

CONSTITUCIONES REVOLUCIONARIAS
Liderazgo carismático y Estado de derecho

BRUCE ACKERMAN

CONSTITUCIONES REVOLUCIONARIAS
Liderazgo carismático y Estado de derecho

Traducción de
Carla Arévalo

PALESTRA EUROPA
MADRID – LIMA – 2026

343.1 A17	Ackerman, Bruce Constituciones revolucionarias. Liderazgo carismático y Estado de derecho / Bruce Ackerman; Traductora: Noemí Ancí Paredes; 1.ª ed. – Lima: Palestra Jurídica; 2026. 446 pp.; 17 x 24 cm. D. L.: M-3068-2026 ISBN: 979-13-87545-34-5 1. Derecho Constitucional; 2. Liderazgo político; 3. Revoluciones; 4. Constituciones; 5. Historia.
---------------------	--

CONSTITUCIONES REVOLUCIONARIAS
Liderazgo carismático y Estado de derecho
Bruce Ackerman

Primera edición, febrero 2026

Traducción autorizada del libro *Revolutionary Constitutions: Charismatic Leadership and the Rule of Law*, publicado originalmente en inglés, en 2019, por la editorial Belknap Press.

© 2026: BRUCE ACKERMAN

© 2026: Palestra Jurídica S. L.

Calle Sepúlveda, 135 - Bº Iz, 28011, Madrid, España

Telf. (+34) 691626018

europa@palestraeditores.com

www.palestraeuropa.es

© 2026: PALESTRA EDITORES S. A. C.

Plaza de la Bandera 125, Pueblo Libre, Lima, Perú

Príncipe de Vergara 33 / 5º IZDA. 28001, Madrid, España

Telf. (+511) 6378902 - 6378903

palestra@palestraeditores.com / www.palestraeditores.com

© De la traducción: CARLA ARÉVALO

Impresión y encuadernación:

I VERSO IMPRESIÓN

Febrero, 2026

Cuidado de estilo y edición:

JESÉ DAVID ARIAS ÁGUILA

Diagramación:

ENRIQUE TOLEDO NAVARRO

Depósito Legal: M-3068-2026

ISBN: 979-13-87545-34-5

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en España – *Printed in Spain*

Creemos que el conocimiento jurídico de calidad es una herramienta para transformar nuestras sociedades. Cada ejemplar que llega a tus manos contribuye a la construcción de una comunidad académica más crítica, rigurosa e inclusiva. Adquiriendo este libro, estás apoyando el trabajo de autores y autoras comprometidos con el desarrollo del pensamiento jurídico contemporáneo. Desde **Palestra Europa**, agradecemos tu apoyo a la edición independiente y a la difusión del saber jurídico.

PARA DERECHOS DE REPRODUCCIÓN, COPIA O ESCANEADO DE FRAGMENTOS, POR FAVOR CONTACTA CON CEDRO (CENTRO ESPAÑOL DE DERECHOS REPROGRÁFICOS) A TRAVÉS DE WWW.CONLICENCIA.COM O LLAMANDO AL 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

Para Susan, con amor

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	9
CAMINOS.....	13

PARTE I REVOLUCIONES CONSTITUCIONALES

Capítulo 1

¿CONSTITUCIONALIZAR UNA REVOLUCIÓN?	39
---	----

Capítulo 2

CONSTITUCIONALISMO DE MOVIMIENTO-PARTIDO: INDIA.....	67
--	----

Capítulo 3

LUCHANDO POR LA SUPREMACÍA: SUDÁFRICA	93
---	----

Capítulo 4

DE LA RESISTENCIA FRANCESA A LA CUARTA REPÚBLICA	133
--	-----

Capítulo 5

LA REVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN ITALIA	149
--	-----

Capítulo 6

¿UN BREVE REPORTE SOBRE NUESTRO AVANCE?.....	177
--	-----

CONTENIDO

PARTE II ELABORACIONES

Capítulo 7

LA REPÚBLICA DE DE GAULLE: EL REGRESO DE LOS MARGINADOS	189
--	-----

Capítulo 8

RECONSTRUCCIÓN DE LA QUINTA REPÚBLICA	221
---	-----

Capítulo 9

EL TRIUNFO DE SOLIDARIDAD EN POLONIA.....	249
---	-----

Capítulo 10

EL COLAPSO DE SOLIDARIDAD: LOS PELIGROS DEL PRESIDENCIALISMO	281
---	-----

Capítulo 11

LA CARRERA CONTRA EL TIEMPO: BIRMANIA E ISRAEL	311
---	-----

Capítulo 12

CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL CARISMA EN IRÁN.....	359
--	-----

Capítulo 13

¿EXCEPCIONALISMO ESTADOUNIDENSE?	399
--	-----

AGRADECIMIENTOS

Me embarqué en esta exploración durante la década de 1980. La Guerra Fría estaba llegando a su fin y me sumergí en debates interdisciplinarios muy enriquecedores en Yale y Columbia sobre las promesas y los retos de la nueva era que se avecinaba, lo que me llevó a organizar estancias de verano con comunidades académicas en la Universidad de Roma y el *Institute of Applied Systems Analysis* de Viena para ampliar mis conocimientos.

Estos encuentros europeos me llevaron a solicitar una beca de un año en el *Institute of Advanced Study* de Berlín. Cuando llegué en otoño de 1991, el Muro había caído solo dos años antes, lo que convirtió al Instituto en un lugar de intenso debate entre destacados académicos y actores políticos de Alemania y del antiguo bloque comunista. Sin las extraordinarias ideas generadas por estos debates, nunca habría escrito *The Future of Liberal Revolution* (1992) para tratar de dar sentido al nuevo mundo que entonces estaba surgiendo. Este esfuerzo inicial me impulsó en una dirección que ha marcado mi vida hasta el día de hoy. Siempre estaré agradecido al Instituto de Berlín por haberme brindado esta oportunidad.

Durante el siguiente cuarto de siglo, Yale fue especialmente generosa al apoyar mi continua investigación comparada. Además de la ayuda proporcionada por mi cátedra *Sterling*, la Universidad me permitió participar en debates directos con constitucionalistas de todo el mundo. Estoy en deuda con el *Woodrow Wilson Institute* de Washington, el *Kyoto Seminar in American Studies* en Japón, el *Collegium* de Budapest, el *Center for Advanced Study* de Palo Alto, la Universidad de París II, la *American Academy* de Berlín, el *Rockefeller Institute* de Bellagio, el *Stellenbosch Institute for Advanced Study* de Sudáfrica y la Universidad Queen Mary de Londres, por proporcionarme el tiempo y los interlocutores necesarios para la investigación, la redacción y la revisión permanentes que finalmente me han permitido ofrecerles este volumen.

Durante todo el tiempo que me llevó componer esta obra, las grandes esperanzas generadas por la caída del Muro de Berlín se han visto traicionadas por un ciclo creciente de distanciamiento popular y autoritarismo sin ley. Esta crisis de legitimidad requerirá actos inspirados de personas con alta habilidad política y ciudadanos en general si queremos revertir el deslizamiento mundial hacia la dictadura. Pero también nos invita a todos a situar nuestras dificultades actuales en una perspectiva histórica.

Los retos a los que nos enfrentamos hoy en día no son en absoluto únicos. Tienen su origen en los éxitos y fracasos de los grandes ejercicios de construcción constitucional a lo largo del siglo XX. Aunque comprender el pasado nunca es suficiente para resolver las crisis del presente, sí que proporciona una valiosa perspectiva sobre los orígenes de los dilemas actuales y los riesgos y recompensas de las posibles soluciones.

La acogida que han tenido los anteriores borradores de este libro me ha animado a creer en ello.

En agosto de 2018, gracias a una generosa subvención del Fondo *Oscar M. Ruebhausen*, veinte jueces y académicos de todo el mundo volaron a New Haven para debatir las cuestiones planteadas por *Revolutionary Constitutions*. El profesor Richard Albert, de la Universidad de Texas, desempeñó un papel fundamental en la organización de este evento de tres días de duración. A continuación, dedicó gran parte de su energía y conocimientos a editar los ensayos de los participantes para que pudieran ser publicados. Dos meses más tarde, volé a Milán y Trieste para participar en otra serie de debates excepcionales que formaron parte central de las ceremonias de concesión de mi doctorado *honoris causa* en Derecho. Estos también aparecerán finalmente en forma publicable. El objetivo de este libro es fomentar permanentes debates que ayuden a aumentar las posibilidades de salir de la oscuridad actual con estructuras constitucionales que respondan a los retos del siglo XXI.

Algunos extractos de la *Introducción* se publicaron por primera vez en “Three Paths to Constitutionalism—and the Crisis of the European Union”, *British Journal of Political Science* 45, N.º 4 (2015): 705-714, doi:10.1017/S0007123415000150, © 2015. Cambridge University Press, y se reimprimen con permiso.

A nivel más personal, mi investigación comparada me ha brindado la oportunidad de tejer una red de relaciones profesionales que han dado lugar a amistades muy sinceras. Pido disculpas a quienes haya omitido inadvertidamente, pero destacaré a Aharon Barak, Denis Baranger, Luis Roberto Barroso, Sergio Bartole, Olivier Beaud, Stephen Breyer, Steven Calabresi, Guy Canivet, Marta Cartabia, Sabino Cassese, Victor Ferreres Comella, Olivier Duthéillet de la Mothe, Alessandro Ferrara, Lech Garlicki, Stephen Gardbaum, Ruth Gavison, Dieter Grimm, Menaka Guruswamy, Brenda Hale, Noelle Lenoir, Miguel Maduro, Ernst Gottfried Mahrenholz, Federico Mancini, Adam Michnik, Andrzej Rapaczynski, Franco Romani, Carlos Rosenkrantz,

Amnon Rubenstein, Albie Sachs, Wojciech Sadurski, Laszlo Solym, Michel Tropez, Pedro Cruz Villalon y Patrick Weil.

