambos en C. JOERGES y N. S. GHALEIGH: *Darker Legacies of Law in Europe*, 2003.

(36) Sobre la historia del «espacio de libertad, seguridad y justicia», http://europa.eu.int/comm/justice_home/key_issues/step_by_step/step_by_step_09_2002_de.pdf (08.11.03).

(37) En esa medida, el TConst.E comienza con una media verdad: Europa no es un continente, sino un subcontinente.

Una comunidad escogida

Aun cuando no sea estrictamente imprescindible, resulta muy útil para la identificación que el grupo hacia el que ésta se orienta tenga connotaciones positivas. La historia del nacionalismo está llena de ejemplos de construcciones sociales en las que el grupo propio se atribuye la primacía frente a todos los demás grupos comparables (38).

El TConst.E contiene argumentos análogos sobre los cuales se podría construir la autopercepción de los europeos como grupo singular. El primer argumento se encuentra ya en el párrafo primero del Preámbulo, que describe al continente europeo como (si bien no *el*) portador de civilización. Resulta también muy gráfico el párrafo 5.º, en el que se afirma que Europa constituye «un espacio especialmente propicio para la esperanza humana» («*einen Raum eröffnet, in dem sich die Hoffnung der Menschen entfalten kann*»). El sentido de esta expresión queda mucho más claro en la versión francesa: «un espace privilégié de l'espérance humaine». Europa aparece como el lugar en donde mejor pueden realizarse las esperanzas de la humanidad, no sólo las de los europeos. Al fin y al cabo, los versos sobre los que fue compuesta la música utilizada como himno de la Unión Europea se refieren ya a la «hija del Elíseo», es decir, a la Isla de los Bienaventurados (*Insel der Seligen*) (39).

La imagen de los europeos como grupo excepcional, incluso elegido, encuentra una confirmación subliminal, pero muy poderosa, en la bandera, tal y como queda configurada en art. IV.1, párrafo 1.º Especial relevancia tiene en este contexto el círculo de doce estrellas doradas, que despierta una asociación de los europeos como grupo elegido en la tradición cristiana. El círculo es, en tanto que línea que vuelve sobre sí misma, la figura más sencilla y al tiempo la más perfecta. Dado que no tiene ni principio ni fin es, al igual que las estrellas que lo forman, una imagen de la eternidad. Que en la bandera europea se sigan encontrando sólo doce estrellas no es ningún descuido, sino algo intencionado. El número 12 es, como número del círculo cerrado, la cifra que mayor carga simbólica entraña: 12 tribus comprendía Israel, 12 apóstoles tenía Cristo,

(38) Véase, por ejemplo, V. GIOBERTI: *Del primato morale e civile degli italiani*, 1843; G. W. F. HEGEL: *Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften im Grundrisse*, §§ 393, 394; IDEM.: *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, editado por H. Glockner, 1928, págs. 135, 137 sig.

(39) Mayores detalles sobre la parte final de la Novena Sinfonía de Beethoven arreglada en 1972 como Himno de Europa por H. von Karajan, en C. CLARK: «Forging Identity: Beethoven's, Ode' as European Anthem», *Critical Inquiry*, 23 (1997), págs. 789 sig. Sobre los símbolos en general, M. GÖLDNER: *Politische Symbole der europäischen Integration: Fahne, Hymne, Paß, Briefmarke, Auszeichnungen*, 1988.

12 puertas la sagrada Jerusalén. Y además: las 12 estrellas, en su disposición circular, constituyen la Corona de la mujer apocalíptica (*apokalyptisches Weib*). En la revelación de Juan 12.1 se dice: «Y apareció una gran señal en el cielo: una Mujer, vestida del Sol, con la luna bajo sus pies y una corona de doce estrellas sobre su cabeza. Y estaba encinta y gritó con los dolores del parto y padecía grandes tormentos al dar a luz». Aquí se nos presenta, en una versión muy significativa, tomando en cuenta la imagen de la corona de 12 estrellas, el nacimiento del Mesías y del pueblo de Dios (40), un completo nuevo comienzo de la historia (41). La bandera comprende una promesa de salvación y de predestinación (*Auserwählung*).

