

LA CONSTITUCIÓN EUROPEA. EL MODELO FEDERALISTA*

Umberto MORELLI**

RESUMEN: El presente ensayo analiza la situación y los obstáculos que enfrenta la Unión Europea en la actualidad. El autor enfatiza el tema de la legitimidad que es el problema más importante que afronta la unión en estos momentos. Asimismo, señala que es indispensable colocar nuevamente a los ciudadanos en el centro del proceso de unificación y superar así los límites de la democracia nacional para crear una democracia supranacional. El autor propone algunos contenidos para la Constitución europea que pueden ser útiles para superar la fragilidad del cuadro institucional de la Unión Europea.

Palabras clave: federalismo, democracia, Constitución, integración.

ABSTRACT: *This paper analyses the current situation and problems that the European Union faces today. The author focuses on the issue of legitimacy, which is the most important problem that the Union has to deal with nowadays. Moreover, he points out that it is necessary to put citizens at the center of the unification process, and thus overcome the limits national democracy and create a supranational democracy. The author propose some contents for the European Constitution, which could be useful to overcome the fragility of the European Union institutions.*

Descriptors: *federalism, democracy, Constitution, integration.*

* El artículo en italiano fue publicado en Zagrebelsky, Gustavo (coord.), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2003. Traducción de Edith Cuauhtle Rodríguez, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Profesor de la Universidad de Turín.

Acabándose una guerra, con motivo de un acuerdo de paz, sería oportuno que el pueblo, además de una fiesta de agradecimiento ofreciera un día de sacrificio para invocar al cielo, en nombre del Estado, perdón por el gran ultraje que comete la humanidad al no someterse a una Constitución legal con los otros pueblos y de preferir su orgullosa independencia y la barbarie de la guerra (con lo cual no se consigue aquello que se busca, es decir, el derecho de cada Estado).

I. KANT, *La paz perpetua*.

SUMARIO: I. *Las razones de una Constitución federal europea*. II. *La Constitución europea: el contenido*. III. *La Constitución europea: el método*.

I. LAS RAZONES DE UNA CONSTITUCIÓN FEDERAL EUROPEA

El proyecto de escribir una Constitución europea no es reciente, ni pertenece solamente a la tradición federalista. Sin embargo, al interior del heterogéneo universo europeísta, los movimientos federalistas se distinguieron por la constancia y la determinación con la que han perseguido el diseño constitucionalista.¹ En los últimos años, el debate se retomó gracias al discurso pronunciado por Joschka Fischer el 12 de mayo de 2000 en la Humboldt-Universität de Berlín, en el que destacó el sustantivo “federación”, en tiempos tabú para los hombres de gobierno.² La intervención del ministro del exterior alemán fue seguida de numerosas contribuciones que demostraron que la clase política, después de la creación del

¹ Sobre las acciones de los movimientos europeístas y sus proyectos de Constitución *cfr.* Pistone, S., *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, Milán, 1992; Pistone, S., *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Pavia, Universidad de Pavia, 1996; Landuyt, A. y Preda, D., *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, Boloña, 2000; Pistone, S., *I progetti di Costituzione per una Unione Europea nel secondo dopoguerra in “Il Federalista”*, vol. XXIV, núm. 1, 1982, pp. 45-76.

² El discurso “Dalla confederazione alla federazione: riflessione sulla finalità dell'integrazione europea”, *L'unità europea*, vol. XXVI, núm. 315, 2000, pp. 4-9 (ed. or. Vom Staatenverbund zur Föderation-Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, en “FCE-Speziale”, 2, 2000, www.WHI-berlin.de/fischer.htm).

euro y en vista de la ampliación a los países de la Europa centro-oriental, se sensibilizó del problema y tomó conciencia del deber de salvaguardar los principios fundamentales, conseguidos con la integración (paz, democracia, bienestar) y las ventajas del mercado y de la moneda única.

Si bien se ha difundido un verdadero consenso respecto a la necesidad de dar una Constitución a Europa, muchas de las propuestas presentadas están viciadas de ambigüedad, de contradicciones y condicionadas por el dogma de la soberanía nacional. Los gobiernos consideran necesaria la reforma de las instituciones europeas, sin embargo se limitan a proponer el reforzamiento del método intergubernativo, que es la causa del *impasse* en el que se encuentra desde hace tiempo la Unión Europea. Una vez más el proceso de integración se encuentra frente a la alternativa de dar un paso decisivo que acerque y concluya en lo federal o de continuar con la política tradicional de los pequeños pasos, de los compromisos no resueltos, del respeto al unanimismo. Actualmente, la disyuntiva ya no es elegir entre el federalismo o el gradualismo funcionalista, sino en preferir lo federal u optar por la parálisis del proceso comunitario, que tendría como consecuencia la involución de la Unión Europea y un resultado imprevisible. El funcionalismo, que ha acompañado el proceso de integración a partir del origen, se coronó con la puesta en marcha del *euro*. Pero el suceso también evidenció su límite y contradicción estructural, ya evidentes en los años cincuenta, con motivo de la ratificación del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa: en el que se crea la moneda única, o en el caso del entonces ejército común, sin el Estado.³

Las transformaciones en los años noventa condujeron la integración europea a un punto de cambio, y el fin del bipolarismo cambió el escenario internacional que había favorecido su nacimiento y desa-

³ La contradicción existe en el intento funcionalista de crear un ejército europeo sin el Estado como lo subraya Altiero Spinelli en el ensayo "Promemoria sul rapporto provvisorio presentato nel luglio 1951 dalla conferenza per l'organizzazione di una Comunità europea di difesa", *L'Italia e l'unità europea*, Turín, Loescher, 1982, pp. 191-206. Para la crítica federalista al funcionalismo *cf.* también Spinelli, A., "Il cammino e gli ostacoli", *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, Florencia, La Nuova Italia, 1950, pp. 323-342.

rollo. Con el aumento del número de los Estados miembros y de los países candidatos, resultaron inadecuadas las instituciones concebidas cincuenta años antes para una comunidad de seis países, más homogéneos entre ellos respecto a los quince actuales y los futuros veintiocho.* Con la unión monetaria, la integración llegó a una fase en la que ya no es posible dar pasos adelante de manera gradual, en cuanto que ya no existen más, como en el pasado, objetivos intermedios que conseguir, como la elección directa del Parlamento Europeo o la moneda única (la defensa, el orden del día de la agenda europea, nos coloca en el mismo problema de la moneda: la necesidad del Estado). El paso sucesivo y concluyente es la “unión política”. El gradualismo fue posible hasta que se debió afrontar el problema de la transferencia de poderes soberanos (moneda, defensa); en este punto resulta ineludible la cuestión de la fundación del Estado europeo. El funcionalismo y el método intergubernativo extinguieron su capacidad de impulso frente a formas de integración más avanzadas.

El interés suscitado por la intervención de Fischer no se concretó en el Tratado de Niza ya que, como en los precedentes, fue inadecuada la forma para enfrentar los problemas de la Unión Europea: la realización de la unión económica y social después de la monetaria, las relaciones euro-dólar, la inmigración, el desarrollo de una política exterior, de seguridad y defensa única, la realización de un espacio europeo en los sectores de la justicia y de los asuntos internos, etcétera. El tratado no aborda la estructura intergubernativa de la Unión Europea, y la función predominante del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros es deliberar unánimemente sobre las materias principales. Además, permanece en vigor, de hecho, el compromiso de Luxemburgo de 1966, por lo cual se exige el consenso unánime también sobre las materias en donde se vota por mayoría, cuando un gobierno considera que está en juego un interés vital y deja entrever que no acepta ser colocado en minoría. Finalmente, el Tratado de Niza modificó y complicó, la votación por mayoría calificada ponde-

* Actualmente, los miembros de la Unión Europea son veinticinco Estados (*N. del T.*)

rada;⁴ será más fácil, con casi treinta miembros, la formación de minorías en bloque, y por lo tanto, la parálisis del proceso de decisión, o bien lo hará más complicado. El Tratado de Niza abre las puertas a la ampliación, pero no resuelve el problema del funcionamiento de la Unión Europea. Han resultado más fáciles las cooperaciones reforzadas, aboliendo el derecho de veto y reconociendo la posibilidad de realizarlas entre ocho países, pero éstas resultan ineficaces al fortalecer las instituciones en cuanto que favorecen la tendencia de la Europa a la “carta”, es decir, la superposición de varios grupos que se adhieren a diversas políticas comunes. “El que existan muchas Europas” no trae consigo una Europa federal y menos aún una Europa capaz de actuar. La cooperación reforzada es en realidad un intergubernativo reforzado, como lo observó Fischer.