También estoy en deuda con un notable grupo de jóvenes académicos que han trabajado como asistentes de investigación y ahora han emprendido carreras profesionales destacadas: Diego Arguzlhes, Jack Boegelin, Joshua Braver, Ana Beatriz Robalinho Cavalcante, Chintan Chandrachud, Justin Collings, Tomas Dumbrovsky, Francois Expert, Juliana Ponde Fonseca, James Fowkes, Pardis Gheibi, Farshad Ghoodoosi, Sebastián Andrés Guidi, Alon Gur, Michaela Hail-bronner, Daniel Hessel, Stefan Jaggi, Andrea Katz, Alyssa King, Brendan Lim, Marianna Mao, Avi Nuri, Daniel Rauch, Yishai Schwartz, Bart Sczweczyk, Scott Stephenson, David Stoleru, Raeesa Vakil, Rivka Weill y Youlin Yuan.

A pesar de todas mis exploraciones en el extranjero, Yale ha sido mi hogar académico durante medio siglo. No solo me ha proporcionado un entorno intelectual extraordinariamente estimulante, sino que también ha sido el lugar donde he forjado mis relaciones más profundas. Anne Alstott, Ian Ayres, Jack Balkin, Oona Hathaway, Paul Kahn, Robert Post, Jed Rubenfeld, Scott Shapiro y Reva Siegel se han convertido en parte de mi vida. Otras amistades se remontan aún más atrás. Algunas de estas fuentes de inspiración ya han fallecido: Juan Linz, Al Stepan, Harry Wellington. Pero otras siguen guiando mi futuro: Guido Calabresi, Mirjan Damaska, Owen Fiss, George Fletcher, Tony Kronman y Jerry Mashaw.

Tengo una deuda inmensa con mi esposa, Susan. Desde que nos enamoramos cuando éramos estudiantes de posgrado, ella ha sido la base de mi existencia, convirtiéndome en una persona mucho mejor de lo que habría sido sin sus diarias muestras de compasión, inteligencia e integridad moral. También hice todo lo posible por ayudar a criar a nuestros dos hijos, Sybil y John. Pero, mirando atrás, no hice lo suficiente. Sin embargo, mis fallos no impidieron que Susan labrara su propia y brillante carrera interdisciplinaria en la intersección entre el derecho y la economía política. Al celebrar nuestro quincuagésimo aniversario de boda, también nos alegramos por los continuos esfuerzos de nuestros dos hijos por hacer del mundo un lugar mejor.

Gracias.

CAMINOS

El derecho legitima el poder. El constitucionalismo forma parte de esta dinámica más amplia, y ha desempeñado un papel cada vez más dominante en el último siglo. Su auge global ha modificado profundamente las nociones modernas sobre la autoridad.

¿Pero cómo?

Numerosos estudios históricos ofrecen una visión del surgimiento del constitucionalismo en uno u otro país o región. Sin embargo, ha sido difícil organizar la desconcertante complejidad de la experiencia global en un marco comparativo convincente. Podemos complicarnos la vida suponiendo que el constitucionalismo es un ideal único que anima un proyecto común en todo el mundo. Pero parece poco probable que esto sea cierto (por decir lo menos).

Una vez que reconocemos la realidad de las profundas diferencias existentes en todo el mundo, surge un gran problema: ¿cómo distinguimos lo accidental de lo verdaderamente fundamental?

Max Weber se planteó una pregunta similar al enfrentarse a un universo político anterior. Él también rechazó la idea de que el poder político apelaba a una única lógica legitimadora, distinguiendo notoriamente entre las muy diferentes apelaciones a la tradición, al carisma y a la racionalidad burocrática. Esta tricotomía sigue siendo relevante, pero no reconoce los atractivos distintivos del constitucionalismo.

Mi objetivo es colmar esta laguna. Este es el primero de una serie de volúmenes que explorarán tres vías diferentes a través de las cuales las constituciones han ganado legitimidad en el último siglo. Cada vía genera un tipo ideal distintivo, con su propio conjunto de atractivos y problemas.

No voy a emitir un juicio filosófico sobre los méritos de uno u otro tipo ideal¹. Quiero entender las diferentes dinámicas históricas y culturales que han transformado a cada uno de ellos en poderosos motores de legitimación a lo largo del siglo XX.

Una comprensión más profunda del pasado es especialmente importante en estos momentos. Con las crisis constitucionales que estallan en todo el mundo, es tentador creer que todas ellas son síntomas de la misma enfermedad —el llamado populismo— y que pueden curarse de forma similar.

Esto es un error. Los países que han recorrido los tres caminos hacia el constitucionalismo se enfrentan a crisis muy diferentes. Aunque consideraré una serie de medidas de reforma, lo que se necesita con más urgencia es un diagnóstico de las diferentes dificultades a las que se enfrentan los países que recorren cada camino, de modo que los ciudadanos y los líderes políticos puedan tener una idea más profunda de los retos a los que se enfrentan para mantener sus distintas tradiciones en el siglo XXI.

Mis tres tipos ideales también permitirán una forma más distintiva de aprendizaje transnacional. Si, como sugiero, los países líderes de Europa surgen de diferentes caminos constitucionales, estas diferencias deben tratarse con respeto si la Unión Europea quiere mantenerse como una fuerza vital en la próxima generación. También intentaré persuadir sobre que mis tres tipos ideales aportan ideas poderosas sobre los dilemas a los que se enfrentan las naciones líderes de África, Asia, Oriente Medio y Sudamérica. Estos tipos permiten comprender de mejor manera dilemas comunes que, de otro modo, escaparían a la atención de los políticos nacionales, obsesionados por las características aparentemente únicas de sus crisis internas.

Para subrayar este punto, concluiré este libro con un análisis de Estados Unidos. En lugar de celebrar la excepcionalidad de mi propio país, me plantearé la siguiente pregunta: ¿cómo los modelos de desarrollo constitucional del resto del mundo iluminan a la experiencia estadounidense moderna? Mi proyecto es ambicioso. Pero no debe confundirse con otros más ambiciosos. Para empezar, quiero distinguir mi investigación de un esfuerzo más amplio por aclarar el ideal del Estado de derecho. El constitucionalismo, tal y como yo lo entiendo, implica la imposición de importantes restricciones legales a los responsables de la toma de decisiones. Pero el ideal más amplio del *rule of law* se refiere principalmente a las técnicas mediante las cuales las autoridades con responsabilidades más altas intentan controlar a todas las demás.

Muchos regímenes autocráticos han encontrado en el Estado de derecho un instrumento extremadamente útil para gobernar sus sociedades. Con esta configuración, los autócratas afirman su derecho arbitrario a establecer normas, pero exigen

1 Los lectores interesados en mi filosofía política pueden consultar *Social Justice in the Liberal State* (Yale University Press, 1980); "What Is Neutral about Neutrality?", *Ethics* 93 (1983): 372; "Why Dialogue?", *J. Phil.* 86 (1989): 5-22; "Temporal Horizons of Justice", *J. Phil.* 94 (1997): 299.

al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial que apliquen sus órdenes de forma coherente y basada en principios.

Así entendido, el Estado de derecho es un principio legitimador fundamental por derecho propio: proporciona igualdad jurídica para todos, independientemente de su posición social. Si el régimen autocrático cumple su promesa, bien puede persuadir a sus ciudadanos de la legitimidad del sistema. La administración imparcial tiene también un gran valor instrumental: facilitar el esfuerzo de los responsables de la toma de decisiones para hacer realidad sus valores y programas de forma eficaz.

Fue esta promesa de legitimidad y eficacia la que inspiró a los grandes monarcas ilustrados de la Europa del siglo XVIII; y ha sido perseguida desde entonces por muchas autocracias de todo el mundo, con resultados desiguales. Pero, por ahora, basta con precisar que incluso una autocracia ilustrada sigue siendo una autocracia —y no un Estado constitucional—.

Del mismo modo, es muy posible que los regímenes constitucionales se alejen mucho de los principios del Estado de derecho. Estados Unidos, por ejemplo, tolera mucha arbitrariedad jurídica por parte de jurados y funcionarios públicos de niveles inferiores. Sin embargo, en la cúspide de las jerarquías del Poder Ejecutivo, Judicial, Legislativo y militar, las élites se enfrentan a limitaciones fundamentales en su libertad de acción. Utilizando mis tipos ideales, espero aclarar por qué es así y por qué prevalecen lógicas de legitimación muy diferentes en los distintos sistemas.

Al mismo tiempo, no intentaré ofrecer una explicación causal completa de las condiciones en las que los regímenes políticos se mantienen a lo largo del tiempo. Incluso un gobierno constitucional que genere una amplia creencia en su legitimidad puede ser aplastado por una derrota militar, una depresión económica o cualquier otra catástrofe. Lo contrario también puede ser cierto: prácticamente todo el mundo puede creer que la Constitución es una farsa y, sin embargo, seguir apoyando el sistema mientras proporcione prosperidad y seguridad nacional.