Una comunidad de valores

Está muy extendida la idea de que la declaración de valores contenida en el Documento fundamental de la Unión es especialmente adecuada para fomentar una identificación de los ciudadanos con ésta y para crear de ese modo una identidad europea (42). A los efectos que aquí interesan, esa idea se traduce en nuevas posibles «entradas» en la «Enciclopedia de la identidad colectiva». La investigación científico-social confirma la exactitud de esta idea (43) y recomienda que para conseguir esta finalidad se incorporen a los documentos fundacionales (*Verurkundlichung*) textos que enuncien, con un alto nivel de abstracción, algunos contenidos idóneos para crear una identidad y que de ese modo hagan posible el surgimiento de procesos paralelos de clasificación, en tanto que, sin embargo, permanece oculto el disenso. En la Teoría de la Constitución es algo así lo que se llama función de manifiesto (*Manifestfunktion*) de las Constituciones (44).

(40) C. BRÜTSCH: *Die Offenbarung Jesu Christi*, 1955, págs. 56 sig.; A. WINKENHAUSER: *Die Offenbarung des Johannes*, 1959, págs. 92 sig.; M. DAMERAU: *Die Offenbarung des Johannes. Nach einem Kommentar des Reformtheologen Johannes Hagen (de Indagine)*, tomo II, 1984, pág. 120; J. BEHM: *Die Offenbarung des Johannes*, 1949, págs. 64 sig.; E. LOHSE: *Die Offenbarung des Johannes*, 1960, pág. 62.

(41) J. ELLUL: *Apokalypse*, 1981, págs. 76 sig.

(42) J. SCHWARZE: *Cit.*, págs. 535, 539 sig.; B. WÄGENBAUER: «Die Europäische Verfassung, (k)ein Platz für abendländische Werte?», *EuZW* 2003, pág. 609.

(43) F. NEIDHARDT: *Cit.*, págs. 15, 27 sig.; sobre el rol de los principios, D. FUCHS: «Demos und Nation in der Europäischen Union», en KLINGEMANN y NEIDHARDT (eds.): *Zur Zukunft der Demokratie*, 2000, págs. 215, 230 sig.; sobre las funciones sociales de las declaraciones con un alto grado de abstracción, G. DEGENKALBE: «Über logische Struktur und gesellschaftliche Funktionen von Leerformeln», *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 17 (1965), págs. 327, 333 sig.

(44) G. FRANKENBERG: «Die Rückkehr des Vertrags», *FS Habermas*, 2001, págs. 507, 513 sig.

En la política constitucional europea se ha impuesto con fuerza este punto de vista. El afán de presentar la Unión como expresión de las convicciones éticas de sus ciudadanos explica la ascensión del término *valor* a la categoría de concepto jurídico-constitucional clave. Su primera y espectacular entrada en escena tuvo lugar en el año 2000, en el párrafo primero del Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales, que caracteriza a los valores comunes como fundamento de la Unión. En el Proyecto de la Convención constitucional este término se encuentra en el art. I-1.2, en una posición privilegiada, incluso dentro de la Parte operativa (45).

Los «valores» son convicciones normativas con un alto grado de abstracción que forman parte de la identidad social de los individuos (46). Al recurrir a los *valores*, el TConst.E proclama que sus raíces están en unos fundamentos normativos privilegiados, en una verdadera armonía de convicciones éticas compartidas por la inmensa mayoría de los ciudadanos de la Unión. Presenta a la totalidad de los ciudadanos de la Unión y a la Unión misma como una *comunidad de valores* (47). Todos los especialistas en Derecho europeo comprenderán que con ello la (mera) comunidad jurídica de Walter Hallstein queda como un estadio ya superado. No será difícil llevar esto hasta la declaración de una homogeneidad normativa, cuya aceptación y futuro desarrollo es, según el art. I-3.1, la tarea de la Constitución y del proceso por ella organizado; es éste el punto en el que la exigencia de preservación de la identidad nacional deberá desplegar justamente toda su eficacia limitativa (48).