El resultado del fortalecimiento de los mecanismos intergubernativos es la transformación de la Unión Europea en una ineficaz Sociedad de Naciones en la cual las ambiciones nacionalistas encontrarían un fértil caldo de cultivo. En una Europa intergubernativa, de hecho, se presentaría nuevamente el problema de la hegemonía del más fuerte, es decir, de Alemania.

La integración comunitaria comenzó porque Francia asoció a la derrotada Alemania a la construcción europea en una posición de paridad. El acuerdo franco-alemán fue compatible en los años de la Guerra Fría, con la superioridad política y militar de Francia. La primacía francesa, sin embargo, con el tiempo se debilitó; el fin de la Guerra Fría y el surgir de la globalización, con el crecimiento de los factores económicos respecto a los militares, favorecieron el ascenso de Alemania. Pero la unidad alemana sin la unidad europea representa una amenaza para Europa. En un área de libre intercambio, de dimensiones continentales, del Atlántico a los confines de Rusia y más allá, la gravitación de los países de la Europa central cerca del núcleo alemán sería inevitable.

Alemania se convertiría en interlocutor privilegiado de las grandes potencias e inevitablemente la llevaría a desarrollar una política autó-

⁴ Según el Tratado de Niza, para votar se necesitará una triple mayoría: la mitad más uno de los Estados que reúnen el 74% de los votos ponderados, y que representan el 62% de la población. Un mecanismo así de complejo equivale, de hecho, a un voto unánime.

noma y un protagonismo internacional, no solamente económico, sino también político y militar. Una Europa dominada por Alemania sería inaceptable (la hegemonía de un país contradice el sentido mismo de la integración) y desencadenaría sentimientos antialemanes que llevarían de nuevo al continente hacia la espiral de las oposiciones nacionalistas. Asimismo, Alemania es consciente de los riesgos de la hegemonía y de que la única alternativa posible sería la Europa federal.⁵ Una Alemania sólida, afianzada por fuertes instituciones europeas, objetivo hasta ahora cierto de la clase política alemana, ahuyentaría temores ancestrales sobre los posibles alejamientos de su política exterior y sobre el peligroso desapego de sus vínculos con Europa. En caso contrario, nuevas formas de nacionalismo y de proteccionismo volverían a dominar la escena europea, con la amenaza de otras secesiones y divisiones. El rechazo al nacionalismo en el Occidente europeo y a las preocupaciones sobre el papel de Alemania, nos lleva a la realización de la Europa federal. Después del fin de la Guerra Fría, el acuerdo franco-alemán difícilmente podrá sobrevivir si se continúa gobernando a Europa con el método intergubernativo. La única garantía de paridad franco-alemana es la jurídico-constitucional, que los dos países pueden realizar al interior de un Estado europeo.⁶

Las instituciones de un Estado europeo representan la posibilidad más adecuada para enfrentar la crisis de los Estados nacionales.

Cincuenta años de integración han erosionado la soberanía nacional, pero tal erosión no fue seguida por la afirmación de la “soberanía europea”. La consecuencia ha sido una Europa incapaz de actuar y el regreso a las tendencias nacionalistas, que sostienen la defensa de la soberanía nacional, el surgimiento de las tendencias hacia la disgregación micronacional y etnocéntrica; asimismo, afloran los síntomas de una enfermedad de la democracia, es decir, se pone en marcha la discusión sobre la teoría del Estado y la teorización del retorno a un medievo tecnológico. En los últimos tiempos se produjo

⁵ *Cf.* el documento “Riflessioni sulla politica europea” presentado por la CDU-CSU al Bundestag el 10. de septiembre de 1994, en *Le proposte sul “nucleo federale”*, Pavia, Movimento Federalista Europeo (MFE), 1994, pp. 9-21.

⁶ *Cf.* “Tesi per il XX Congresso Nazionale del Movimento Federalista Europeo”, *L'unità europea*, XXVII, 2001, núm. 324, pp. 5 y 6.

una vasta literatura acerca del debilitamiento de la soberanía y del Estado soberano como consecuencia de la interdependencia provocada por la globalización. La preeminencia del Estado en la vida civil se volvería obsoleta. El Estado sería sustituido por una multitud de autoridades, en diversos niveles de agregación, que encabezarían los diversos intereses de los ciudadanos por una red de ordenamientos más amplios pero también más limitados respecto a los estatales, que se entrecruzan sin estar subordinados jerárquicamente, por la acción de una infinidad de organizaciones no gubernamentales.

Se estaría formando un mundo compuesto por muchos centros de decisión, pero no por centros soberanos identificables de manera individual. Las múltiples autoridades existentes, sin embargo, son tecnocráticas, evitan el control de los ciudadanos y no se coordinan entre ellas, por lo que, con frecuencia, resultan ineficaces. Según tal prospectiva, como quiera que sea, la construcción de un Estado europeo no sería actual, como la contraposición entre federación y confederación basada en el principio de la soberanía, y la Unión Europea representaría una nueva agregación política, *sui generis*, no federal ni confederal, en la que el problema de la soberanía europea sería superado. En realidad esta teoría deja la soberanía en las manos de los Estados nacionales y perpetúa la subordinación de Europa a la hegemonía americana. Como han observado varios constitucionalistas, ya al principio del proceso de integración, es cierto que la comunidad ha manifestado características originales respecto a modelos precedentes de uniones de Estados, con características mixtas federales y confederales. Tal modelo ha funcionado, imperfectamente, en una particular situación histórica: el periodo de la Guerra Fría, pero también ha evidenciado sus límites en la época posbipolar. De hecho, no se concibió como una forma permanente de organización, pero sí como una temporal y precaria expresión institucional de una fase de transición destinada a concluir con la creación de un Estado federal soberano, garante de la paz, de la democracia, de la solidaridad a nivel europeo, necesario para impedir el desenvolvimiento de la integración y el consiguiente resurgimiento de los nacionalismos.

El nacimiento del Estado moderno, que se impuso al arbitrio de los poderes inferiores, ha representado un gran factor de civilidad en cuanto se ha vuelto condición de la paz, de la superación de la su-

premacía del más fuerte sobre el más débil, de la seguridad del derecho; por lo tanto, del progreso y de la convivencia civil y democrática entre los ciudadanos.

La soberanía, entendida como el poder de decidir en última instancia, y que implica el monopolio de la fuerza legítima, es la condición de validez de la eficacia del derecho, de la estabilidad de la convivencia civil; le da visibilidad a la idea del bien común, cuya consecución es la finalidad de la política. La ausencia de soberanía significa anarquía, desorden, prevalencia del más fuerte, fin de la seguridad del derecho. La democracia no sobrevive sin el Estado de derecho y un soberano constitucional. Lo demuestra la situación anárquica en la que viven aquellos países en los que el Estado se ha debilitado, la sociedad es aterrorizada por asociaciones criminales, la economía es dominada por grupos oligárquicos, las pretensiones localistas prevalecen sobre el bien común. Lo que la globalización ha puesto en crisis es el Estado nacional, y no el Estado en sí mismo como institución garante de la paz, de la democracia, de los derechos de la ciudadanía, y de la solidaridad. Sólo un Estado federal, y por lo tanto un gobierno legitimado por la voluntad popular es capaz de administrar la moneda y la seguridad que hoy se escapan al control de los gobiernos nacionales. La reacción del posible retorno al medioevo no es la refundación del Estado nacional superado por la mundialización; sin embargo, para que las instituciones del Estado europeo controlen la globalización, se debe ampliar la democracia a nivel internacional, crear las instituciones necesarias para la organización de la convivencia civil sobre un espacio más extenso, en comparación con los nacionales, reafirmar la primacía de la política, promover la motivación y el consenso, sin los cuales el proyecto no será posible.⁷

Construir la Federación Europea no significa instituir un super Estado burocrático y centralizado que anule las diversidades nacionales y locales que representan la riqueza de Europa y la garantía de su libertad. Al contrario, una Constitución federal constituye un baluarte contra la centralización y la burocratización en cuanto que la realiza-

⁷ Sobre la cuestión de la soberanía y del Estado *cf.* “Fine della politica?”, *Il Federalista*, XXXVIII, núm. 2, 1996, pp. 1-3; Rossolillo, F., “Dall’unione alla federazione: l’Europa e la questione dello Stato e della sovranità”, *L’unità europea*, XXVI, núm. 321-322, 2000, pp. 26 y 27.

ción del federalismo europeo facilitará la del federalismo interno. La pacificación del continente garantizada por la integración ha eliminado el problema de la defensa de los confines, permitiendo así, superar la necesidad del centralismo. Solamente en una Europa federal las autonomías locales podrán liberarse definitivamente de las barreras burocráticas heredadas de varios siglos de centralismo, y aumentarán los espacios de libertad de los ciudadanos.

