

POR QUÉ EUROPA NECESITA UNA CONSTITUCIÓN

Existe un contraste notable entre las expectativas y las demandas de aquellos que presionaron a favor de la unificación Europea justo después de la Segunda Guerra Mundial, y aquellos que contemplan hoy la continuación de este proyecto; al menos hay una diferencia sorprendente en la retórica y en los objetivos aparentes. Mientras que la primera generación de defensores de la integración europea no vacilaba en hablar del proyecto que tenían en mente como de unos «Estados Unidos de Europa», evocando el ejemplo de los Estados Unidos de América, la discusión contemporánea se ha alejado del modelo del Estado federal, evitando incluso el término «federación»¹. El reciente libro de Larry Siedentop *Democracy in Europe* expresa una disposición más cauta: en sus propios términos «un debate constitucional en profundidad no debe implicar un compromiso previo con el federalismo como si se tratara de la salida más deseable para Europa. Debe mostrar que Europa está en el proceso de creación de una forma política nueva, algo más que una confederación, pero menos que una federación; una asociación de Estados soberanos que funden su soberanía únicamente en áreas muy restringidas con grados distintos, una asociación que no pretenda ostentar el poder coercitivo para operar directamente sobre los individuos, al estilo de los Estados-nación»². ¿Es esta modificación del clima general el reflejo de un realismo sólido, producto de un proceso de aprendizaje de casi cuatro décadas, o es más bien el signo de un tono de indecisión, o incluso de un derrotismo abierto?

Siedentop se equivoca cuando se lamenta de la inexistencia de un debate constitucional lúcido y minucioso sobre el destino de Europa, susceptible de prender la imaginación de sus pueblos. Nuestra situación actual no es comparable con aquella de los federalistas o de los delegados de la *Assemblée Nationale*. A finales del siglo XVIII, en Filadelfia y en París, los padres fundadores y los revolucionarios franceses estaban envueltos

¹ Frank NIESS, «Das “F-Wort”», *Blätter für deutsche und internationale Politik*, septiembre de 2000, pp. 1105-1115.

² Larry SIEDENTOP, *Democracy in Europe*, Londres, 2000, p. 1.

en una empresa extraordinaria, sin precedente histórico. Más de doscientos años después, nosotros no somos, simplemente, los herederos de una práctica ampliamente establecida de constitucionalización; en cierto sentido, la cuestión constitucional no proporciona la llave para el problema principal que tenemos que resolver. Si atendemos a la transformación que nos antecede, no se trata de inventar nada, sino de conservar los grandes logros democráticos de los Estados-nación europeos, más allá de sus propios límites. Estos logros incluyen, no solo las garantías formales de los derechos civiles, sino niveles de bienestar social, educación y ocio que son la condición previa tanto de una autonomía privada real como de una ciudadanía democrática. La «substantificación» contemporánea de la ley significa que los debates constitucionales sobre el futuro de Europa se encuentran hoy progresivamente circunscritos al terreno de los discursos altamente especializados de economistas, sociólogos, y científicos políticos, más que en el dominio de juristas constitucionales y filósofos políticos. Por otra parte, no deberíamos subestimar el peso simbólico de un hecho real: en estos momentos un debate constitucional está en marcha. Como colectividad política, Europa no puede tomar forma en la conciencia de sus ciudadanos, simplemente en la figura de la moneda única. El tratado intergubernamental de Maastricht carece de ese poder de cristalización simbólica que únicamente puede producir un acto de fundación política.

¿Una unión cada vez más estrecha?

Comencemos entonces planteándonos la siguiente pregunta: ¿por qué deberíamos esforzarnos por ir más allá, tras el proyecto de una «unión cada vez más estrecha»? Las recientes apelaciones efectuadas por Rau, Schroeder y Fischer —el presidente, el canciller y el ministro de Exteriores de Alemania— para dar un fuerte impulso a la constitución europea, se han encontrado con reacciones escépticas en Gran Bretaña, en Francia y en la mayoría del resto de los Estados miembros. Pero incluso si aceptásemos esto como un proyecto urgente y deseable, emerge una segunda cuestión más problemática. En la situación actual, ¿encontraría la Unión Europea las condiciones para adoptar la forma constitucional de algún tipo de federación, es decir, de una comunidad de Estado-nación que en sí misma asuma algunas de las facultades de un Estado?