Con el término *valor* el TConst.E postula una identidad de los ciudadanos de la Unión como portadores de expectativas confluyentes (*gleichgerichtete*

(45) Por otro lado, de la preeminencia de los valores justamente se puede deducir también el desarraigo de la Unión. Sin embargo, esto confirma más bien la voluntad política constructiva sobre la que se basa el TConst.E.

(46) Por más que una definición histórico-filosófica no sea aquí de recibo, dado que debería distinguirse tanto entre conceptos relativos y absolutos como subjetivos y objetivos de la categoría «valor», se puede constatar, sin embargo, que esta categoría es utilizada preponderantemente en ese sentido tanto por sus defensores como por sus críticos; así en C. STARCK: «Zur Notwendigkeit einer Wertbegründung des Rechts», pág. 47; E.-W. BÖCKENFÖRDE: «Zur Kritik der Wertbegründung des Rechts», págs. 33, 45 sig., ambos en DREIER (ed.): *Rechtspositivismus und Wertbezug des Rechts*, 1990; N. LUHMANN: *Gibt es in unserer Gesellschaft noch unverzichtbare Normen?*, 1993, págs. 18 sig.; J. HABERMAS: *Faktizität und Geltung*, 5.ª ed., 1997, pág. 312; A.-J. ARNAUD: *Pour une pensée juridique européenne*, 1991, 23; una buena panorámica la ofrece G. BRUNNER: *Grundwerte als Fundament der pluralistischen Gesellschaft*, 1989, págs. 109 sig.

(47) Art. I-2: «Estos valores son *comunes* a todos los Estados miembros en *una* sociedad...» (el subrayado es del autor).

(48) Para más detalles, A. von BOGDANDY: «Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?», *JZ*, 2001, pág. 157.

Erwartungen) en el sistema político. Esto no implica aún ninguna identidad colectiva, en el sentido de identificación con la Unión. En este punto, la estrategia político-identitaria parece encontrarse, sobre todo, en la promoción de los procesos de identificación de los ciudadanos con la Unión «haciendo visibles» estos valores, al igual que los principios jurídicos y las prácticas políticas que los incorporan.

Se entra con ello en una senda peligrosa. Procediendo de manera un tanto atrevida —quizás temeraria— el TConst.E sitúa la democracia como el valor más alto de la Unión, puesto que es la democracia el centro de gravedad de la cita que encabeza el Preámbulo. Pero, además, la primacía de la democracia no resulta sólo del lugar privilegiado de esta cita. Pronto será de conocimiento general el hecho de que esa cita procede del Discurso fúnebre de Pericles en honor de los muertos en la Guerra del Peloponeso, un texto en el que la democracia aparece como un valor que justifica el sacrificio de las vidas humanas (49).

Insinuar que la democracia es el valor más alto de la Unión tiene sus riesgos. Ciertamente, la mayor parte de los ciudadanos de la Unión tienen un elevado concepto de la democracia. Sin embargo, la cita introductoria parece sugerir que la Unión —al menos la Unión a la que se refiere el TConst.E— existe justamente para lograr la realización de la democracia, que ésta es su finalidad propia. Una sugerencia que choca con la idea, justificadamente extendida entre los ciudadanos de la Unión, de que el peso que en ésta tiene la democracia en cualquiera de sus aspectos, como principio de autodeterminación de los ciudadanos, o como control de los gobernantes por los gobernados, es más bien escaso. Una situación que, a la vista de las innovaciones institucionales previstas en el TconstE, es poco probable que vaya a cambiar mucho con la entrada en vigor de éste. Cabe afirmar, por tanto, que existe una discordancia (*Auseinanderklaffen*) entre lo que el TConst.E proclama de manera enfática y lo que la experiencia enseña a los ciudadanos. Es difícil entender, por tanto, que esa proclamación fomente la identidad, e incluso podría ser entendida como una maniobra de confusión, que en lugar de identificación provoca distanciamiento o cinismo.