No obstante, la presencia o ausencia de una creencia generalizada en la legitimidad constituyente puede desempeñar un papel importante —a veces, totalmente importante— en la configuración de la vida política y social. Por ello, las distintas dinámicas que pueden generar tales compromisos merecen un estudio permanente.

TRES TIPOS IDEALES

Comencemos con un esbozo de las tres vías. En el primer escenario, un movimiento revolucionario realiza un esfuerzo sostenido para movilizar a las masas contra el régimen existente. En la mayoría de los casos, esto conduce a una represión sangrienta y al refuerzo del *statu quo*. Pero aquí me centraré en las historias de éxito, aquellas en las que los *outsiders* revolucionarios han conseguido desbancar a

los *insiders* de la autoridad política en lugares como India, Sudáfrica, Francia, Italia, Polonia, Israel e Irán.

A pesar de sus evidentes diferencias, las constituciones de todas estas naciones están arraigadas en una experiencia común. En cada una de ellas, los insurgentes revolucionarios consiguen mantener una lucha contra el viejo orden durante años o décadas antes de conseguir finalmente el ascenso político.

Llamaremos a esto “Tiempo Uno” —su definición más particular servirá de preocupación recurrente en nuestro estudio de casos—. Pero, por ahora, solo es necesario hacer hincapié en un punto. Durante su respectivo Tiempo Uno, los insurgentes no se limitan a recurrir a la fuerza bruta en su batalla contra el *statu quo*. También denuncian el régimen existente como ilegítimo y hacen un llamamiento a sus conciudadanos para que se unan a la resistencia contra el orden existente. De hecho, estas declaraciones revolucionarias de principios desempeñan un papel fundamental en el sostenimiento del movimiento, especialmente durante los periodos de adversidad. En momentos oscuros, los activistas se enfrentan a la posibilidad de ser detenidos o morir a manos del antiguo régimen. Sin embargo, se niegan a abandonar su lucha contra un gobierno que consideran profundamente ilegítimo —y es natural que digan al mundo por qué tienen razón al pensar así—.

Estos pronunciamientos revolucionarios sientan las bases para la construcción del nuevo régimen en el “Tiempo Dos”. La fundación suele ser una época de gran energía política, en la que líderes y seguidores están unidos por largos años de sacrificio común. Ahora que el movimiento insurgente ha ganado poder, surge una opción distinta: puede traducir su política de *alto voltaje* en una Constitución que intente evitar una recaída en los abusos del pasado y que comprometa a la República con los nuevos principios proclamados durante la larga y dura lucha del Tiempo Uno. Para invocar un término weberiano muy utilizado —que definiré con más precisión más adelante—, llamemos a esto *la constitucionalización del carisma revolucionario*.

Se trata de una opción, no de un imperativo. Examinaremos casos en los que el movimiento que asciende al poder no aprovecha la oportunidad que le brinda el Tiempo Dos. Pero ya he dicho lo suficiente para contrastar este escenario revolucionario con dos vías muy diferentes que también han generado construcciones constitucionales exitosas a lo largo del siglo XX.

En mi segundo tipo ideal, el orden político es construido por los *insiders* pragmáticos, no los *outsiders* revolucionarios. Frente a los movimientos populares que quieren un cambio profundo, la clase dirigente responde con concesiones estratégicas que dividen a los *outsiders* en moderados y radicales. Los *insiders* invitan entonces a los *outsiders* moderados a abandonar a sus hermanos radicales y unirse al *establishment* político para gobernar el país. Esta estrategia de cooptación culmina en una reforma

legislativa histórica que permite a los *outsiders* “receptivos” unirse a la clase dirigente —y, por tanto, refuerza sus pretensiones de autoridad legítima—.

Gran Bretaña ofrece un ejemplo paradigmático. Durante las guerras napoleónicas, su élite gobernante repudió la revolución como modelo de transformación. Pero, durante la siguiente generación, la clase dirigente se negó a apoyar a los partidarios de la línea dura, como el Duque de Wellington, que estaban decididos a suprimir todos los esfuerzos por lograr un cambio sustancial. En su lugar, los *outsiders* moderados se pusieron en contacto con los *insiders* moderados para apoyar la Ley de Reforma de 1832. Esto sentó las bases para otros actos de cooptación estratégica en momentos posteriores de confrontación popular. Durante el siglo XX, quizá el ejemplo más destacado fue la Ley del Parlamento de 1911, que legitimó la política de redistribución característica del moderno Estado de bienestar.

Estos hitos representan elementos fundamentales de la Constitución británica, pero carecen de declaraciones de principios tan rotundas como las que se encuentran, por ejemplo, en la revolucionaria Declaración de Derechos de Sudáfrica. Tampoco se adoptaron en nombre de un movimiento que comprometiera al pueblo con un “nuevo comienzo” en su vida política. Por el contrario, surgieron como concesiones estratégicas adoptadas mediante la adaptación pragmática de las instituciones legislativas preexistentes para satisfacer las demandas de los *outsiders* moderados convertidos en *insiders*².

Estas grandes leyes reformistas parecen ser tan diferentes de las constituciones revolucionarias que los estudiosos niegan, a menudo, que los británicos tengan una Constitución. Esta afirmación podría tener sentido si el constitucionalismo designara un tipo ideal único. Pero esto es precisamente lo que niego. Los países que siguen el camino del constitucionalismo valoran muchos logros como la Ley del Parlamento. A medida que las generaciones posteriores se socializan en la élite gobernante, se les enseña a utilizar estos *antecedentes de gobierno responsable* para hacer frente a los desafíos populistas de su propio tiempo.

El ejemplo británico de adaptación pragmática ha influido en muchas partes de la *Commonwealth*, sobre todo en Australia, Canadá y Nueva Zelanda, que comparten la desconfianza hacia los principios revolucionarios y subrayan la importancia de una adaptación prudente. Otras formas de constitucionalismo han surgido en Escandinavia, América Latina y Asia. Estudiaremos sus distintas variaciones sobre temas comunes en el próximo volumen. Pero este segundo tipo ideal también servirá de punto de referencia en el presente estudio, ya que los movimientos revolucionarios, a menudo,

2 Jo Murkens, “Unintended Democracy”, en *Constitutionalism, Legitimacy, and Power*, eds. Kelly Grotke y Marcus Prutsch (2014): 351–370.

enfrentan intentos de cooptación por parte de los regímenes establecidos, y sus respuestas pueden condicionar profundamente su éxito a la hora de constitucionalizar su carisma cuando finalmente consigan hacerse con el control de las élites de mando.

* * *

Outsiders revolucionarios vs. *Insiders* responsables: los dos primeros tipos ideales surgen de luchas encarnizadas, pero generan resultados diferentes. En el escenario de los *insiders*, el *establishment* político hace concesiones estratégicas que socavan el impulso de los *outsiders*; en el escenario de los *outsiders*, el *establishment* se ve desbordado por un orden constitucional revolucionario.

Pero el cambio de régimen a veces se produce sin la presión de un levantamiento popular masivo, y esto requiere la adición de un tercer tipo ideal. Llamémosle *construcción de élites*.

En este escenario, el antiguo sistema de gobierno comienza a desmoronarse, pero la población en general permanece relativamente pasiva y al margen. El vacío de poder emergente es ocupado por élites políticas y sociales anteriormente excluidas, que actúan como fuerza principal en la creación de un nuevo orden constitucional.

A veces, la nueva Constitución permite a las viejas élites conservar una parte significativa del poder; otras veces, no. Pero sean cuales fueran las particularidades, lo fundamental es que el nuevo régimen es una construcción de las élites, no una creación revolucionaria.

Las construcciones de élites también se distinguen de las constituciones de los *insiders*. En el primer caso, el poder político mantiene el control de la situación y hace concesiones estratégicas que hacen perder base al movimiento insurgente. En el tercer modelo, el régimen existente está experimentando una crisis tan grave que los *insiders* políticos solo pueden esperar conservar una parte del poder mediante un elaborado pacto con las élites externas.

Este pacto *insiders-outsiders* genera una Constitución que tiene un aspecto muy diferente del cúmulo de leyes reformistas que sirven de antecedentes de gobierno responsable en el modelo establecido. Se trata más bien de un documento elaborado en el que ambas partes definen las nuevas reglas del juego y se comprometen a respetarlas.

A la hora de elaborar estos textos, los protagonistas de las élites pueden inspirarse, en gran medida, en visiones originadas en otros lugares —a menudo, en constituciones surgidas previamente en la vía revolucionaria—. Por ejemplo, sus constituciones suelen afirmar que hablan en nombre del pueblo. A pesar de estas afirmaciones retóricas, las élites ascendentes no han sido impulsadas a la existencia por un movimiento de masas de ciudadanos-activistas que hayan luchado en nombre del pueblo.

España ofrece un ejemplo revelador. La muerte de Franco llevó al régimen a una crisis de sucesión. Atormentados por los recuerdos de la Guerra Civil española, los moderados liderados por el rey Juan Carlos se adelantaron a otra revuelta revolucionaria llegando a un acuerdo con los enemigos acérrimos de Franco. Resistiendo a las presiones de la línea dura, el joven rey nombró primer ministro a Adolfo Suárez, que se acercó a sus acérrimos oponentes, sobre todo a Santiago Carrillo, líder del ilegal Partido Comunista. Con el apoyo del jefe del Ejército de Estado Mayor y líder de la Iglesia española, Suárez consiguió que la legislatura aprobara una Ley para la Reforma Política, sentando las bases para unas elecciones libres que incluían a los comunistas. Cuando el electorado dio a los extremistas de izquierda y derecha un escaso apoyo, los moderados de la élite estuvieron en condiciones de elaborar una Constitución democrática, que fue aprobada por los votantes por abrumadora mayoría en referéndum.