El problema de la legitimidad de la Unión Europea es un problema aún no resuelto. La práctica intergubernativa que se ha seguido hasta hoy excluye a los ciudadanos del proceso de decisión, en el que los protagonistas son los gobiernos reunidos en el Consejo de Ministros. Las decisiones europeas no son el resultado de un debate democrático, sino el resultado de un desgastante compromiso entre los Estados soberanos, en el que cada uno de ellos tiene como objetivo la salvaguarda de su propio interés nacional, aún en el interior de un marco de compatibilidad europea. Así como la asamblea de los presidentes de las regiones no expresa la voluntad de la nación, de la misma forma el Consejo de Ministros europeo no es responsable frente al Parlamento Europeo, pues no expresa la voluntad de los ciudadanos europeos. Se ha repetido varias veces que si la Unión Europea solicitara formar parte de sí misma, la solicitud sería rechazada porque no se respetarían los estándares democráticos exigidos. Estamos frente a la paradoja de un cierto número de países democráticos que han heredado un organismo común no democrático. Es necesario colocar nuevamente a los ciudadanos en el centro del proceso de unificación, y basar el procedimiento de decisión en su voluntad; también es necesario superar los límites de la democracia nacional y crear una real democracia supranacional. El déficit de la democracia hace que los ciudadanos perciban a Europa como una realidad lejana y extraña; y a las decisiones de Bruselas como la imposición de una burocracia centralista. El déficit da como resultado la fragilidad del cuadro institucional de la Unión Europea, basado en el acuerdo entre Estados formalmente soberanos y carente del consenso de los ciudadanos, que se enfoca por el contrario, hacia los regímenes internos. En esta situación, el uso del voto unánime es inevitable; sin embargo, cuando las decisiones sobre cuestiones fundamentales sean tomadas por mayoría —entre Estados soberanos—, podrían no ser respec-

das por los países que son puestos en minoría, con el grave peligro de deslegitimar a la Unión Europea. El voto unánime previene tales peligros y garantiza la supervivencia de la Unión Europea, pero también favorece que prevalezcan los egoísmos nacionales, y conduce a la ingobernabilidad y a la parálisis del sistema comunitario. La única vía de salida de estas contradicciones es la transformación de la Unión Europea en una federación.

Para concretar la federación es necesario que los europeos maduren un vínculo de identidad política, social, cultural y el sentido de pertenencia y de identificación con un organismo común advertido como tal y que se sientan partícipes de su desarrollo. Se necesita desarrollar un *ethos* moral y político compartido, un sentido de lealtad, de solidaridad, de corresponsabilidad, de compartir un destino común; sin los cuales la Unión Europea permanece como una construcción jurídica y económica privada de identidad y fuerza de integración. También es necesario crear un *demos* (a partir de la aprobación de un sistema electoral único y extendiendo el contenido de los derechos de ciudadanía) y un *ethnos* (a través del diálogo entre las culturas, el intercambio de estudiantes, programas televisivos comunes, etcétera) europeos, que salvaguarden la diversidad cultural. Parafraseando un celebre aforismo, “hecha Europa, se necesita hacer a los europeos”.

La formación de la identidad colectiva no representa la premisa de la construcción de la organización estatal. Los escépticos de la Unión Europea sostienen que el Estado europeo no puede nacer porque no existe un pueblo, presuponiendo que la existencia de un pueblo sea la condición del nacimiento del Estado. En realidad no existe primero un pueblo que crea al Estado, ya que Estado y pueblo nacen juntos. La identidad colectiva es el resultado de compartir una historia común hecha de sucesos y de fracasos, de ventajas y de sacrificios. La formación del sentido de pertenencia a Europa no precede la creación del Estado europeo, pero sí se desarrolla contemporáneamente a ésta, gracias a la costumbre consolidada de estar juntos. Tal sentido de pertenencia recibe, de las instituciones públicas comunes, ulteriores estímulos a través de las iniciativas con miras a consolidar la identidad europea, siendo éstas de alcance concreto o simbólico. Desarrollar la identidad europea no significa negar la nacionalidad, pero

sí su exclusividad, es decir, la pretensión de que la lealtad de los ciudadanos dependa de manera exclusiva a la nación. La exclusividad del sentimiento de pertenencia era típica del pasado, cuando un país vecino se percibía como extranjero y enemigo potencial, y el sentimiento de pertenencia nacional pretendía fidelidad absoluta a la nación, en perjuicio del sentimiento de pertenencia de las patrias pequeñas hacia la humanidad. El sentimiento de pertenencia a Europa, en cambio, convive con la adhesión a la propia ciudad, al propio país, al mundo, permitiendo que se manifiesten de forma no contradictoria sentimientos de lealtad y de patriotismo hacia una multiplicidad de entidades territoriales. La formación del pueblo europeo, por lo tanto, es fundamental en cuanto que es la fuente de legitimidad y de titularidad del Poder Constituyente. El pueblo europeo está compuesto de más naciones, pero es un pueblo cuya existencia ha sido reconocida de hecho por los gobiernos cuando decidieron la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo. Con la institución de la ciudadanía europea, y con el reconocimiento de los derechos electorales, se rompió el vínculo entre la representación del Parlamento Europeo y la ciudadanía nacional, y surgió de manera visible la idea de pueblo europeo,⁸ una entidad en formación que tomará plena conciencia de su existencia en la medida en que se refuerce el cuadro institucional de la Unión Europea.

Después del fin de la Guerra Fría, son tres los grandes desafíos a los que Europa debe hacer frente; para superarlos debe dotarse de una estructura federal: el gobierno económico y social, la ampliación, el papel internacional.

a) *La administración de la unión monetaria.* Europa tiene una moneda única, pero no un gobierno de la economía. El euro es una moneda sin Estado.⁹ Esto agudiza la contradicción en que se debate siempre la integración europea a causa de sus características funcionalistas-confederales. Los gobiernos europeos se han visto disminuidos en la capacidad de administrar, de dirigir el proceso económico con las polí-

⁸ Cfr. Lippolis, V., *La cittadinanza europea*, Bolonia, Il Mulino, 1994, pp. 127 y 128.

⁹ Padoa Schioppa, T., *L'euro ha bisogno di un'economia forte*, La Stampa, 6 de septiembre de 2000, p. 5.

ticas nacionales, sobre todo por las rígidas obligaciones financieras impuestas por la unión monetaria. La ausencia de un gobierno europeo explica lo difícil que es adoptar las decisiones esenciales para asegurar la cohesión económico-social entre Estados fuertes y débiles, un adecuado nivel de ocupación, la competitividad de la economía europea, la defensa de los parámetros de solidaridad que caracterizan el modelo social y representan un componente determinante del sistema democrático de la Unión Europea. Tales decisiones, ahora adoptadas con un procedimiento intergubernativo, no se perciben como legítimas en cuanto que no provienen de un mecanismo democrático supranacional. Este desfase entre la dimensión todavía nacional de la responsabilidad político-democrática, y aquella europea de las decisiones de importancia estratégica (donde hay democracia no se decide más, donde se decidió no hay aún democracia) pone en crisis al sistema democrático, resquebraja la estabilidad comunitaria, hace difícil la vida del euro, cuya debilidad encuentra su raíz estructural en la falta de un gobierno europeo dotado de poderes efectivos en el plano macroeconómico y de recursos financieros adecuados. De frente a la crisis económica con efectos asimétricos, Estados Unidos de América puede responder con un balance federal que supera el 20% del PIB. En la Unión Europea el balance comunitario es igual al 1,27% del PIB; las decisiones macroeconómicas comprenden el aumento de los recursos financieros; las decisiones son tomadas por unanimidad, los Estados no pueden manipular la tasa de cambio ni la capacidad de intervención de las finanzas nacionales, ya que están limitadas por el Tratado de Maastricht y por el pacto de estabilidad. La integración ha alcanzado un nivel tal que reclama una autoridad europea fuerte, capaz de gobernar la economía. Dicha autoridad no puede seguir siendo representada por el Consejo Económico y Financiero, que tutela los intereses nacionales. Dicha autoridad debe estar legitimada por los ciudadanos europeos. Sin un efectivo y democrático nivel de decisión supranacional, no es posible garantizar la supervivencia de la unión monetaria. La creación del euro ha puesto en problemas al Estado europeo.