(49) Así, en el discurso funerario de Pericles se lee un poco después: «Creo que un final como el suyo se revela como el indicio primero o la confirmación última del valor de un hombre» (Tucídides II, 42, traducción y edición de H. Vretska, 1966); también (II, 44): «Porque nadie que no comparta el peligro arriesgando la vida de sus hijos como todos los demás puede hablar en el Consejo en pie de igualdad y con legítima voz». La disposición al sacrificio como clave de una identidad colectiva se encuentra, sobre todo, en la teoría constitucional americana, véase sólo P. KAHN: «American Hegemony and International Law», *Chicago JIL*, 1 (2000), págs. 1, 8, como representante principal del «cultural study of law»; en este sentido, véase también U. HALTERN: «Gestalt und Finalität», en VON BOGDANDY: *Cit.*, págs. 803, 817 sig.

De otra parte, también el sentido que va asociado a la expresión «democracia» parece más apropiado para atizar el distanciamiento que la identificación. En la traducción alemana se ofrece una visión de la democracia a la que el Emperador alemán Guillermo II o Benito Mussolini no tendrían nada que objetar. Las palabras «porque el poder (...) está en manos (...) de la mayoría» permiten que las formas de dominación paternalistas, tecnocráticas o autoritarias aparezcan como democráticas a la vista de sus aportaciones al bien común (50). En la versión francesa, por el contrario, la democracia está caracterizada como gobierno de la mayoría, lo que motivó inmediatamente la preocupación de los Estados miembros más pequeños (51). Preocupación que parece que el Ministro alemán de Exteriores Joseph Fischer hubiese querido corroborar al instar a su colega finlandés, justo después de la confección del documento, a no pedir ninguna modificación del TConst.E.

Por lo demás, en el TConst.E se puede apreciar una hipertrofia de valores: «la igualdad de las personas, la libertad y el respeto (en la versión francesa: «respect») a la razón», en el Preámbulo; «respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos», así como también «el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación» (art. I-2). Del mismo modo que en los enunciados acerca del «origen» de los europeos, estas declaraciones parecen difusas y débiles. No son discernibles las posiciones que, en realidad, defiende Europa. También aquí parecen haber faltado inteligencia, valor e inspiración para encontrar una declaración convincente y fácil de recordar. En consonancia con lo anterior, también es débil la divisa de la Unión que fija el art. IV-1 subapartado 3: «Unidos en la diversidad». Apenas ofrece puntos de apoyo para los procesos de identificación, toda vez que convierte a la Unión en un fin en sí misma, no vinculado con las convicciones éticas de los ciudadanos. En general, casi no se encuentra ninguna formulación que se pueda recomendar como distintivo o lema (*Merksatz*) para la entrada de los edificios o el frontispicio de los libros o pasaportes.

(50) La segunda frase del art. I-44 confirma este entendimiento extraordinariamente problemático de la democracia al explicitar con el mismo entusiasmo el principio de la igualdad democrática. La frase segunda sólo puede, sin embargo, con el telón de fondo de los arts. I-2 y I-7.2 y 3, ser interpretada como una definición parcial, nunca completa, del concepto de igualdad política.

(51) Agradezco esta observación a los participantes en el seminario del Prof. Martti Koskenniemi en Helsinki, agosto de 2003.

Quiénes no somos

Una identidad colectiva precisa la *identificación* con un grupo propio y la *delimitación* respecto de los «grupos ajenos». Así como el «yo» requiere un «tú», el «nosotros» necesita también un grupo exterior: una identidad colectiva demanda la *identificación* con un grupo propio y una *delimitación* de los grupos ajenos (52). Un grupo precisa tener conciencia de su singularidad. Ello no significa, sin embargo, que un grupo sólo se pueda constituir en rivalidad o, incluso, enemistad con los grupos ajenos, como, por ejemplo, Carl Schmitt postulaba con gran eficacia en relación con las comunidades políticas (53). Los grupos ajenos no representan «lo otro» («*das Andere*»); son diferentes sólo en ciertos aspectos, diferentes. La simple observación de la cooperación exitosa entre los grupos conscientes de sí mismos, así como el funcionamiento regular de las identidades sociales múltiples, ponen en evidencia la insostenibilidad de la posición radical. Una comprensión adecuada de la construcción del grupo salvaguarda, por consiguiente, lo que todos los seres humanos tienen en común, como lo prueba la posibilidad básica de la comunicación idiomática y normativa universal.