¿Por qué deberíamos secundar el proyecto de una constitución para Europa? Permítaseme enfocar esta cuestión desde dos ángulos: (i) objetivos políticos inmediatos y (ii) disyuntivas que provienen de decisiones tomadas en el pasado, y que son virtualmente irreversibles. Si tomamos en consideración el primer aspecto, es evidente que aunque los objetivos políticos originales de la integración europea han perdido mucha de su vigencia, desde entonces han sido sustituidos por una agenda política todavía más ambiciosa. La primera generación de eurofederalistas puso en marcha el proceso después de la Segunda Guerra Mundial con dos

propósitos inmediatos en mente: poner punto y final a la sangrienta historia del estado de guerra entre las naciones europeas, y contener el poder, potencialmente amenazador, que suponía la recuperación de la Alemania posfascista. Aunque todo el mundo piense que el primer objetivo ya ha sido alcanzado, la importancia de los temas relativos al mantenimiento de la paz perdura en un contexto diferente. En el transcurso de la guerra de Kosovo sus participantes tomaron conciencia de las diferencias sutiles, pero todavía importantes, existentes en la manera en la que Estados Unidos y Reino Unido, por un lado, y las naciones europeas continentales, por otro, justificaron la intervención humanitaria: los primeros apelaron a máximas tradicionales de la política de las grandes potencias; las segundas invocaron razones basadas más en principios generales con la intención de transformar el derecho internacional clásico en alguna forma de orden cosmopolita. Esta es la diferencia que ejemplifica la razón fundamental para desarrollar una Unión Europea capaz de hablar con una sola voz en materias de política exterior y de seguridad, y ejercer una influencia más considerable en relación con las operaciones de la OTAN y las decisiones de la ONU. Los recientes intentos realizados por Persson, Solana y Patten para mediar entre Corea del Norte y del Sur, ofrecen el primer signo de una intención más seria por parte de la UE de tomar parte en los asuntos globales.

El segundo objetivo, la contención de una Alemania potencialmente peligrosa, puede haber perdido su relevancia. Si bien la unificación del país ha revivido los miedos de algún retorno a las tradiciones autorreafirmantes del *Reich* alemán, también es un hecho la progresiva consolidación de las instituciones democráticas y la difusión, en la República Federal, de las perspectivas liberales. No necesito continuar aquí con esta cuestión, ya que ninguno de los dos motivos originales para proceder a la integración podría ser considerado como una justificación suficiente para impulsar el proyecto europeo un poco más lejos. El antecedente «carolingio» de los padres fundadores –Schuman, De Gasperi, Adenauer– con su llamada explícita al Occidente cristiano, se ha desvanecido.

Por supuesto, siempre hubo un tercer elemento en la integración europea: el argumento económico evidente de que una Europa unificada era el camino más seguro para el crecimiento y el bienestar. Desde la Comunidad del Carbón y del Acero de 1951, y la subsiguiente formación del Euratom y la Comunidad Económica Europea de 1958, cada vez más países se han ido integrando de una manera gradual a través de la libre circulación entre ellos de personas, bienes, servicios y capitales; un proceso que es ahora completado con el mercado y la moneda únicos. La Unión Europea articula una red cada vez más tupida de relaciones comerciales, de inversiones «extranjeras» directas, de transacciones financieras, etc. Europa ha ganado una posición más fuerte, al lado de Estados Unidos y Japón, dentro de lo que se ha llamado la tríada. De este modo, la expectativa racional de beneficios compartidos dentro de Europa y de ventajas competitivas diferenciales en los mercados mundiales, proporciona en el

momento actual una legitimación «vía resultados» para una unión cada vez más estrecha. Pero incluso siendo indulgentes con el impacto del euro en el proceso de toma de conciencia, el cual pronto se convertirá en símbolo de unificación en la vida cotidiana de todo el continente, parece evidente que los sucesivos logros económicos contribuirán a lo sumo a estabilizar el *status quo*. Las expectativas económicas por sí solas difícilmente pueden movilizar el apoyo político para el proyecto mucho más arriesgado y difícil de alcanzar: una *unión política*, que se merezca tal nombre.