b) *La ampliación.* La ampliación presenta problemas sin precedentes, sea por el número de los países candidatos (trece), sea por la diferen-

cia de desarrollo económico-social entre éstos y los quince.* La adhesión de los países de la Europa centro-oriental es una necesidad imprescindible para extender también en aquella área el proceso de pacificación y de democratización que se ha realizado en Occidente, y para contrastar la peligrosa tendencia a la formación de micro-Estados monoétnicos dedicados a la limpieza racial. Una confirmación de éstos son los progresos alcanzados en los países candidatos sobre el tema de la tutela de los derechos humanos y de la protección de las minorías, así como el desarrollo del proceso de distensión entre Turquía y Grecia. La ampliación, sin embargo, no carece de riesgos. Encontramos sobre todo el problema de la gobernabilidad de la Unión Europea, que en ausencia de una revisión radical de la estructura institucional, se transformaría en un área de libre cambio.

La divergencia económica y social hace imposible la ampliación si se toma como base únicamente la apertura de los mercados, se requiere además una fuerte política económica y social que tenga como objetivo reducirla. Se requiere un gobierno, acreditado, competente y legitimado por los ciudadanos, en condición de gobernar una Europa compuesta de casi treinta Estados.

c) *El papel internacional.* El fin de la Guerra Fría dejó solo a Estados Unidos de América en la administración de la crisis internacional con un cúmulo enorme de responsabilidades políticas, económicas y militares. Después de la caída de la Unión Soviética, que era su enemiga, pero también su pareja en la administración del orden mundial, fue enorme la tentación de los americanos de considerarse los líderes exclusivos e indiscutibles. De esto deriva una preocupante tendencia al unilateralismo, a la promoción de los propios intereses y a una escasa consideración para los intereses de los otros, lo cual lleva a Estados Unidos de América a enfrentarse con las aspiraciones de otros países, europeos en particular, sobre numerosas cuestiones (ambiente, Tribunal Penal Internacional, el papel de la ONU, escudo espacial, etcétera).

* En el momento en que se escribió el presente trabajo, a la Unión Europea la conformaban quince Estados, actualmente son veinticinco (*N. del T.*).

Además, a Estados Unidos de América le falta un diseño estratégico global y evolutivo para afirmar la paz y el desarrollo del mundo, como el que se tenía durante y después de la Segunda Guerra Mundial. Después de la fase *institution building* y de promoción del derecho internacional después de la guerra, ha seguido en los últimos años un periodo de desafección de las instituciones internacionales, de comportamientos unilaterales y coercitivos, de intolerancia frente a los vínculos internacionales respecto a la propia libertad de acción y de decisión, de intolerancia al tratar a las otras naciones en un plano de igualdad. En las confrontaciones de Europa, la postura es contradictoria: por un lado auspician a la Unión Europea para que asuma puestos estratégicos; por el otro, no pretenden compartir el control de las decisiones, y temen que ésta se convierta en un polo de potencia independiente.

Por otra parte, es peligrosa y preocupante la tendencia europea que continúa delegando a Estados Unidos de América la administración de la crisis, también en las áreas en que se pone en juego la seguridad, como si el escenario mundial no hubiera cambiado después de 1989. Los desafíos de la seguridad europea cambiaron respecto al periodo de la Guerra Fría. Nuevas amenazas les toca afrontar a los Estados miembros de la Unión Europea: las guerras derivadas de los conflictos interétnicos, la tendencia a la balcanización, las migraciones, el fundamentalismo, el terrorismo, el tráfico de drogas (para los cuales la seguridad internacional no puede separarse de la interna), los riesgos acerca del abastecimiento de materias primas (petróleo; en particular, muchas de las áreas de extracción se encuentran en zonas de crisis), la proliferación de las armas nucleares y químicas.

El nuevo escenario internacional necesita de una Unión Europea que proyecte una posición autónoma sobre las grandes cuestiones (lucha contra el terrorismo, el conflicto en Medio Oriente, subdesarrollo, cooperación económica, estabilidad monetaria, desafíos ambientales, política energética); para así producir seguridad *per se*, además de estabilidad en las relaciones mundiales y no utilizar solamente la seguridad generada por otros. De la misma manera, también a Estados Unidos de América le interesa tener a su lado a un aliado fuerte y con autoridad, capaz de desarrollar un papel activo y crítico. Esto exige una política exterior y de seguridad única, una defensa euro-

pea, invertir en la tecnología necesaria para alcanzar una efectiva capacidad de acción que permita a la Unión Europea liberarse del protectorado estadounidense y de contribuir a la creación de un sistema mundial pluripolar más equitativo, pacífico y respetuoso del ambiente. Esto es posible si la Unión Europea se dota de instituciones federales, de un gobierno efectivo provisto de soporte de la opinión pública que lo legitime y lo comprometa con la política internacional. La alternativa es continuar con la cooperación intergubernativa actual, tal vez racionalizada, pero siempre basada en la unanimidad de las decisiones y por lo tanto ineficaz. Ésta equivale a aceptar como permanente una condición de vasallos ya inaceptable. Es inconcebible que una de las zonas más ricas del mundo se entregue todavía al protectorado americano, no carente de costos políticos, económicos y de influencia internacional, además de poco digno. Una Unión Europea débil significa seguir delegando a Estados Unidos de América el control de las decisiones estratégicas de la política mundial, limitándose a ofrecer la propia contribución nacional en orden abierto, con la consecuencia de multiplicar los gastos nacionales para la defensa, en lugar de realizar una economía de escala a nivel europeo, y aumentar la eficiencia. Europa una vez más deberá aceptar la hegemonía económica, cultural, militar, tecnológica de la “hiperpotencia” americana. Las decisiones nacionales son una ilusión. Para participar autónomamente en la política mundial, se necesitan los medios para hacerse entender; para reencontrar la soberanía perdida de las naciones se necesita construir la soberanía europea.

No obstante los esfuerzos estadounidenses por mantener la supremacía, un orden internacional estable fundado en su hegemonía es impensable, ya que nada le puede impedir a China, Rusia, India, Japón, Brasil, o a la misma Unión Europea ocupar en el largo plazo posiciones autónomas. Si el mundo está destinado a ser multipolar, el problema es favorecer la transición pacífica al nuevo orden. Tal diseño puede ser facilitado por un polo europeo independiente, dotado de sus propios medios de gobierno, de la moneda y de la política exterior y de seguridad. Una Europa federal está en condiciones, sea para las históricas relaciones de amistad trasatlántica, sea por el crédito del cual goza entre los otros países, de influenciar a Estados Unidos de América hacia la aceptación de la nueva realidad pluripo-

lar y de reforzar las instituciones internacionales necesarias para la gestión pacífica de las transiciones, así como para la creación de un orden mundial más justo.

El complemento de la unificación europea, primer ejemplo de democracia internacional, constituiría un modelo atractivo de gran fuerza para el resto del mundo. La pacificación definitiva de Europa, donde se combatieron las guerras más desastrosas de la edad contemporánea y donde tuvo su origen el nacionalismo, demostraría con la fuerza irrefutable de los hechos que es posible pacificar pueblos divididos por siglos de rivalidad, y extender, por lo tanto, la pacificación a otras partes del mundo. El efecto de imitación que el proceso de integración europea, aún incompleto y precario, ha producido en otras zonas, también ha favorecido a los procesos de unificación regional que han asumido como modelo al europeo. Por el contrario, el fracaso de la integración europea profundizaría la tendencia a la fragmentación y a la disgregación.

II. LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: EL CONTENIDO

La integración europea presenta una característica original: unir Estados celosos y orgullosos de su diversidad e independencia, motivos por los cuales han combatido guerras sanguinarias, con raíces que se ahondan en el tiempo, que han dominado el mundo por siglos, que han inventado, que han encarnado la idea misma de Estado soberano y nacional. Como observa Levi:

Por esto la Unión Europea representa una empresa sin precedentes en la historia, es el intento por construir una federación de Estados nacionales. Se trata, en otros términos, de buscar aplicar la cultura y las instituciones del federalismo en una región del mundo —Europa— donde nació y se desarrolló la cultura nacional... De aquí la exigencia de experimentar un nuevo modelo federal que asegure en modo más eficaz la independencia de los Estados miembros.¹⁰

¹⁰ Levi, L., “Una Costituzione federale per la pace in Europa e nel mondo”, en MFE, *Con il popolo europeo per uno Stato federale europeo, atti del XX Congresso Nazionale*, 2001, p. 44.

Por este motivo, la federación deberá garantizar un alto grado de independencia a sus propios miembros. En Europa, un proceso de monopolización comparable con la concentración de poder y de recursos financieros en las manos del gobierno federal que se verificó en Estados Unidos de América no es deseable, además difícilmente realizable por la historia y la peculiaridad del continente. La segunda característica de la Federación Europea es que representa la primera respuesta en términos institucionales a la necesidad de controlar la globalización, y es el punto de partida del proceso de establecimiento de la paz entre los Estados nacionales, que podría preceder la federación mundial.¹¹

El movimiento federalista europeo ha avanzado en las propuestas para la redacción de una Constitución federal en varios documentos:¹²

a) *El preámbulo. Los principios generales.* La Constitución no es solamente un texto técnico que define la organización jurídica de un pueblo, es también el documento que explica los valores de una comunidad y las razones de su convivencia. Los principios en los que se

¹¹ Cfr. *ibidem*, pp. 45 y 46.

¹² Cfr. Dastoli, P. V., *Dalla diplomazia alla democrazia: verso una Costituzione Europea*, Il Mulino, XLIX, 2000, núm. 391, pp. 903-914; Levi, L. y Montani, G., "For a Federal European Constitution. The Institutional Reforms Necessary for the Foundation of the European Federation", *The Federalist Debate*, XIV, 2001, núm. 2, pp. 23-32; MFE, *op. cit.*, nota 10; MFE, "Memorandum al governo italiano. Dal Trattato di Nizza alla Costituzione federale europea", *L'unità europea*, XXVII, 2001, núm. 329-330, pp. 5-7; Padoa Schioppa, A., "Sulla procedura della convenzione per la riforma costituzionale dell'UE", *L'unità europea*, XXVII, 2001, núm. 331, p. 11; Padoa Schioppa, A., "Europa, rinnovarsi o perire", *La Stampa*, 15 de noviembre de 2001. "Per una Costituzione federale europea", *L'unità europea*, XXVII, 2001, núm. 325, pp. 1-3; Pistone, S., "La lotta federalista dopo Nizza", *Piemonteuropa*, XXV, 2000, núm. 4, pp. 10-12; Pistone, S., "Vogliamo una convenzione costituente", *Piemonteuropa*, XXVI, 2001, núm. 4, pp. 1-3; Publius (pseudónimo de F. Rossolillo), "Lettera europea 15", *L'unità europea*, XXVI, 2000, núm. 319, p. 10; Publius, "Lettera europea 16", *Una Costituzione federale per l'Europa*, Pavia, Fondazione L. Bolis, 2000; "Lettera europea 20", *L'unità europea*, XXVII, 2001, núm. 331, p. 16; Rossolillo, F., "Un processo costituente democratico per ridisegnare l'Unione europea", en The Philip Morris Institute for Public Policy Research, *L'architettura dell'Unione Europea va ridisegnata?*, 1999, pp. 41-53; Rossolillo, F., "Una Costituzione federale per l'Europa", *L'unità europea*, XXVII, 2001, núm. 333, pp. 1-2; Union of European Federalists (UEF), *The Federalist View of the Future of Europe. Initial UEF Contribution to the Convention, adopted by the Federal Committee Meeting at Palma de Mallorca* (21 de abril de 2002), p. 6.

funda la Unión Europea son la paz, la democracia, la garantía de los derechos fundamentales, el Estado de derecho, la responsabilidad, la libertad, el principio de subsidiariedad, la solidaridad, el desarrollo sustentable, etcétera.¹³ La paz, en particular, es uno de los valores en los que se funda la identidad del ciudadano europeo. El objetivo de la federación es garantizar la paz entre sus miembros, una finalidad compartida con los gobiernos y con los pueblos que inmediatamente después de la guerra dieron marcha a la unificación europea para liberarse definitivamente de los males del pasado. El preámbulo de la Constitución debe, por lo tanto, precisar que la federación fije como objeto la promoción de la paz permanente, ya sea entre los Estados miembros o a nivel mundial.

Europa debe declararse a favor de la democratización y del reforzamiento de las Naciones Unidas, renunciar a su soberanía para favorecer la transferencia de poderes efectivos a tal organización, y poner sus fuerzas armadas a disposición de un cuerpo mundial de policía.

Si la federación tiene como finalidad garantizar la paz, la unión instituida entre las partes es perpetua y el pacto federal es irrevocable. Consecuentemente, la Constitución debe prohibir el derecho de secesión. Tal derecho representa una de las diferencias más importantes entre el Estado federal y la alianza de Estados soberanos. Un Estado soberano se funda sobre su propio pueblo y mantiene su propia soberanía, por lo tanto, también el derecho de rescindir un pacto con otros países. Al firmar el pacto federal, en cambio, los Estados renuncian definitivamente a la propia soberanía, perdiendo el derecho de salir de la federación, que se basa no ya sobre pueblos diversos sino en un único pueblo, aún cuando sea plural. La separación representa la negación de la identidad del pueblo europeo en la que reside la legitimidad del ordenamiento constitucional federal y se resuelve por consiguiente en un acto anticonstitucional.¹⁴

¹³ *Cfr.* UEF, *op. cit.*, nota anterior, p. 2.

¹⁴ *Cfr.* Publius, "Lettera europea 16...", *cit.*, nota 12, p. 4. Lincoln denunció la esencia de la secesión en el discurso inaugural del 4 de marzo de 1861: "Yo considero que, en presencia de la ley universal y de la Constitución, la unión de estos Estados es perpetua. La duración eterna es implícita, aun sino se expresa, en las leyes fundamentales de todos los gobiernos nacionales... el principio fundamental de la se-

El problema de una carta de derechos y deberes de los ciudadanos está ligado al de las instituciones. Una declaración de derechos sin indicación de las estructuras estatales elegidas que deben hacerlos respetar se convierte en un noble elenco de principios. Insertar la declaración de derechos en la Constitución es importante no tanto porque exista un peligro real de violación de tales derechos en los actuales Estados miembros, sino en relación con el aumento de nuevos países de reciente e inestable democracia y la inmigración. La declaración deberá, en particular, ratificar el respeto a las reglas de la democracia y a los derechos fundamentales, como son definidos en el curso del desarrollo de la civilidad jurídica europea. Es importante que sean inequívocos los estándares de comportamiento a los que deberán adecuarse los Estados que sean candidatos a la adhesión y a los individuos que quieran ser ciudadanos de la federación, por ejemplo, la igualdad entre los sexos y la dignidad de la mujer.¹⁵ La Carta de Derechos Fundamentales proclamada en Niza deberá ser incluida en la Constitución con el fin de hacerla obligatoria.

La ciudadanía europea, única para toda la federación, no estará subordinada a la de las naciones y su actual contenido será ampliado; el régimen jurídico al cual los ciudadanos serán sometidos por las materias de competencia nacional dependerá del lugar de residencia libremente elegido. Se introduce el servicio civil europeo, declarado constitucionalmente obligatorio para los jóvenes de uno y otro sexo en los sectores de tutela del territorio y de los bienes culturales, de la gestión de los servicios sociales, de la cooperación con los países en vías de desarrollo. Su función resulta no solamente de utilidad pública, sino sobre todo de legitimación de la federación, tomada de las nuevas generaciones que disfrutarían la oportunidad de entrar en contacto con una realidad social diversa de aquella en la que nacieron, y de representar a la federación más allá de los confines. La lealtad hacia la federación sería así fundada a partir de la solidaridad social interna y de la apertura internacional, y ya no más a partir de

cesión es la esencia de la anarquía. Físicamente hablando, nosotros no nos podemos separar”, citado, en Salvadori, M. L., *Storia dell'età contemporanea*, Turín, Loescher, 1990, p. 277. Sobre la secesión *cfr.* Mosconi, N., “Il diritto di secessione”, *Il Federalista*, XXXVII, 1995, pp. 40-49.