Pero, pese a todo, es necesario algún criterio que diferencie a los europeos —mejor dicho, a todos los ciudadanos de la Unión— como grupo. Este criterio, ciertamente no carente de mordiente, pero tampoco incisivo, se encuentra en la base de la política identitaria europea desde los años setenta y con el art. B TUE se incorporó al Derecho primario. El TConst.E intenta dar contenido a la singularidad de los europeos frente al «resto del mundo» (*die übrige Welt*) (de nuevo resulta más claro el texto francés: «*reste du monde*», art. I-3.4). Frente a la mayor parte del mundo, Europa, de manera un tanto arrogante, se individualiza como «*espace privilégie de l'espérance humaine*», según el párrafo 5.º del Preámbulo.

Sin embargo, también los Estados Unidos de América proclaman este rasgo como algo propio y los europeos no pueden ignorarlo. Todos los demás elementos que intentan fundamentar la singularidad de los europeos están igualmente vinculados, si no de modo expreso, sí de manera evidente, con los Estados Unidos. El TConst.E confirma así aquellas concepciones según las cuales Europa sólo puede definir su identidad frente a [los Estados Unidos de] América (54). Esta delimitación se realiza, por un lado, a través del modelo so-

(52) ANGELUCCI: *Cit.*, pág. 40.

(53) C. SCHMITT: *Der Begriff des Politischen*, 6.ª ed. 1996, págs. 26 sig., 29 sig., 50 sig.

(54) Véase sólo C. KOCH: «Europa – nur gegen das amerikanische Imperium», *Merkur* 617/618 (2003), Sonderheft Europa und Amerika, 980 sig.

cial europeo. Según la consideración tercera del Preámbulo, Europa unida actúa «en bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos». Tomando esto como base, el art. I-3.3, segundo párrafo, obliga a la Unión a perseguir como objetivo la realización de la justicia social. De otra parte, esa delimitación se intenta también mediante una toma de posición respecto del Derecho Internacional. Tras las discrepancias surgidas en relación con el Tribunal Penal Internacional, el Protocolo de Kioto y la Guerra de Iraq nadie puede interpretar las palabras «la estricta observancia y el desarrollo del Derecho internacional, y en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas» (art. I-3.4) sino como un deslinde frente a los Estados Unidos.

El TConst.E pisa también aquí un terreno peligroso: estos fragmentos del TConst.E podrían ser utilizados para debilitar, fomentando en un sentido antiamericano la imagen que los europeos tienen de sí mismos, la extendida percepción que estos tienen de pertenecer a un «mundo occidental» común, con el fin de conseguir un «mundo multipolar». Esto no sólo resultaría poco beneficioso para la estabilidad internacional, pues la advertencia de que un enfrentamiento con los Estados Unidos sirve más para dividir la Unión que para unirla es bastante convincente (55).

C) Órganos políticos y participación política

Una razón esencial de la distancia que separa a la Unión de los ciudadanos es su opacidad y su carácter abstracto. Ni la mayoría de los ciudadanos de la Unión está familiarizada con los procedimientos políticos de ésta, ni siquiera con su lógica interna básica, ni las decisiones políticas pueden ser atribuidas a la responsabilidad de persona alguna. Estas carencias afectan a la formación de la identidad, dado que en la comunidad política democrático-liberal se facilita la identificación por parte de los ciudadanos si los procedimientos de decisión política son fáciles de comprender y la responsabilidad por el resultado se encuentra personalizada. Es éste el trasfondo en el que se ha producido la transformación de los sistemas europeo-occidentales de gobierno, cuyo centro ha dejado de ser el Parlamento, desplazado de ese lugar por los Gobiernos responsables ante él, y en los que los Jefes de Gobierno han adquirido gran relieve (56).

(55) C. BERTRAM: «Stärke und Schwäche», *Merkur*, 647 (2003), págs. 200, 206.

(56) K. VON BEYME: «Die Entstehung des Ministerpräsidentenamtes in den parlamentarischen Systemen Europas», *PVS*, 10 (1969), págs. 249 sig.; IDEM: *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, 1970, págs. 589 sig.; A. VON BOGDANDY: *Gubernative Rechtssetzung*, 2000, págs. 129 sig.