Estos votos fueron importantes, pero no deben confundirse con el tipo de movilización de masas que sirve como motor principal del constitucionalismo revolucionario. En cambio, fue la acción decisiva del rey en 1981 —desbaratando un golpe militar contra el gobierno elegido— lo que consolidó la Constitución de élite como elemento legitimador crucial del sistema emergente³.

El caso español ha servido como punto de referencia central para la discusión académica de la gran ola democrática que alcanzó su clímax con la caída de la Unión Soviética después de 1989. Pero estos acontecimientos recientes no deben eclipsar un punto de inflexión anterior en el que la dinámica elitista desempeñó un papel clave. Lo más notable es que las constituciones de posguerra de Alemania y Japón fueron construidas por las élites en un momento en que las masas estaban abrumadas por la devastación de la hazaña. Pero, a diferencia de España, las élites alemanas y japonesas estaban bajo la humillante supervisión de ocupantes extranjeros. A pesar de ello, estas construcciones constitucionales han demostrado una notable solidez durante más de dos generaciones.

Sin embargo, presentan problemas de legitimación más cercanos al caso español y muy diferentes de las constituciones surgidas en las dos primeras vías. Nuestra siguiente tarea es diagnosticar estas diferencias.

³ Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (The Johns Hopkins University Press, 1996); Alfonso Fernández-Miranda y Pilar Fernández-Miranda, *Lo que el Rey me ha pedido* (Plaza & Janés, 1995). José Maravall, en *The Transition to Democracy in Spain* (St. Martin's Press, 1982), destaca el papel de las huelgas masivas en el avance del proceso, pero no cuestiona mi premisa básica.

DIFERENTES TIPOS, DIFERENTES PROBLEMAS

Constitucionalización del carisma

El gran problema que se cierne sobre el camino del constitucionalismo revolucionario es el espectro de la dictadura totalitaria. Lenin y Mao —al igual que Nehru, Mandela, De Gasperi, De Gaulle, Wałęsa, Ben-Gurion y Jomeini— llegaron al poder tras desafiar de forma revolucionaria al antiguo régimen. Sin embargo, las instituciones generadas por el Partido Comunista sirvieron como meros vicios propagandísticos del terror estalinista y maoísta, y no lograron imponer restricciones significativas a los autoritarismos posteriores de Nikita Jruschov o Xi Jinping.

Durante mucho tiempo, estas farsas comunistas se consideraron las consecuencias más inevitables de las revoluciones “reales”. Pero esta es una distorsión de la Guerra Fría, como pretendo demostrar en el estudio de casos que sigue. Por el momento, dejaré de lado las comparaciones entre revoluciones constitucionales y totalitarias, y me centraré en el modo en que las revoluciones constitucionales se enfrentan a un conjunto característico de problemas de legitimación que son muy diferentes de los que afrontan los países que siguen el camino del *establishment* y del elitismo.

Estos problemas surgen de la dinámica distintiva implicada en la constitucionalización del carisma; una noción que invocaré para sugerir una analogía con un proceso similar, aunque diferente, que Weber describió en su conocida reconstrucción sobre la *burocratización* del carisma a lo largo del tiempo. Pondré énfasis en dos aspectos fundamentales de esta dinámica: uno, político; y el otro, jurídico.

Mi análisis político enfatiza el modo en que la legitimidad revolucionaria de la generación fundadora se desvanece con el tiempo. Durante el Tiempo Uno, el mero hecho de unirse al partido revolucionario era peligroso, ya que se corría el riesgo de sufrir una violenta represión por parte del antiguo régimen. La experiencia del sacrificio común establece un vínculo carismático entre los líderes revolucionarios y sus seguidores, que legitima sus nuevas constituciones en el Tiempo Dos. Este vínculo entre el movimiento de alta intensidad y el texto legalista es importante, pero solo sirve como la etapa inicial de un proceso de largo plazo. Mientras viva la generación revolucionaria, los vívidos recuerdos de su lucha contra el antiguo régimen son un recurso clave a través del cual el gobierno revolucionario legitima su uso del poder; los pronunciamientos orgullosos en el texto constitucional solo desempeñan un papel secundario.

Sin embargo, a medida que la generación fundadora se extingue, el régimen revolucionario se enfrenta a un *vacío de legitimidad* en el Tiempo Tres. Por un lado, la nueva generación tiene una idea muy distinta sobre el papel de los partidos políticos que encabezaron la revolución anterior. Durante los días de la insurgencia, la simple decisión de unirse al movimiento era peligrosa, ya que conllevaba el riesgo de ser arrestado, encarcelado o algo peor. Pero ahora, el antiguo partido revolucionario

sirve de vía de acceso al poder. Esto significa que atraerá a innumerables oportunistas a los que les importa poco los viejos ideales, aunque habrá otros tipos más idealistas que tratarán de revigorizarlos. Sin embargo, los idealistas de segunda generación no pueden reivindicar la autoridad carismática que se ganaron sus predecesores. Después de todo, la primera generación no se limitó a hablar de revolución; arriesgó mucho para hacerla realidad. Pero los idealistas de la nueva generación son muy conscientes de que se están construyendo sobre el legado de los fundadores.

Asimismo, se produce un proceso análogo entre millones de personas comunes que vivieron la revolución. Aunque prestan una atención mínima a la política actual en la lejana capital, para ellos la revolución sigue siendo un acontecimiento vital durante el Tiempo Dos, con padres que contaban a sus hijos (a menudo, de forma embellecida o exagerada) los pequeños sacrificios que habían hecho en beneficio de la insurgencia en tiempos difíciles. Pero estos vívidos relatos empiezan a desvanecerse a medida que los veteranos mueren y dejan a sus hijos con recuerdos medio olvidados.

En resumen: tanto a nivel de las élites como de las masas, la autoridad política se desplaza hacia *la normalización de la política revolucionaria*.

Lo contrario ocurre con los abogados y otros profesionales encargados de interpretar el significado permanente de la Constitución. Los abogados se ganan la vida persuadiendo a funcionarios poderosos para que defiendan los intereses de sus clientes. Esto significa que, durante el Tiempo Uno, la mayoría de los profesionales del derecho estaban profundamente inmersos en el manejo de los legalismos dominantes del antiguo régimen. Una vez que este régimen haya sido repudiado en el Tiempo Dos, estos veteranos tendrán probables pretensiones de autoridad al adaptar sus argumentos jurídicos para tener en cuenta el nuevo orden jurídico revolucionario.

Habrà excepciones. Algunos abogados radicales habrán apoyado el movimiento durante el Tiempo Uno, y pueden ganar gran prominencia en el proceso de redacción constitucional en el Tiempo Dos. Pero, incluso después de que su texto revolucionario sea proclamado en nombre del Pueblo, habrá mucho trabajo por hacer antes de que la profesión en su conjunto pueda asimilar plenamente los principios constitucionales de la revolución en su repertorio de argumentos jurídicos. Por definición, los principios radicales anunciados en la fundación trastocan muchas nociones jurídicas antiguas, y a los abogados y jueces les lleva mucho tiempo reorientar sus antiguas nociones para construir nuevas soluciones doctrinales a un sinnúmero de problemas prácticos. Durante las primeras décadas, esto conllevará mucha cautela a la hora de afrontar posibles enfrentamientos con los líderes gubernamentales carismáticos a cargo de los poderes políticos, que previsiblemente acusarán al Poder Judicial de hacer política si intenta utilizar sus antiguos legalismos para vetar iniciativas clave presentadas por el partido del movimiento que está en el poder. En lugar de arriesgarse a una humillación institucional, los tribunales suelen desarrollar sus primeras doctrinas constitucionales

en entornos menos provocadores, creando un *corpus* cada vez más elaborado de opiniones autorizadas que servirán de base para una mayor confianza profesional en sí mismos con el paso de los años. Mientras que los juristas del Tiempo Dos son exquisitamente conscientes de la fragilidad de sus esfuerzos por llegar a un acuerdo con la Constitución revolucionaria, los abogados y jueces del Tiempo Tres utilizan (con creciente confianza en sí mismos) estas primeras sentencias como precedentes autorizados en sus esfuerzos por resolver disputas candentes entre políticos rivales.

Esto significa que el Tiempo Tres estará marcado por una serie de crisis de sucesión, en las que un Poder Judicial cada vez más confiado se enfrentará a una clase política cada vez más normalizada en una intensa lucha por ocupar el vacío de legitimidad dejado por la generación precedente. Por un lado, los políticos seguirán afirmando que los viejos partidos políticos siguen siendo los portadores principales del espíritu revolucionario; por otro, los profesionales del derecho insistirán en que sus doctrinas constitucionales están más arraigadas en la fundación que cualquier cosa que puedan ofrecer los políticos de segunda generación.

Estas luchas por la autoridad adoptan distintas formas en diferentes lugares, pero, en muchos casos, el Poder Judicial consigue que los poderes políticos reconozcan a regañadientes las pretensiones de los jueces a la máxima autoridad constitucional. Sin embargo, este avance en el Tiempo Tres sigue siendo vulnerable durante bastante tiempo, y su destino final depende del éxito de los abogados a la hora de consolidar las afirmaciones de supremacía del alto tribunal en las próximas décadas, durante el Tiempo Cuatro.