¹⁵ *Cfr.* Publius, “Lettera europea 16...”, *cit.*, nota 12, pp. 3 y 4.

la defensa de la patria con armas, como en los Estados nacionales. El servicio civil europeo obligatorio se convertiría así en un instrumento de educación cívica y de solidaridad.¹⁶

b) *Las instituciones*. La arquitectura institucional debe respetar su carácter de unión de ciudadanos y de Estados miembros y obedecer los principios de responsabilidad democrática; transparencia, equilibrio y separación de poderes, de justa representación de los ciudadanos y de los Estados miembros; de eficiencia. El actual triángulo institucional (Parlamento Europeo, Consejo de Ministros, Comisión) no respeta tales principios y debe convertirse en objeto de una reforma global.¹⁷

c) *El Ejecutivo*. El nacimiento de la federación implica la transferencia de la soberanía de las naciones a Europa. La dimensión europea se convierte en el escenario de lucha y la formación de la voluntad política, no como hoy, en el ámbito en el que se confrontan las posiciones diferentes a nivel nacional. La voluntad política europea debe delinearse según un proceso autónomo fundado en la participación, en el control y en el consenso de los ciudadanos europeos, no debe derivar más de la confrontación y del compromiso de las voluntades políticas nacionales. Respecto a la forma de gobierno, las alternativas son tres: un gobierno colegiado de tipo suizo, un presidencial o un parlamentario. La elección debe tener en cuenta el hecho de que la federación constituirá una comunidad política nueva, fundada sobre un único pueblo plural que deriva de una comunidad con una secular historia nacional, de una diversidad de lenguas y culturas en las que la lealtad por la federación será inicialmente débil.

Las instituciones federales deberán tener cuidado de no acentuar y sí atenuar las contraposiciones, y de reunir en torno a sí el más alto grado de consenso posible. La solución suiza no parece apropiada para un Estado de dimensiones continentales, con responsabilidades internacionales y previsibles tensiones internas. La opción presidencial permitiría que la voluntad del pueblo federal se manifestara a nivel

¹⁶ Sobre la propuesta del servicio civil europeo avanzado por MFE *cfr.* “Per un servizio civile europeo”, *Il Federalista*, Pavia, 1979; *Il servizio civile europeo e l’Europa della solidarietà*, MFE, Pavia, 1997; Montani, G., “Servizio sociale e patriottismo costituzionale”, *Consiglio Regionale del Piemonte*, Servizio civile europeo e solidarietà sovranazionale, Turín, 1998, pp. 45-54.

¹⁷ *Cfr.* UEF, *op. cit.*, nota 12, pp. 3 y 4.

europeo con claridad, sin embargo, pondría en competencia electoral a candidatos de diversas nacionalidades que posiblemente favorecerían al candidato de los países más poblados y alentaría divisiones de naturaleza nacionalista. Además, fuertes divergencias políticas entre Ejecutivo y Legislativo en un organismo joven y complicado como será la Federación Europea, podría crear situaciones de contraposición y de parálisis. La solución parlamentaria, ya adoptada por los presentes tratados y prevista en los proyectos Spinelli y Herman, satisface las condiciones esenciales de la democracia representativa, asegura mayor uniformidad en la acción política del parlamento y del gobierno, y parece la más adecuada para la Unión Europea, plural por lenguas y tradiciones. En el Parlamento Europeo, de hecho, las contraposiciones nacionales son diluidas por lo colegiado del órgano y la afinidad de ordenamiento entre las grandes familias políticas europeas en ellas representadas.¹⁸ En el sistema parlamentario, los partidos podrían designar a sus candidatos al cargo de primer ministro, consiguiendo al menos una parte de las ventajas de la elección directa de éste primer ministro y permitiendo a los electores escoger, además del partido o de la coalición de partidos, también al jefe del Ejecutivo.

La Comisión, a la que se atribuye plenamente el Poder Ejecutivo; comprende la política exterior y de seguridad, por lo que debe convertirse en el verdadero gobierno de la federación responsable frente al parlamento. Para reforzar la legitimidad democrática de la Comisión, su presidente sería electo por el parlamento inmediatamente después de las elecciones. El consejo, en cuanto segunda cámara legislativa, podrá dar su opinión conforme, respecto al nombramiento del presidente, que elegirá a los miembros de la Comisión. Ésta debe recibir el voto de confianza del parlamento.¹⁹

d) *El Legislativo*. Para superar el déficit democrático, se necesita separar el Poder Legislativo del Ejecutivo, hoy en parte sobrepuesto en el Consejo de Ministros, que representa los gobiernos nacionales, en menoscabo del parlamento que representa a los ciudadanos, y de la Comisión, que persigue el interés común. El consejo debe renun-

¹⁸ *Cf.* Publius, "Lettera europea 16...", *cit.*, nota 12, pp. 4 y 5.

¹⁹ *Cf.* UEF, *op. cit.*, nota 12, p. 5.

ciar a las funciones ejecutivas y transformarse en una Cámara de los Estados que decide por mayoría y comparte el Poder Legislativo con el parlamento, que ejerce el Poder Legislativo y de presupuesto en un plano de paridad con la Cámara de los Estados. El procedimiento de codecisión se extendería a todas las materias. La repartición de los escaños del parlamento entre los Estados miembros debería decidirse con base en el principio “un elector, un voto”, con un mínimo de escaños atribuidos a los países más pequeños. El Poder Legislativo resultaría, así, bicameral, con la Cámara Baja representante del pueblo federal, y la Cámara Alta representante de los pueblos nacionales. En la Cámara de los Estados se necesitaría introducir el voto por doble mayoría (mayoría de los Estados, ya que representan la mayoría de la población de la Unión Europea) para todas las decisiones. El derecho de veto que hoy paraliza al consejo se aboliría. Un sistema electoral común regularía la elección del parlamento. Un reducido número de escaños (10%) podría reservarse a una lista de partidos europeos que tienen como finalidad animar la campaña electoral sobre argumentos de interés supranacional y evitar que tales elecciones sean confiscadas por la política nacional. El resto de los escaños serían repartidos entre los Estados, según el principio de representación proporcional.²⁰

e) *El Judicial*. El Poder Judicial tiene que depender de la Corte de Justicia, cuya jurisdicción se extiende a todos los actos de la Unión Europea. La corte deberá convertirse en una efectiva corte constitucional.

f) *La presidencia*. El Consejo Europeo asumiría el papel de presidencia colegiada de la federación, garantizando una representación al mismo nivel a todos los países y así permitir a los gobiernos nacionales ejercer un papel federal impidiendo a las otras instituciones federales sugerir la vía de la centralización.

g) *Los niveles de gobierno*. La Federación Europea es un Estado de Estados que no elimina a los Estados nacionales, sino su soberanía

²⁰ *Ibidem*, pp. 4 y 5. Como propuesta del proyecto Spinelli en 1984, el derecho de veto podría sobrevivir por un periodo transitorio, pero correspondería a la Comisión verificar la legitimidad del veto impuesto por parte de un Estado. Sobre el proyecto Spinelli, *cf.* Dastoli, P. V. y Pierucci, A., *Verso una Costituzione democratica per l'Europa. Guida al Trattato di Unione Europea*, Casale Monferrato, Marietti, 1984.

exclusiva. Se articularía, por lo tanto, en una multiplicidad de niveles de gobierno, federales y locales, según los ámbitos territoriales de diversa dimensión con base en los cuales serían repartidas las funciones de gobierno. La pluralidad de los niveles de gobierno es una necesidad impuesta por la crisis del Estado nacional que expresa la necesidad de transferir poderes, sea hacia lo alto (Europa) sea hacia abajo (las comunidades territoriales más pequeñas). Con el fin de prevenir intentos de centralización, los Estados y la comunidad regional y local son reconocidos como niveles independientes de gobierno y se fundan en el autogobierno y en los límites de las competencias atribuidas en la Constitución que no violan las leyes y los derechos fundamentales. Cada ámbito de gobierno sería independiente en su esfera, pero coordinado con los superiores e inferiores. La subdivisión territorial no debe detenerse a nivel regional, sino extenderse a los locales, que representan el centro de la democracia participativa. Sólo con un Estado federal articulado en más niveles de gobierno es posible la plena realización del principio de subsidiariedad.²¹

h) *La competencia.* En los sistemas federales tradicionales estaba en vigor una rigurosa división de las competencias entre gobierno federal y gobiernos estatales, de la típica situación en la cual operaban en dos esferas separadas con escasa influencia recíproca. El método dualista en que cada nivel de gobierno poseía competencias exclusivas fue en parte superado por el crecimiento de la interrelación política, económica y social, determinada por la globalización y el desarrollo tecnológico.