Según el Prefacio del TConst.E, la Convención cree que el Tratado «simplifica el proceso decisorio» y «hace más transparente y comprensible el funcionamiento de las instituciones europeas». Quizás sea ello así en lo que toca a la ampliación del procedimiento de codecisión, aunque, como queda de manifiesto especialmente en la Parte III TConst.E, la variedad de procedimientos no ha sufrido cambios. Mucho de lo que a primera vista parece una simplificación que fomenta la transparencia, por ejemplo, las formas de actuación (arts. I-32 a I-36), a la hora de la aplicación podría conducir a ulteriores ausencias de transparencia y, por consiguiente, defraudar las expectativas. Pero, sobre todo, el amplio blindaje de la institución política más poderosa, el Consejo Europeo, frente a los mecanismos de responsabilidad política y jurídica (arts. I-21.2, III-270.1 y III-282, párrafo 1.º) (57), al menos, no fomenta la identificación con la Unión en modo alguno. Además, en el mejor de los casos queda abierto el interrogante sobre los efectos que para lograr una personalización convincente de la política europea tendrá el triángulo constituido por el Presidente del Consejo Europeo (art. I-21), el Presidente de la Comisión (art. I-26) y el Ministro de Exteriores (art. 27), así como la prolongación de las Presidencias del Consejo (art. I-23.4). No es imposible que se produzcan disputas competenciales que provoquen un distanciamiento. Sigue estando poco clara, además, la existencia de otras condiciones necesarias para una personalización convincente de la política europea —piénsese, por ejemplo, en la cuestión idiomática.

En la tradición republicana, el factor esencial para la construcción de la identidad colectiva es la integración de los ciudadanos en la formación de la voluntad política (58). La Unión intenta transitar este camino: la democracia se encuentra ya al comienzo del Preámbulo y el Título VI de la Parte I incluye una serie de preceptos orientados a la construcción de una identidad por medio de la incorporación política. La cuestión de si estos preceptos pueden convertirse, y en qué medida, en base para la creación de un extendido hábito ciudadano de participación política en el proceso político europeo, es probablemente

(57) Existe, sin embargo, la esperanza de que, al menos en el ámbito de la responsabilidad jurídica, sea evitado este déficit. Porque la propuesta de modificación de 6 de octubre de 2003 de la Presidencia italiana del Consejo para la Conferencia gubernamental prevé de aquí en adelante en el art. III-270.1 TConst.E, en principio, una impugnabilidad (*Anfechtbarkeit*) básica de las resoluciones del Consejo Europeo (<http://ue.eu.int/jgcpdf/en/03/cg00/cg00004.en03.pdf>, 13.11.2003).

(58) Véase sólo G. FRANKENBERG: *Die Verfassung der Republik*, 1997, en especial págs. 32 sig., 133 sig., 213 sig.; IDEM: «Tocquevilles Frage. Zur Rolle der Verfassung im Prozeß der Integration», en SCHUPPERT y BUMKE: *Cit.*, págs. 31, 44 sig.; además, E. DENNINGER: *Staatsrecht I*, 1973, págs. 12, 26 sig.; con resultados semejantes, W. LEISNER: «Der europarechtliche Einigungszwang», *JZ*, 2002, págs. 735, 740 sig. En esta línea también de modo muy gráfico, L. SIEDENTOP: *Cit.*, págs. 25 sig.

la más discutida en el debate sobre la naturaleza y el futuro de la Unión Europea. No obstante, es evidente que el camino a seguir para desarrollar un hábito de este género, si es que existe, será sin duda largo y pedregoso. A este respecto apenas parece posible realizar pronósticos fundamentados.

III. OBSTÁCULOS EN EL CAMINO QUE VA DESDE LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA IDENTIDAD AL CONTENIDO DE LA MISMA

En relación con el potencial del TConst.E para fortalecer, o incluso crear, la identidad europea de los ciudadanos de la Unión, hay una respuesta clara. Algunos de sus elementos podrían fortalecer o hasta construir categorías sociales que sirvan de soporte de una identidad europea. Otros puntos de partida a los que el TConst.E se refiere parecen, por el contrario, menos indicados, siendo alguno de ellos incluso contraproducente (59). En suma, la terminología de corte estatal que emplea el TConst.E (Constitución, Ley, Democracia) sobrecarga a la Unión con expectativas que difícilmente se podrán cumplir.