En los capítulos siguientes exploraremos variaciones cruciales de estos temas. Pero, por ahora, bastará con un punto: el proceso en cuatro etapas plantea problemas de legitimación que son categóricamente diferentes de los que surgen en los sistemas políticos que recorren las otras dos vías constitucionales.

Desestructuración

Consideremos el paradigma *insider* del gobierno responsable. Estos regímenes rechazan la idea de que un movimiento de masas dirigido por *outsiders* agitadores pueda hablar legítimamente en nombre del Pueblo. Un gobierno serio no puede basarse en esas patrañas populistas. Por el contrario, se basa en la capacidad de las élites experimentadas para convencer a los *outsiders* “receptivos” de que abandonen a los extremistas agitadores y se unan a la vieja clase dirigente para adaptar pragmáticamente el sistema a las cambiantes “necesidades de los tiempos”.

En este marco, no hay lugar para que los jueces invaliden la legislación alegando que viola los principios fundamentales establecidos “por el pueblo” en la fundación, por la sencilla razón de que tales transformaciones revolucionarias no se reconocen como legítimas. En cambio, hablar de soberanía popular se descarta como una ficción

legal que oculta el papel crucial de las élites estatales en el proceso democrático. Según esta concepción, los votantes se enfrentan a propuestas electorales competitivas, elaboradas por los líderes de partidos políticos rivales, en los que describen sus planes de acción si obtienen el apoyo de los votantes en las próximas elecciones. Cuando su partido triunfa el día de las elecciones, sus líderes se han *ganado* el derecho democrático a convertir su propuesta en ley. Una vez que la nueva primera ministra obtenga el apoyo del Parlamento, tiene todo el derecho a insistir en la promulgación de las iniciativas de su partido, incluso si son contrarias a importantes leyes aprobadas por parlamentos anteriores. Es totalmente antidemocrático que los tribunales rechacen estas nuevas leyes por ser incompatibles con las “normas constitucionales” heredadas de, y basadas en, la legislación anterior.

De ello se deduce que las pretensiones de supremacía judicial no tienen un papel adecuado dentro de este segundo tipo ideal. No obstante, el paradigma ofrece un espacio para que el Poder Judicial desempeñe una función importante, aunque secundaria, dentro del sistema en evolución. Al fin y al cabo, los jueces forman parte de la clase dirigente. Por temperamento y formación, tienen una ventaja comparativa a la hora de reflexionar sobre el significado de los grandes acuerdos constitucionales del pasado, y, con frecuencia, se les pide que apliquen su interpretación de estos precedentes en la resolución de casos concretos. En consecuencia, sus opiniones judiciales pueden alertar a los dirigentes políticos de la presencia de cuestiones jurídicas fundamentales que, de otro modo, podrían ignorar al abordar problemas concretos actuales.

No obstante, y a diferencia del modelo revolucionario, existe un límite definido a la autoridad del tribunal. Los jueces pueden insistir en que el parlamento en funciones examine a fondo las cuestiones jurídicas fundamentales que plantean sus innovaciones legislativas. Pero, si el primer ministro obtiene el apoyo parlamentario por segunda vez, los tribunales deberían poner fin a su resistencia. Aunque los jueces pueden desempeñar un papel constructivo devolviendo una ley problemática para su reconsideración, deben reconocer la autoridad democrática del parlamento cuando este ordena que los tribunales apliquen fielmente la nueva ley luego de la segunda oportunidad. Aunque una ronda de idas y venidas puede desempeñar un papel útil, una segunda ronda equivaldría a desafiar abiertamente el mandato que el partido ha ganado en las últimas elecciones.

Esta “forma blanda” de control constitucional es categóricamente distinta de la “forma dura” usada por los tribunales durante los Tiempos Tres y Cuatro en la vida política de los regímenes revolucionarios. En los países que recorren este camino, la muerte de la generación fundadora abre un vacío de legitimidad que los tribunales han llenado con éxito afirmando que actúan como defensores *superiores* del legado dejado por la Constitución revolucionaria, y que los líderes políticos más oportunistas de la nueva generación deberían someterse a los esfuerzos profesionales del Poder

Judicial para salvaguardar los principios fundamentales que motivaron la anterior lucha por la liberación.

La distinción entre control constitucional “duro” y “blando” ha cobrado cada vez más importancia durante la posguerra, en la que las cartas de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, han ganado cada vez más relevancia política. Esto ha dado pie a que los jueces de Gran Bretaña, la *Commonwealth* y otras jurisdicciones del *establishment* se involucren en diferentes formas de control “blando” que exigen a los gobiernos elegidos democráticamente que reconsideren aquellas propuestas legislativas que amenazan con socavar el consenso emergente sobre los derechos humanos fundamentales. Sin embargo, esta forma blanda de control constitucional es categóricamente diferente de las pretensiones de supremacía judicial que son comunes en otros sistemas. Sirve para complementar, no para cuestionar, las premisas básicas del *establishmentarianismo*, siempre y cuando los tribunales dejen claro que, en última instancia, respetarán la soberanía parlamentaria⁴.

Por el contrario, el auge de los referéndums populares plantea un desafío fundamental al *establishmentarianismo* —que no tiene contrapartida en los regímenes revolucionarios—. Dado que las constituciones del *tipo-uno* se basan en narrativas fundamentadas en actos previos de sacrificio colectivo contra gobiernos ilegítimos, sus redactores no plantearán objeciones de principio al uso del referéndum en momentos posteriores del desarrollo constitucional. Cuando se estructuran adecuadamente, pueden servir como foco para que los movimientos de base revitalizados ejerzan presión sobre la voluntad de “Nosotros, el Pueblo” en futuras ocasiones en las que los políticos electos asalten entendimientos fundacionales. La única cuestión dentro del paradigma revolucionario es prudencial: ¿es posible diseñar el proceso de referéndum de forma que pueda ser desencadenado por movimientos de amplia base, pero no por intereses especiales?

El referéndum representa una amenaza mucho más profunda para la tradición del *establishment*. En lugar de dar a los líderes parlamentarios la oportunidad de encontrar soluciones sensatas a problemas acuciantes, los referéndums abren el camino a llamamientos demagógicos a los ciudadanos de a pie que carecen del tiempo y los conocimientos necesarios para tomar decisiones tan fatídicas.

Para poner un ejemplo actual, el reciente voto británico a favor de la salida de la Unión Europea ilustra la profundidad de la crisis de legitimación que pueden generar los referéndums. Para empezar, la decisión del Gobierno de Westminster de convocar un referéndum en 2016 no tiene nada que ver con el espíritu revolucionario que lleva a los movimientos populares a afianzar los referéndums en sus constituciones

⁴ Stephen Gardbaum, *The New Commonwealth Model of Constitutionalism* (Cambridge University Press, 2013); Scott Stephenson, *From Dialogue to Disagreement in Comparative Rights Constitutionalism* (Federation Press, 2016).

tipo-uno. Por el contrario, la decisión británica fue el producto de decisiones a corto plazo de políticos pragmáticos que optaron por utilizar el recurso del referéndum sin tener en cuenta sus implicaciones constitucionales a largo plazo.

Las raíces de la tragicomedia de 2016 se remontan a principios de la década de 1970, cuando los primeros ministros Edward Heath y Harold Wilson convencieron a los británicos para que se adhirieran a Europa. Hasta ese momento, la clase dirigente de Westminster había visto con desdén la tendencia continental de llamar a referéndum cuando las cosas se ponían difíciles. Como consecuencia, cuando el primer ministro Heath trajo triunfalmente a casa un acuerdo con Bruselas para unirse al Mercado Común, no consideró seriamente llevarlo a un referéndum especial para su aprobación. En lugar de ello, siguió la tradición de las Leyes de Reforma y presentó los términos básicos de su acuerdo con Bruselas al Parlamento para su aprobación, solo para encontrar una feroz oposición en la Cámara de los Comunes.

Aunque la mayoría de los Nos procedían del Partido Laborista, algunos nacionalistas conservadores también desafiaron al primer ministro de su propio partido y se unieron a la oposición. No obstante, Heath consiguió que su iniciativa fuera aprobada en el Parlamento por escaso margen. El 1 de enero de 1973, Gran Bretaña entró en Europa de una forma que reivindicaba la tradición de gobierno responsable de Westminster.

Sin embargo, la tradición empezó a desmoronarse cuando Heath convocó unas elecciones anticipadas a principios de 1974, esperando que su espectacular logro europeo se viera recompensado por un rotundo respaldo en las urnas. No fue así. En su lugar, Harold Wilson prometió a los votantes que conseguiría un mejor acuerdo con Bruselas si lo dejaban en el poder. Cuando su Partido Laborista salió de las elecciones con el mayor número de escaños, Wilson se convirtió en primer ministro; pero se enfrentó a un problema especial: aunque había salido vencedor, su partido se había quedado a treinta y tres escaños de los 334 miembros del Parlamento necesarios para una clara mayoría en la Cámara de los Comunes. Dado su inestable control del Parlamento, se vio obligado a depender de los votos conservadores para obtener el apoyo mayoritario para el nuevo acuerdo con la Unión Europea que logró negociar en Bruselas. Sin embargo, esta dependencia de los diputados conservadores alienó a muchos de sus diputados laboristas, amenazando a su gobierno con un inminente colapso.