Hoy son pocos los aspectos de la convivencia civil que pueden ser regulados en un solo nivel territorial. El criterio de repartición de las competencias por materia debe ser sustituido por el criterio de repartición de competencias por territorio, según el cual los diversos niveles de gobierno se ocupan de todos los aspectos de la vida económica, social y cultural en los límites geográficos de su jurisdicción. De esto se deriva la necesidad de una estrecha interrelación entre los varios niveles de gobierno y por consiguiente una interpretación cooperativa del federalismo, y el paso del sistema de la competencia exclu-

²¹ Cfr. Publius, "Lettera europea 16...", *cit.*, nota 12, pp. 5 y 6.

siva a la competencia concurrente.²² Las competencias de la Unión Europea se verán reforzadas en particular en los sectores de la política exterior, de seguridad y de defensa (sin prejuzgar la actividad y la presencia internacional de los Estados federados y de las regiones —por ejemplo: las regiones del confín deberían ser libres de cooperar con el cuadro de agregados transfronterizos—) económica y social, comercial, del ambiente, de la investigación, de la inmigración y del asilo. En otros sectores (política agrícola y fondos estructurales) es posible reducir la amplitud de la intervención de la Unión Europea, sin amenazar la unidad del mercado y el principio de solidaridad.²³

i) *Las finanzas*. La Unión Europea, como todos los otros niveles de poder que forman la jerarquía institucional federal, debe poseer autonomía financiera, y por lo tanto el derecho de cobrar los impuestos para no estar expuestos a los intentos de chantaje de los Estados, y para tener la posibilidad de adecuar sus ingresos a las tareas determinadas. Se prevé un mecanismo de equilibrio para realizar el principio de solidaridad entre las áreas en diversos grados de desarrollo. Las finanzas de Europa no sólo deberán ser cuantitativamente superiores a las actuales, sino también concebidas cualitativamente de forma diferente, como expresión del interés general, y no más como una suma de contribuciones nacionales establecidas después de fatigosas negociaciones en las que varios gobiernos buscan minimizar los gastos y maximizar los beneficios.

III. LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: EL MÉTODO

Precisado el contenido de la Constitución, ahora se trata de especificar el modo de plasmarla, es decir, el proceso constituyente. Las resistencias al salto federal son tenaces, no sólo porque algunos países rechazan en vía de principio el federalismo, sino también porque otros, aunque no lo rechacen *a priori*, en la práctica no están dispuestos a renunciar definitivamente a una soberanía, ya ilusoria, enmascarando su mala voluntad detrás de la denegación de los primeros. Sin embargo, los padres fundadores concibieron las comunidades co-

²² *Idem*.

²³ *Cfr.* UEF, *op. cit.*, nota 12, p. 3.

mo la primera piedra de la Federación Europea. Éstas no eran para Monnet, Schuman, De Gasperi un vago presagio, sino era un objetivo claramente expresado en el acto de nacimiento de la construcción comunitaria: “La puesta en marcha en común de las producciones del carbón y del acero asegurará inmediatamente la creación de bases comunes para el desarrollo económico, en la primera etapa de la Federación Europea”.

Poco después se debatía la finalidad federal: “El establecimiento en común de las producciones de base y la institución de una nueva alta autoridad, cuyas decisiones vincularían a Francia, Alemania y los países que se adhirieran, aseguraría de inmediato las primeras bases concretas de una Federación Europea indispensable para el sostenimiento de la paz”.²⁴ El objetivo federal no se agotaba en declaraciones de principios, sin embargo, encontraba su realización concreta en los embriones del federalismo presentes en los tratados y destinados con el tiempo a desarrollarse: el mismo poder de la alta autoridad de la CECA (Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero); el parlamento electo por sufragio universal; el voto por mayoría en el consejo; la autoridad reconocida a la Corte de Justicia, garante del derecho comunitario y de la supremacía de éste sobre la legislación nacional; la aplicabilidad directa de las normas comunitarias sobre los ciudadanos; hasta la moneda única, la banca central, la ciudadanía europea, expresión de una identidad política supranacional.

Para establecer una Constitución federal, dos son los pasos esenciales: la sustitución del método intergubernativo de las conferencias diplomáticas por el democrático de la Asamblea Constituyente y la superación del derecho de veto.²⁵

Las reformas precedentes fueron negociadas con representantes de los Estados, es decir, con diplomáticos, no con representantes de los ciudadanos,²⁶ por tanto, la tarea de reformar las instituciones se dio a

²⁴ *Cf.* la declaración Schuman del 9 de mayo de 1950 en Levi, L. y Morelli, U., *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Turín, Celid, 1994, p. 84.

²⁵ Sobre el proceso constituyente, *cf.* en particular los documentos citados de S. Pistone.

²⁶ Las dos únicas excepciones son el *Statuto della Comunità Politica Europea* elaborado por la Asamblea *ad hoc* en 1953 y el proyecto de Tratado de la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo en 1984. Ambos proyectos en cuanto fueron redactados por asambleas parlamentarias y no aquellas de las conferencias intergubernativas.

través de tortuosas conferencias intergubernamentales en las que la unanimidad representaba la regla férrea, con la que se concluían acuerdos inadecuados. Este método ha permitido procesos graduales, pero no ha consentido que fueran tomadas decisiones que pusieran en discusión la soberanía de los Estados, bloqueando cada sería tentativa de reforma. No siendo democrático, no estuvo a la altura de dar vida a un poder legítimo dotado de una propia autoridad, y por lo tanto, movilizar el consenso de los ciudadanos hacia Europa, indispensable para realizar una transformación radical como la creación de un Estado.

La dificultad de llegar a una reforma eficaz fue testimoniada por el ritmo apremiante en que éstas sucedieron: cuatro en los últimos quince años y una quinta prevista en el 2004. A todas les falta el objetivo de resolver el punto importante: la unificación política.

La alternativa al método intergubernativo es la Asamblea Constituyente. Sin embargo, esto no es suficiente. Para la entrada en vigor de la Constitución es necesario abolir el derecho de veto en favor de la ratificación por parte de una mayoría calificada de países.²⁷ El mantenimiento de la unanimidad significaría el fracaso del proyecto constituyente, ya que algunos Estados no tienen intenciones de renunciar a la soberanía. Nadie puede obligar a un Estado a adherirse, ninguno debe ser excluido *a priori*, pero ninguno debe tener el poder de impedir a los otros construir la federación. La conciencia de la necesidad y de la urgencia de crear la federación no es difusa en todos los Estados. De frente a los desafíos de hoy, no es posible esperar que tal consecuencia madure por todas partes.

En una primera fase sólo una parte de los actuales miembros estará disponible para dar vida al núcleo federal (un centro de gravedad, como lo declaró Fischer, o un grupo pionero, como el propuesto por Chirac), al que podrán adherirse sucesivamente los otros. Tal núcleo estará compuesto por aquellos países cuya clase de dirigentes y opi-

mentales, tienen una estructura casi federal y representan las propuestas más avanzadas de integración.

²⁷ El proyecto Spinelli preveía la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea cuando éste fuera ratificado por la mayoría de los Estados en cuya población alcanzara las dos terceras partes de total. La convención que redactara la Constitución estadounidense de 1787 había previsto su entrada en vigor, apenas hubiera sido por nueve de los trece Estados.

niones públicas demuestren más madurez y disponibilidad de poner en marcha el proceso constituyente.

No se puede confiar en Dinamarca, Reino Unido y Suecia, ya que no forman parte del grupo del euro, ni en los países candidatos, además de que no tienen la intención de renunciar a una soberanía apenas conquistada. El núcleo podría comprender en sus inicios a los seis Estados fundadores de las comunidades, es decir, aquéllos que por más tiempo y de manera más profunda han estado involucrados con la integración, y al interior el motor franco-alemán podría desatar nuevamente aquella fuerza unificadora que ha acompañado a la Unión Europea desde los orígenes hasta el euro. La experiencia de un grupo de países que procede con paso más ligero respecto de los otros no es nueva en la historia comunitaria. Tanto la moneda única, como la libertad de circulación de personas (el espacio creado por el Tratado Schengen) se crearon a partir de un núcleo reducido; la misma aventura comunitaria se encaminó en los años cincuenta gracias a la iniciativa de sólo seis países de Europa occidental que tuvieron el valor de seguir el camino sugerido por Monet y por Schuman.