El limitado potencial existente no puede actuar eficazmente sobre la construcción de la identidad sólo a través del texto. Un texto dotado de validez es sólo *un* paso en el largo camino que va desde el proyecto político de conformación de una identidad colectiva hasta la existencia real de una institución social que realmente acuñe esa identidad, una «entrada» más en la «Enciclopedia de la identidad colectiva». El paso siguiente sería la incorporación duradera del Tratado constitucional al discurso público que alcance a amplios sectores de la sociedad. Esto se puede hacer efectivo en el plano ritual, presentando la Constitución europea como símbolo de la comunidad europea; esta es la estrategia preferida por la retórica política. A la luz del extendido escepticismo de los ciudadanos frente a la retórica política, al menos la de los partidos políticos establecidos, una incorporación eficaz del Tratado al discurso público depende, sin embargo, sobre todo del uso que de él se haga como punto central de referencia normativa.

La cuestión de si podrá lograrse este objetivo está aun abierta. Los enunciados introductorios no son precisamente los más adecuados para resultar operativos en contextos conflictivos. El conocido éxito de la Ley Fundamental

(59) Algunos otros contenidos que uno podría imaginar que posiblemente ayuden al fomento de la identidad no fueron ni siquiera tenidos en cuenta. Según J.H.H. Weiler no está claro qué consecuencias puede tener la falta de una referencia religiosa explícita; véase A. KEMMERER: «Geht mit Gott», *FAZ*, 27.10.2003, núm. 249, pág. 42.

alemana se basa en gran medida en la praxis política de llevar a cabo debates importantes como disputas sobre las exigencias de la Constitución, así como en el gran programa jurídico que supuso después de 1950 la concepción del ordenamiento jurídico en sus rasgos esenciales como algo constitucionalmente determinado (60). La cuestión de si la Unión tendrá una evolución semejante está completamente abierta, pues el desarrollo alemán se explica en el contexto de la catástrofe de la dictadura nacional-socialista.

Tampoco está de ninguna manera claro que el Tratado constitucional europeo fundamente fidedignamente una normatividad inviolable, lo que sin duda resulta irrenunciable para que se convierta en una «referencia» verosímil (61). La concepción del Consejo Europeo como órgano principal que, al igual que los monarcas alemanes del siglo XIX, puede actuar más allá de los controles jurídicos y políticos, quedando por consiguiente sin vinculación sancionable alguna al Derecho constitucional, seguramente no fomentará ninguna conciencia de normatividad inviolable (62). Quizás más importante todavía sea la posición frente a los criterios sobre el déficit. Si de acuerdo con el art. III-76.2 se establece constitucionalmente un valor de referencia del 3 por 100 (63) y esta obligación —a la que le corresponde un alto valor simbólico— es inobservada impunemente desde un principio por importantes actores, apenas tiene posibilidades de prosperar la idea de caracterizar el Tratado constitucional como fuente de una normatividad inviolable. Es difícil medir las consecuencias que una lesión constitucional de este calibre podría tener para un entendimiento es-

(60) E. SCHMIDT-ABMANN: *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 1998, págs. 39 sig., 56 sig.; R. WAHL: «Der Vorrang der Verfassung», en IDEM: *Verfassungsrecht, Europäisierung, Internationalisierung*, 2003, págs. 121 sig. Sobre la especial influencia de los derechos fundamentales en todos los ámbitos del ordenamiento jurídico, C. STARCK: «Art. 1», marginal 132, en v. MANGOLDT, KLEIN y STARCK: *GG*, tomo 1, 1999, así como H. DREIER: «Nota introductoria al Art. 1», marginal 15, 18, 57, en IDEM: *GG*, tomo 1, 1996.

(61) M. NEVES: *Symbolische Konstitutionalisierung*, 1998, págs. 79 sig., 104.

(62) M. STOLLEIS: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, tomo 2, págs. 102 sig.; véase solamente H. A. ZACHARIÄ: *Deutsches Staats- und Bundesrecht*, 1.^{er} tomo, 1853, págs. 75 sig., 290. Véase, sin embargo, la prometedora evolución sobre la que se da noticia en la nota pág. 57.