Esta situación llevó a Wilson a convocar un referéndum sobre su *New Deal* con Bruselas. De este modo, podría evitar una moción de censura el tiempo suficiente para pedir a los votantes que apoyaran su iniciativa europea; si lo conseguía, podría reafirmar su autoridad sobre su frágil coalición parlamentaria con el argumento de que se debía respetar la “opinión del Pueblo”, y pasar a otras cuestiones en las que estuvieran de acuerdo.

El esquivo de Wilson tuvo éxito. Su *New Deal* para Europa obtuvo un apoyo de los votantes de 2-a-1, lo que le permitió seguir tambaleándose como primer ministro durante un tiempo⁵. Sin embargo, al recurrir al referéndum, Wilson no prestó ninguna atención a los peligros que planteaba para los principios fundamentales de la democracia occidental. Fue únicamente su problema a corto plazo de gestión de la coalición lo que le llevó a romper con la tradición de Westminster ejemplificada por la Ley de Reforma de 1832 y la Ley del Parlamento de 1911. De hecho, su ley que convocaba el referéndum lo calificaba formalmente como meramente consultivo. Sin embargo, esta advertencia solo demostraba el característico desprecio británico de Wilson por los principios constitucionales abstractos. No se tomó en serio la posibilidad de que, si sus oponentes ganaban el referéndum, pudieran insistir en que el Parlamento estaba *obligado* a obedecer la “opinión del Pueblo”.

Además, el resultado del voto a favor de 2-a-1 pareció redimir el desdén de Wilson por los contrafactos. Tal vez resultara que su uso-único del referéndum había conseguido resolver la cuestión europea de una vez por todas. Por lo que todo el mundo podía decir que, en aquel momento, la maniobra de Wilson revelaba la notable capacidad de la clase dirigente para “sortear” las crisis constitucionales con gran éxito, precisamente negándose a caer en el hábito francés del debate encarnizado en torno a principios constitucionales abstractos.

No resultó así. El referéndum sobre el Brexit está obligando a Gran Bretaña a afrontar la crisis de legitimación que Wilson logró eludir en 1975. Cuarenta años después, David Cameron se encontró precisamente en la misma situación que Wilson. Era un primer ministro proeuropeo a la cabeza de un partido con una poderosa facción antieuropea, cuya oposición a la Unión Europea le dificultaba, cada vez más, gobernar eficazmente en Westminster. Al igual que Wilson, intentó obtener un mejor acuerdo de parte de Bruselas que satisficiera las quejas cada vez más fuertes de sus oponentes. Pero, cuando sus críticos se negaron a ser apaciguados, se aferró desesperadamente al poder invocando el precedente de Wilson convocando un referéndum con la esperanza de llevar a la victoria una coalición multipartidista proeuropea. Al igual que su predecesor, no consideró seriamente las profundas implicaciones constitucionales de un voto por el No.

Al menos en este aspecto, las tendencias *establishmentarianas* de Cameron eran aún más pronunciadas que las de Wilson. El líder conservador procedía de una familia adinerada. El joven David se educó en Oxford, donde su excelente rendimiento le permitió acceder fácilmente a las altas esferas del Partido Conservador, logrando su elección como líder. Este miembro paradigmático de la clase dirigente británica no estaba preparado para tomarse en serio la idea de que los conservadores disidentes

5 David Butler y Uwe Kitzinger, *The 1975 Referendum* (Palgrave Macmillan, 1996).

y los indignados del Partido por la Independencia del Reino Unido (UKIP, por sus siglas en inglés) pudieran tener éxito en sus esfuerzos para explotar los prejuicios masivos a favor del voto por el No frente al esfuerzo sensato del primer ministro por renegociar el acuerdo de Gran Bretaña con Bruselas.

Al igual que Wilson, Cameron tuvo cuidado de especificar en la ley, mediante la cual se convocaba al referéndum, que sus resultados eran estrictamente consultivos. Pero una vez cerradas las urnas, los “populistas” victoriosos insistieron en que su victoria de 52-48 representaba una decisión autorizada del pueblo británico que Westminster no podía legítimamente ignorar. También adoptaron la visión más fuerte posible del significado del veredicto popular, insistiendo en un Brexit “duro” en el que Gran Bretaña rompería todos los lazos con la Unión Europea.

Cuando Cameron dimitió en desgracia abriendo un espacio para que uno de sus principales oponentes ocupara su lugar, se produjo un caos constitucional. Pero entonces, ocurrió algo bastante revelador. Tras frenéticas maniobras, los conservadores dieron la espalda a los principales *brexiteros*, que habían apuñalado a Cameron por la espalda, y abrazaron a otro miembro del *establishment* gobernante. La nueva primera ministra, Theresa May, había servido lealmente a Cameron como ministra del Interior y había apoyado lealmente su posición proeuropea durante la campaña del referéndum. Pero, cuando se preparaba para el cargo, cambió repentinamente de bando y ahora apoyaba el Brexit “duro” exigido por los populistas. Su dramático giro preparó el terreno para otro esfuerzo de cooptación del *establishment*. Al recurrir a ella como primera ministra, el *establishment* reconoció debidamente el impulso populista, al igual que había hecho en momentos cruciales a partir de la Ley de Reforma de 1832. Sin embargo, esperaba mantener su autoridad presentando a un miembro paradigmático de la clase dirigente como un humilde servidor de la voluntad popular.

Una vez instalada como primera ministra, la nueva líder de la clase dirigente se negó a permitir que sus críticos parlamentarios bloquearan la rápida aplicación de la votación 52-48. En su lugar, insistió en que podía simplemente decirle a la Reina Isabel que ejerciera su Prerrogativa Real para informar a la Unión Europea de que Gran Bretaña se marchaba, sin necesidad de la aprobación legislativa en Westminster.

El esfuerzo de May por hacer un corto circuito en el Parlamento se remontaba a una era predemocrática en la que los reyes tenían poder efectivo, pero, con el paso de los siglos, la Prerrogativa Real se había convertido en algo meramente simbólico, y la Reina se remitía al primer ministro como portavoz autorizado de los Comunes. Al ignorar los fundamentos de esta convención moderna, May proponía utilizar la Prerrogativa Real —sorprendentemente— como ariete para reivindicar la soberanía popular frente al principio profundamente arraigado de la soberanía parlamentaria.

Como es característico en Gran Bretaña, May no tenía ningún interés en enfrentarse a las paradojas constitucionales que estaba provocando. Para ella, la Prerrogativa

Real era simplemente una solución a un problema muy práctico: dado el fuerte sentimiento proeuropeo de muchos diputados, no estaba claro que pudiera obtener un apoyo mayoritario para el Brexit en la Cámara de los Comunes, y la Prerrogativa Real le permitiría evitar una humillante derrota que podría llevar a su caída.

Sin embargo, el tono soberbio de su propuesta generó fuertes protestas en otras partes, lo que dio lugar a un esfuerzo igualmente notable por utilizar los tribunales para frenar en seco su iniciativa monárquica/populista. Este recurso era en sí mismo profundamente problemático: en ningún momento de la historia reciente, los jueces se habían arrogado la autoridad de ser los árbitros finales del significado de la Constitución británica. Sin embargo, seis meses después del referéndum de junio, la Corte Suprema asumió precisamente esta posición, invalidando el uso de la Prerrogativa Real propuesto por May como un ataque inconstitucional al principio de soberanía parlamentaria.

El escenario estaba preparado para un enfrentamiento impresionante: la Corte saliendo en defensa del Parlamento mientras la reina afirmaba la supremacía de la soberanía popular —con la primera ministra vitoreándola⁶—. ¿Cómo resolver esta lucha en torno a los principios fundamentales de la Constitución británica?

Se manejó de la manera característicamente británica: saliendo del paso bajo el liderazgo del *establishment*. En lugar de agravar aún más la crisis denunciando la decisión de la Corte como ilegítima, May regresó a Westminster sin más comentarios sobre los primeros principios constitucionales y consiguió que su proyecto de ley sobre el Brexit fuera aprobado por el Parlamento. Sin embargo, a pesar de que sus críticos no lograron bloquear la promulgación de un proyecto de ley sólido, su oposición la puso sobre aviso de que no podía contar con el Parlamento para ratificar el acuerdo de salida que esperaba negociar con Bruselas.

Esto llevó a May, paradójicamente, a dar un paso que exacerbó aún más el problema constitucional británico. Convocó unas elecciones parlamentarias “anticipadas” en junio de 2017, apelando a los votantes para que ratificaran su decisión del Brexit reforzando su mayoría conservadora.

May tenía motivos para esperar el éxito. Tanto los encuestadores como los expertos pronosticaban una victoria aplastante sobre una oposición fragmentada y desmoralizada. Sin embargo, se equivocaron una vez más. En lugar de dar a la primera ministra su abrumador apoyo, el voto dio como resultado un Parlamento sin mayoría absoluta— en el que los conservadores desmoralizados perdieron su mayoría— y May

⁶ El referéndum sobre el Brexit, junto con sus consecuencias, ha provocado una avalancha de comentarios que no voy a intentar resumir. Para conocer la destacable posición de la Corte Suprema del Reino Unido con el objetivo de impedir que la primera ministra atente contra el principio de soberanía parlamentaria mediante su recurso a la prerrogativa real, véase *R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5.

ya no podía esperar formar una coalición en los Comunes que aprobara la amplia legislación necesaria para su decisiva ruptura con el continente europeo.