La Constitución de vanguardia federal al interior de la Unión Europea no debería causar problemas institucionales insuperables, aunque sí podría haber problemas de relación entre los dos grupos. La federación puede nacer consensualmente por medio de un acuerdo entre los países *in* y *out* o con una ruptura.

La federación, por tanto, puede nacer dentro o fuera de los actuales tratados. Obviamente es deseable la primera alternativa. En tal caso sería necesario regular las relaciones entre la federación y la Unión Europea, en particular, la adhesión de la primera a la segunda, prever la posibilidad de los países de la Unión Europea para adherirse sucesivamente a la federación, garantizar el mantenimiento del actual *acquis communautaire* entre los países del núcleo y aquéllos de la Unión Europea. La creación de la federación supondría el problema de la multiplicación de órganos (un Parlamento Federal y uno de la Unión Europea, un gobierno federal y la Comisión, etcétera) o de su superposición, siguiendo círculos concéntricos en los cuales el núcleo federal dispondrá de instituciones propias conectadas con las de la Unión Europea a través de formas de geometría institucional variable (el parlamento y el consejo tendrían una composición más amplia o

limitada, procedimientos y poderes diversos según funcionen en el cuadro de la Unión Europea o de la federación). En caso de ruptura, en cambio, los Estados favorables al núcleo federal deberán realizar un tratado y una organización aparte. Sin embargo, ya que ninguno querrá renunciar a las ventajas del mercado y de la moneda única, el punto de arribo deberá ser siempre la inserción de la federación en una Unión Europea encargada de administrar el *acquis communautaire*.

La mayor dificultad para llegar a la discusión de crear el núcleo federal, de todos modos, no es tanto de naturaleza jurídico-constitucional, sino de voluntad política. Si algunos gobiernos aceptaran dar vida al núcleo federal, los obstáculos jurídicos serían superados.

Para desarrollar la Constitución, es necesario individuar el órgano de carácter democrático que deberá elaborar el proyecto. Esto debe ser legitimado por la voluntad popular, es decir, deberá ser un órgano de tipo parlamentario compuesto por los representantes de los ciudadanos. Las alternativas son tres: una Asamblea Constituyente electa directamente, un Parlamento Europeo al que le sea confiado un mandato constituyente, o una convención análoga a la que elaboró la Carta de los Derechos. La elección de una Asamblea Constituyente es la opción más deseable, teniendo en cuenta el hecho de que si el núcleo no comprendiera a todos los actuales miembros, el Parlamento Europeo, en cuanto órgano de la Unión Europea, no estaría legitimado para elaborar un documento constitucional en el que tenga en cuenta una composición heterogénea de países. El Consejo Europeo, en cambio, aun cuando aceptó el objetivo de la Constitución, convocó en Laeken, del 13 al 15 de diciembre de 2001, una convención encargada de iniciar las soluciones posibles para el futuro de la Unión Europea, con la finalidad de presentarse en la próxima Conferencia Intergubernamental. Tal decisión, determinada por la amenaza de parálisis y de disolución de la Unión Europea después de los pobres resultados conseguidos en Ámsterdam y Niza, es importante porque pone en marcha el proceso constituyente, demuestra las reacciones de enojo de los defensores de la soberanía, y permite a los representantes de los ciudadanos europeos pronunciarse sobre la materia. El camino, sin embargo, será tortuoso y lleno de obstáculos. Admitiendo que la convención no se reduce a un locutorio, sino que toma en serio su tarea de elaborar un proyecto federal, la última pa-

labra corresponde siempre a los gobiernos, que podrían temperar el texto predispuesto. Importante sería el papel del Parlamento Europeo,²⁸ que aunque renunció a reivindicar un poder de cohesión constituyente, se ha expresado en más ocasiones a favor de la Constitución y ha recibido los principios fundamentales indicados por los federalistas (voto por mayoría calificada en el consejo y poder de decisión del parlamento en todas las materias).

Una vez preparado el proyecto de Constitución, se plantearía el problema del núcleo federal. Serían decisivas las posiciones que asuman Francia y Alemania. Ambas están a favor de la Constitución, sin embargo, existen aún divergencias acerca del voto por mayoría en el consejo y la inserción de la defensa entre las competencias. Si los dos países se encaminan de manera decidida por la vía del fortalecimiento institucional, otros los perseguirían y el objetivo de la formación del núcleo federal se volvería realista.

Es difícil evaluar cuántas probabilidades de salida tendría tal proceso. Pero, el rechazo de afrontar los problemas nodales de la Unión Europea pondría a los gobiernos frente a contradicciones más graves e irresolubles sin el salto a lo federal. La Unión Europea está en una fase de crisis, es apremiante la necesidad de una seria reforma institucional solicitada por el parlamento, por la Comisión, por prestigiosos representantes de la política europea. Se trata de convencer a un número suficiente de gobiernos y poner en marcha un procedimiento que combine los dos elementos de la creación del núcleo federal y del método constituyente. La historia de la integración europea ha demostrado que el impulso y la profundización provino de diversos sujetos: los gobiernos de la época de la CECA y de la CED (Comunidad Europea de Defensa), el Parlamento Europeo en la época del proyecto Spinelli, la Corte de Justicia a través de una serie de sentencias memorables. Como ha demostrado también en determinadas cir-

²⁸ Ciento ochenta eurodiputados pertenecientes a los cinco grupos más grandes del Parlamento Europeo (populares, socialistas, liberales, verdes, izquierda unitaria) y provenientes de los quince países [actualmente veinticinco (*N. del T.*)] de la Unión Europea que construyeron el intergrupo "Constitución Europea" que reclama la refundación de la Unión Europea sobre la base de una Constitución.

cunstances si se manifiesta un liderazgo ocasional:²⁹ algunos políticos han tenido en el pasado el valor de tomar iniciativas para hacer avanzar la integración. La historia ha demostrado también que ocasiones favorables para el fortalecimiento de la Unión Europea han emergido ante agudas crisis cuando la única solución posible era la de su profundización, hoy como en el pasado algunos políticos podrían asumir la tarea de imprimir una fuerte aceleración al proceso de integración. Los gobiernos francés y alemán han abierto un debate constructivo sobre el futuro de la Unión Europea en el cual se proyecta a la Constitución como un gobierno europeo. Es necesario que un grupo de países convencidos de no querer renunciar a la finalidad federal de los padres fundadores, y continuar con el estímulo del Parlamento Europeo, de la opinión pública y de los movimientos federalistas, asuman la iniciativa constituyente.

La oposición a la federación se manifestaría no sólo a través de las resistencias nacionalistas, sino también con el rechazo a unir el método constituyente con el núcleo federal. La tarea de los movimientos federalistas consiste, ya sea en derrotar las resistencias nacionalistas, o en convencer a la clase política en particular, a los parlamentarios nacionales y europeos, a superar el método diplomático de revisión de los tratados y asumir la responsabilidad de dar vida a un núcleo federal. Para esta estrategia, es necesario el respaldo de la opinión pública y la acción convencida de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones (parlamentos, municipalidades, sindicatos, etcétera). Como dice el título de un libro de Spinelli (*La Europa no cae del cielo*),³⁰ para tener una Europa democrática y capaz de funcionar, es necesario que se explique con fuerza en ese sentido la voluntad del pueblo europeo. En caso contrario, el fracaso del proyecto federalista obligaría a Europa a revivir los males del pasado. En las clases políti-

²⁹ Por liderazgo ocasional, Albertini entendía la disponibilidad de uno o más líderes políticos a aprovecharse del momento histórico favorable y a sostener activamente el proyecto de unificación.

³⁰ Il Mulino, Bolonia, 1960.

cas nacionales afloran fuerzas populistas y patrioterías exageradas, que no consideran a la Unión Europea como un bien común, pero sí como el lugar de la confrontación entre intereses nacionales contrapuestos. Como escribió Proudhon, “el siglo XX abrirá la era de la federación o la humanidad recomenzará un purgatorio de mil años”. ¡Está ya en retraso!