(63) Véase el anclaje que hoy en día tienen los criterios de estabilidad en el Derecho primario en el art. 104 TCE en conexión con el Protocolo núm. 20 del Tratado CE «sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo». En el Reglamento (CE) núm. 3605/93 del Consejo de 22 de noviembre de 1993 sobre la aplicación del protocolo mencionado se establecen reglas y definiciones detalladas (*Gaceta Oficial* núm. L de 31.12.1993, pág. 7). Sobre el «pacto de estabilidad» en vigor, véase la Resolución del Consejo Europeo de Amsterdam sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, 17 de junio de 1997 (*Gaceta Oficial* núm. C 236 de 02.08.1997, pág. 3).

tricto de la Constitución en los Estados miembros —una de las conquistas esenciales de la segunda mitad del siglo XX (64).

IV. EL INTERÉS PROPIO RACIONAL COMO ENFOQUE ALTERNATIVO

A la vista de todas estas cuestiones abiertas parece aconsejable, tanto desde un punto de vista teórico-constitucional como político-constitucional, orientar la comunidad política europea, no hacia una identidad colectiva, sino hacia los intereses duraderos propios de los ciudadanos —un objetivo a primera vista más modesto—, dando prioridad de esa manera más bien a una concepción contractualista (65). Así el foco se sitúa en los actos y logros de la Unión. Dentro de los no muy claros objetivos fijados en el art. I-3, el TConst.E contiene sólo una obligación fuerte a la que todos se someten por decisión propia: de acuerdo con el art. I-3.2, la Unión «ofrece» un espacio de libertad, seguridad y justicia y un mercado único, mientras que en lo demás se limita a «fomentar», «perseguir», «combatir» y «garantizar». Dado que éste es el único ámbito en el que la Unión, de acuerdo con el desarrollo experimentado hasta el momento, tendrá un éxito suficientemente seguro, esa obligación a la que todos se someten voluntariamente debería situarse en el punto central de su presentación en escena (*Selbstdarstellung*). Por otro lado, este enfoque dirige la mirada a la creación normativa y, de ese modo, a los procedimientos de construcción y transposición de la voluntad, quedando abierta la pregunta de si éstas garantizan que la mayoría de los europeos vean preservados convincentemente sus intereses duraderos. En la parte organizativa de la Constitución se encuentra la clave sobre el futuro de la Unión.

Si, merced a este enfoque, la comunidad política europea logra fundamentar, sobre la base del Tratado constitucional, una actuación de la Unión convincente para los ciudadanos, será posible que aquél pueda fomentar por esta vía indirecta una identificación de estos últimos (66). El potencial esencial del Tra-

(64) Valga, por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 1981.

(65) De acuerdo con el dicho kantiano de que hasta los propios diablos pueden fundar un Estado con tal de que sean juiciosos, I. KANT: «Zum ewigen Frieden», 1795, en *idem, Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik* (edición Vorländer 1964), pág. 115, 1; además, I. KANT: *Die Religion innerhalb der Grenzen der blossen Vernunft*, obra de 10 tomos (edición Weischedel), tomo 7, 1968, págs. 751 sig., 753; sobre la actualidad, G. HAVERKATE: *Verfassungslehre*, 1992, pág. 278; P. NIESEN: «Volk-von-Teufeln-Republikanismus», *FS Habermas*, 2001, pág. 568.

(66) M. ZULEEG: «What holds a Nation Together?», *AJCL*, XLV (1997), pág. 505, especialmente la pág. 522.

tado constitucional para lograr una identidad europea radica en su capacidad para contribuir de manera eficaz y razonable a hacer realidad la democracia, el Estado de Derecho, la eficiencia y la transparencia en las operaciones de las instituciones europeas. Si, y en qué medida, se podrá conseguir este objetivo, es algo que queda completamente abierto. A quien esto le parezca insuficiente, que se consuele pensando que las perspectivas para hacer realidad las esperanzas de los ciudadanos de la Unión en el contexto de los Estados nacionales son todavía peores.