Nadie sabe lo que esto significará para la futura relación de Gran Bretaña con la Unión Europea. Pero, para nuestro actual propósito, me interesa más analizar cómo este último giro agrava la confusión constitucional británica. Para poner el tema en relieve, empecemos con un contrafactual: supongamos que las elecciones anticipadas hubieran generado una victoria aplastante de los conservadores. En este escenario, el nuevo Parlamento habría respaldado la posición de May de que tenía la obligación de obedecer al referéndum de 2016 y aprobar la amplia legislación necesaria para un Brexit “duro”. Esto habría creado un precedente decisivo para el futuro, estableciendo que Westminster tenía la responsabilidad constitucional de seguir la opinión del Pueblo expresada en los referéndums.

En cambio, el resultado de un Parlamento sin mayoría absoluta obligará a una agonizante reevaluación. Exigirá que el público en general y las clases políticas se planteen una pregunta muy diferente: ¿qué tiene prioridad a la hora de determinar el futuro constitucional de Gran Bretaña: el referéndum de 2016 o el Parlamento de 2017?

Y lo que es aún más importante: ¿cómo se resolverá esta cuestión: mediante otras elecciones del Parlamento, otro referéndum o una combinación de ambos?

Es muy posible que los británicos estén a la altura de las circunstancias y respondan de forma relativamente decisiva. En estos escenarios optimistas, asistiremos a la revitalización de la larga tradición de gobierno parlamentario del país o a la construcción de una versión del siglo XXI de la soberanía popular —o a algún híbrido que contenga ambos elementos—. Cualesquiera que sean los detalles, Gran Bretaña emergería con un paradigma constitucional que goza de amplia credibilidad entre el público en general y la élite gobernante.

También se vislumbra un escenario más oscuro en el horizonte. En este futuro alternativo, la clase política británica no consigue encontrar una solución sensata al problema del Brexit. En su lugar, la competencia entre partidos rivales solo genera un patrón de Parlamentos sin mayoría absoluta y referéndums indecisos que conducen a una confusión cada vez mayor, exacerbada por los pronunciamientos agonizantes de la Corte Suprema a lo largo del camino. A lo largo de la próxima década, la idea misma de que el gobierno británico puede confiar en un legado constitucional relativamente coherente parecerá cada vez más problemática, lo que provocará una profunda confusión entre las élites políticas y una amplia alienación entre el público en general⁷.

7 Para más reflexiones sobre escenarios más sombríos, véase Bruce Ackerman, “Why Britain Needs a Written Constitution—and Can’t Wait for Parliament to Write One”, *Political Quarterly* (junio de 2018): 89, disponible en: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12524>.

Al plantear esta perspectiva, mi objetivo no es predecir el futuro, sino invitarles a considerar una cuestión fundamental. Después de todo, la versión *establishmentariana* de la democracia de Westminster ha sido uno de los mayores éxitos de los dos últimos siglos. Sin embargo, el episodio del Brexit enseña que un gran éxito histórico puede no bastar para impulsar un paradigma de legitimación hacia el futuro. A veces, puede bastar con salir del paso si una nación tiene suerte; pero hay ocasiones en las que los líderes políticos deben mirar más allá del interés propio cortoplacista para sostener la legitimidad de un marco de gobierno más amplio. *El estadismo constitucional puede desempeñar un papel clave en el mantenimiento de la legitimidad política, y su fracaso puede socavar los paradigmas más arraigados.*

Autenticidad

Con esto en mente, pasemos a nuestro último tipo ideal. Las construcciones elitistas carecen de los recursos de legitimación de los que disponen las constituciones generadas por los dos paradigmas anteriores. Por un lado, los redactores no pueden afirmar que representan a movimientos revolucionarios que han llevado a cabo una lucha sostenida por los principios consagrados en su nuevo sistema de derecho superior; por otro lado, no representan a una élite política establecida que haya guiado con éxito a la nación durante generaciones. ¿Cómo, entonces, puede la Constitución elitista generar apoyo a su legitimidad entre la población en general?

Con dificultad.

Llamémosle el problema de la autenticidad, y hoy lo tenemos a la vista en España. A pesar de sus resultados relativamente buenos en la última generación, la Constitución elaborada en Madrid en los años setenta ha encontrado una amplia resistencia en el País Vasco durante décadas. Más recientemente, ha provocado una crisis aún más aguda en Cataluña, donde un partido revolucionario independentista insiste en que la Constitución española es una afirmación de poder hecha “desde arriba” que no representa la auténtica voluntad de la nación catalana.

Aplazaré el análisis detallado del caso español hasta el próximo volumen. Para efectos del actual propósito, sirve como ejemplo contemporáneo de los problemas de autenticidad a los que se enfrentan muchos otros países. La cuestión se plantea de forma más aguda cuando, a diferencia de España, la nueva Constitución es el producto de una derrota militar y una ocupación extranjera. En este caso, las élites nacionales elaboran los términos de su “nuevo comienzo” bajo la supervisión directa de sus conquistadores militares. En estos casos, ¿por qué deberían estas construcciones de las élites seguir ganando el apoyo del público en general una vez que la ocupación militar llega a su fin y la Constitución debe sostenerse por sí misma, a pesar de su estigmatizante asociación con la humillante derrota?

A veces esta pregunta no tiene respuesta. Considérense los colapsos constitucionales que se han producido recientemente en Irak y Afganistán una vez que estos regímenes se vieron obligados a valerse por sí mismos después de que Estados Unidos retirara la mayor parte de sus fuerzas militares.

A veces, la cuestión surge tras un largo periodo de quietud. Pensemos en el Japón actual, donde el gobierno de Abe está impugnando el Artículo de la Paz de la Constitución impuesto por el general MacArthur. Si Abe lo consigue, podría ser el pistoletazo de salida de su campaña para repudiar la Constitución de MacArthur por considerarla una expresión inauténtica de los valores japoneses⁸. Pero, en algunos casos, la cuestión está tan profundamente arraigada en la conciencia política que no provoca ansiedad colectiva. Esta es precisamente la situación actual de Alemania. ¿Cómo ha evitado el país una grave confrontación con el hecho de que su Ley Fundamental de 1949 se creara bajo condiciones militares que comprometieron gravemente sus pretensiones de autenticidad?

Sin duda, la ocupación aliada de Alemania no fue tan omnipresente como en Japón. Pero seguía siendo abrumadora. Al final de la guerra, cada una de las cuatro potencias controlaba una parte de Alemania, y ninguna estaba dispuesta a permitir que sus habitantes crearan su propia forma de gobierno. Mientras los soviéticos seguían su propio camino, los tres aliados occidentales se reunieron en Londres para establecer las condiciones en las que se permitiría a los alemanes occidentales seguir adelante. El Protocolo de Londres, como se le denominó, iba dirigido a los líderes de los gobiernos recién creados en las zonas estadounidense, británica y francesa. Se les pedía que enviaran representantes a un Consejo Parlamentario, que sometería la Constitución a referéndum para su aprobación. Al insistir en el voto popular, los Aliados pretendían salvaguardar la nueva Constitución frente a posteriores acusaciones de inautenticidad.

Sin embargo, el Consejo Parlamentario rechazó esta exigencia. Aunque sus dirigentes debían sus posiciones de prominencia política a los Aliados, se negaron a convocar un referéndum y señalaron que no creían que su carta mereciera el estatus de Constitución. Por eso la llamaron “ley fundamental”, y afirmaron en su artículo final que una Constitución verdaderamente auténtica solo podría lograrse cuando los alemanes orientales pudieran liberarse del control soviético y unirse a los occidentales en una nueva Asamblea Constituyente que hablara en nombre de toda la nación alemana⁹.

⁸ Bruce Ackerman y Tokujin Matsudaira, “Dishonest Abe”, *Foreign Policy* (24 de junio de 2014).

⁹ Para una descripción más compleja sobre el desafío del Consejo Parlamentario, véase Bruce Ackerman, “Populismus heist Angst vor dem Volk”, en *Die Alte und die Neue Welt*, eds. Bernd Scherer y Sven Arnold (Wallstein Verlag, 2008).

Ante este notable acto de desafío, los Aliados consideraron prudente dar marcha atrás. Sin embargo, tenían razón al creer que esto agravaba su problema de autenticidad. Un destacado académico, Donald Kommers, informa: “Los sondeos de opinión mostraban que... la mayoría de los encuestados ni siquiera conocían la existencia del Consejo Parlamentario. En mayo de 1949, una encuesta reveló que dos tercios de ellos no estaban seguros de lo que era la Ley Fundamental”. Concluye acertadamente que, al perder la oportunidad de aprobar la Ley Fundamental, “los votantes alemanes de Occidente se vieron privados de los conocimientos que podrían haber adquirido... si se hubiera llevado a cabo una campaña popular a favor de la ratificación”¹⁰.

En este contexto, la innovación constitucional más famosa de la Ley Fundamental adquiere un aspecto paradójico. En sus sonoras disposiciones, sus “cláusulas de eternidad” declaran que la dignidad humana, la democracia y el Estado de derecho son los principios fundamentales de la nueva república y que nunca podrán ser socavados por enmiendas posteriores. Pero ¿qué significa que una “Ley Fundamental” enfáticamente provisional insista en que la dignidad humana es un valor eterno de la República? ¿O que la democracia es eterna, cuando a los alemanes no se les permitió votar sobre la propia Ley Fundamental?

El problema de la autenticidad volvió a plantearse en 1989. Cuando los manifestantes de Alemania Oriental desafiaron el régimen comunista proclamando “Nosotros somos el Pueblo”, el vicepresidente del Tribunal Constitucional de Alemania Occidental, Ernst Gottfried Mahrenholz, insistió en que el Artículo Final de la Ley Fundamental exigía que el canciller Helmut Kohl convocara una Asamblea Constituyente de *todo* el pueblo alemán para elaborar una verdadera Constitución¹¹. Aunque Mahrenholz presentó el caso de la forma más persuasiva, muchos otros hicieron demandas similares.

Helmut Kohl no estaba entre ellos. Lo último que quería era que un montón de comunistas de Alemania Oriental y de izquierdistas de Alemania Occidental formaran una Asamblea Constituyente para cuestionar la legitimidad de su gobierno. Se negó a hacer caso del Artículo Final y logró la reunificación mediante uno de los acuerdos internacionales más complejos de la historia jurídica. Los Estados soberanos negocian tratados para regular sus relaciones futuras. Pero el llamado “Tratado de Unificación” extinguió la existencia de la RDA en el mismo momento en que firmó el acuerdo. No conozco ningún otro “tratado” que haya funcionado como un pacto suicida¹².

10 Donald Kommers, *Germany's Constitutional Odyssey*, cap. 3 (próxima publicación).

11 Ernst Mahrenholz, *Die Verfassung und das Volk* (Carl Friedrich von Siemens Stiftung, 1992).

12 Para un análisis exhaustivo sobre las características revolucionarias de la reunificación alemana que suelen ignorarse en los relatos constitucionales alemanes, véase Stephan Jaggi, *The 1989 Revolution in East Germany and Its Impact on Unified Germany's Constitutional Law* (Nomos, 2016).

Sin embargo, un cuarto de siglo después, Alemania ha conseguido olvidar el hecho de que, tanto en 1949 como en 1989, su élite política se negó a someter la Constitución a la opinión ponderada de los votantes.

¿Cómo explicar este acto de amnesia colectiva?

Durante las décadas de 1950 y 1960, fue el Milagro Económico, y no la Ley Fundamental, lo que desempeñó el papel central en la legitimación del surgimiento de la República Federal de las cenizas de la catástrofe nazi. Si hubo un único símbolo preeminente de la Nueva Alemania durante este periodo, fue el marco alemán, no las “cláusulas de eternidad”. No fue hasta décadas más tarde cuando el Tribunal Constitucional alemán consiguió transformar la Ley Fundamental en un elemento central de la identidad política alemana, hasta el punto de que la sustitución del marco alemán por el euro, en los años noventa, pudo llevarse a cabo sin el trauma nacional que habría acompañado a un desplazamiento similar en la década de 1960.

Pero, una vez más, el papel del Tribunal en Alemania fue muy diferente del desempeñado por los poderes judiciales surgidos en los dos escenarios anteriores. La Ley Fundamental no estuvo arraigada en los logros revolucionarios del pasado constitucional, puesto que no los hubo. Tampoco emprendió una empresa de colaboración con los poderes políticos establecidos, como hizo el Poder Judicial en Gran Bretaña y la *Commonwealth*. Su camino hacia el éxito fue extremadamente complejo, e intentaré hacerle justicia de ello en el próximo libro¹³. En esta Introducción, es más importante considerar cómo encajan los orígenes elitistas del constitucionalismo alemán en mi análisis trinitario del problema distintivo al que se enfrenta la Unión Europea en su búsqueda de legitimidad.

LA CRISIS DE LA UE: UN DIAGNÓSTICO CULTURAL

Existe un desacuerdo permanente sobre la naturaleza de la Unión Europea. Algunos creen que es comparable a otras grandes federaciones, sobre todo, Estados Unidos. Otros la consideran única.

Mi argumento me lleva al ámbito de la singularidad. Las principales naciones de Europa llegan a la Unión por caminos diferentes: las constituciones de Alemania y España son construcciones elitistas; Francia, Italia y Polonia han avanzado por la vía revolucionaria; Gran Bretaña surge de la tradición *establishmentaria*.

No es de extrañar que a estos países les cueste encontrar un camino común hacia una unión más perfecta. Para los franceses y los italianos, es perfectamente aceptable que un movimiento popular apoye un movimiento transnacional por una Europa

¹³ Para debates recientes, véase Justin Collings, *Democracy's Guardians* (Oxford University Press, 2016); Hailbronner, “Rethinking the Rise of the German Constitutional Court”, *Int. J. Con. Law* 12 (2014): 626.

más unida, y si este movimiento gana tracción, puede preparar el camino para una Asamblea Constituyente que podría presentar legítimamente una nueva Constitución federal para su ratificación, mediante referéndum, por parte del pueblo de Europa.

Sin embargo, los alemanes consideran que los referéndums a escala de la UE son vehículos que permitirían a los populistas demagogos repudiar los derechos humanos fundamentales en nombre del Pueblo. Ante este peligro claro y presente, es más sensato confiar en los tribunales constitucionales para que actúen como árbitros definitivos en los conflictos entre la Unión Europea y sus Estados miembros.

Gran Bretaña seguirá un tercer camino si reconsidera el Brexit y vuelve a entrar en la Unión. En lugar de recurrir a los tribunales o a referéndums para resolver cuestiones de principios fundamentales, animaría a los líderes políticos del Continente a abrirse camino hacia soluciones pragmáticas.

Por el contrario, Estados Unidos no presenta una división similar en lo que se refiere a la cuestión fundamental de la legitimidad. Desde la fundación, el paradigma revolucionario ha seguido siendo fundamental en la experiencia estadounidense, con movimientos políticos movilizados que transformaron repetidamente los principios fundamentales durante la Reconstrucción, el *New Deal* y la Revolución de los Derechos Civiles¹⁴.

Esta tradición revolucionaria difícilmente inmuniza a Estados Unidos frente a las crisis del siglo XXI: la guerra interminable, la creciente desigualdad económica, la intensificación de la división cultural, la inminente catástrofe ecológica. Pero un paradigma común organiza el esfuerzo colectivo estadounidense para afrontar estos problemas. Vemos repetidamente a movimientos populares de derecha e izquierda apelando a sus conciudadanos para que rechacen el “*establishment* de Washington” en el poder y generen un apoyo profundo y amplio a una ruptura decisiva con el pasado corrupto. La gran pregunta es qué partido del movimiento logrará movilizar al Pueblo a la manera de George Washington, Abraham Lincoln, Franklin Roosevelt o Martin Luther King Jr.

Los estadounidenses de hoy, como los de siglos anteriores, se enfrentan actualmente a los desafíos planteados por la política del movimiento carismático de la nueva forma revolucionaria; y el capítulo final de este libro explorará cómo este paradigma da una forma distintiva a las profundas dificultades a las que se enfrenta el país en la era de Trump.

Pero, por ahora, el punto clave a destacar es que la crisis de la Unión Europea tiene una forma muy diferente. Dado que sus Estados miembros surgen de paradigmas de legitimación diferentes, ni siquiera están de acuerdo en la vía adecuada para

¹⁴ Analizo el desarrollo de la tradición revolucionaria estadounidense a lo largo de los siglos en *We the People*, vols. 1-3 (1991, 1998, 2014).

resolver las crisis que amenazan con desgarrar la Unión —con Alemania, Francia/Italia/Polonia y Gran Bretaña predispuestos a responder de forma muy diferente a los problemas comunes—.

Estos profundos conflictos podrían haberse atenuado si la historia europea reciente hubiera tomado un rumbo diferente. Hace una década, los Estados miembros de la Unión Europea se reunieron en la Convención de Bruselas para hacer un llamamiento a los pueblos de Europa para que ratificaran un Tratado Constitucional. Si esta campaña hubiera tenido éxito, Europa habría estado en una posición mucho mejor para hacer frente a la escalada de crisis que amenaza el futuro de la Unión.

Este punto es ignorado por los académicos que subrayan que, después de que los votantes de Francia y los Países Bajos rechazaran el tratado propuesto, las élites políticas se reunieron en Lisboa y elaboraron un nuevo acuerdo que contenía muchos de los mismos términos y que actualmente constituye el marco básico de la Unión. Pero el acuerdo de Lisboa y los acuerdos posteriores fueron construcciones de las élites que intentaron evitar que los ciudadanos de a pie consideraran conscientemente sus méritos. Esta década de evasión está permitiendo que los crecientes movimientos de protesta presenten a la Unión Europea como una fuerza alienígena dominada por duros tecnócratas, en la que los políticos de la UE sirven de adornos pseudodemocráticos.

¿Hay alguna manera de salir de este callejón sin salida?

No lo sé. Mi objetivo es diagnosticar, no curar. Sin embargo, me consuela reflexionar sobre una limitación básica de mi análisis. Como subrayó Weber, ningún sistema político del mundo real expresa a la perfección un tipo ideal. Puede que predomine un tipo —en el caso de la Unión Europea, ese tipo es el constitucionalismo de élite—, pero las experiencias históricas particulares bien pueden generar contrapuntos de paradigmas opuestos. En lugar de anhelar la pureza de un único tipo ideal, el camino del estadista bien puede implicar la síntesis creativa de temas transculturales con amplia resonancia en toda la Unión.

Estaremos en mejores condiciones de explorar esta posibilidad al final del segundo libro, una vez que hayamos trabajado a través de estudios de casos que exploren las dinámicas constitucionales que han impulsado a diferentes Estados miembros en direcciones tan diferentes.

Solo una cosa debe quedar clara: es mejor ser consciente del trilema de la Unión Europea que fingir que no existe.