Más allá de un «simple mercado»

Este objetivo más lejano requiere su legitimación mediante unos valores compartidos³. En una administración siempre surge la disyuntiva de optar entre la eficacia y la legitimación. Pero ante grandes innovaciones políticas, como puede ser el diseño sin precedentes de un Estado de Estados-nación, se necesita una movilización política con fines normativos. Hasta ahora, un proceso de elaboración constitucional ha sido la respuesta a las situaciones de crisis. Pero, ¿dónde se encuentra –cabría preguntarse– una transformación de tal envergadura en las sociedades más bien prósperas y pacíficas de Europa occidental? En el sentido contrario, las sociedades en transición de Europa central y oriental, que se esfuerzan por la inclusión y el reconocimiento dentro de la Unión, se enfrentan a una característica crisis de modernización rápida; su respuesta a ello, sin embargo, ha sido un acusado retorno al Estado-nación, sin mucho entusiasmo por transferir a Bruselas porciones de su recién recuperada soberanía nacional. La actual falta de motivación general por la unión política hace aún más obvia la insuficiencia de los cálculos puramente económicos. Como mínimo, las justificaciones económicas deben acompañarse de ideas de un género diferente; digamos por un interés y una adscripción afectiva a un *ethos* particular: en otras palabras, la atracción por un modo de vida determinado. Durante los 25 años que transcurren desde el año 1950 hasta 1975, la «edad de oro» de Eric Hobsbawm, los ciudadanos de Europa occidental fueron lo bastante afortunados como para desarrollar un estilo de vida característico, que se fundaba, aunque no se agotaba por ello, en una reluciente infraestructura material. Hoy, frente a las amenazas que se vislumbran en la globalización, estos mismos ciudadanos están dispuestos a defender la esencia de un Estado del bienestar como espina dorsal de una sociedad que todavía está orientada hacia la inclusión política, social y cultural. Esta es la orientación capaz de inscribir dentro de una visión mucho más amplia los argumentos económicos a favor de una unión cada vez más estrecha. Es evidente que el rápido crecimiento económico fue la base del Estado del bienestar que proporcionó el marco para la rege-

³ John FOSSUM, «Constitution-making in the European Union», en Erik Eriksen y John Fossum (eds.), *Democracy in the European Union– Integration trough Deliberation?*, Londres, 2000, pp. 111-163.

neración de las sociedades europeas de posguerra. Pero la consecuencia más importante de esta regeneración ha sido la producción de formas de vida que han permitido que la riqueza y la diversidad nacional de una cultura multiseccular se renueven de manera atractiva.

Las ventajas económicas de la unificación solamente son válidas como argumentos a favor de una construcción más ambiciosa de la UE, si pueden apelar a un poder de atracción cultural que se extienda mucho más allá de las meras conquistas materiales. Las amenazas a esta forma de vida, y el deseo de preservarla, son el aliento a una visión de Europa capaz de responder de manera creativa a las actuales transformaciones. El primer ministro francés, en su magnífico discurso del 28 de mayo, hablaba de esta «forma de vida europea» como contenido de un proyecto político: «Hasta hace poco, los esfuerzos de la Unión estaban centrados en la creación de la unión monetaria y económica... pero al día de hoy necesitamos una perspectiva más amplia para que Europa no decaiga hacia un mero mercado, encallecido por la globalización. Europa es mucho más que un mercado. Representa un modelo de sociedad que ha crecido históricamente...»⁴.

Globalización y solidaridad social

La globalización económica, ya se interprete como una simple intensificación de una tendencia a largo plazo o como un desplazamiento brusco hacia una nueva configuración transnacional del capitalismo, comparte con todos los procesos de modernización acelerada algunos rasgos inquietantes. Los cambios estructurales que se verifican en lapsos de tiempo reducidos, suponen que los costes sociales se distribuyan de manera más desigual, y que aumente la brecha entre la situación de los ganadores y la de los perdedores, ya que por regla general las consecuencias más graves se imponen en el corto plazo, recogiendo los grandes beneficios únicamente en el largo⁵. La última ola de globalización económica no provenía de ninguna evolución inherente al sistema: en gran medida fue el resultado de sucesivas cumbres del GATT, es decir, de una acción política consciente. Los gobiernos democráticos, por lo tanto, también deberían tener la oportunidad, al menos en teoría, de contrarrestar las consecuencias sociales indeseables de la globalización con políticas sociales complementarias en infraestructuras. Tales políticas tienen que hacer frente a las necesidades de dos grupos distintos.

Su objetivo debe ser cubrir la falla temporal para los perdedores a corto plazo por medio de inversiones en capital humano y transferencias tem-

⁴ Discurso ante la Asociación de Prensa Extranjera, París, 28 de mayo de 2001.

⁵ Georg VOBRUBA, «Actors in Processes of Inclusion and Exclusion», *Social Policy and Administration*, diciembre de 2000, pp. 603-613.

porales, y proporcionar a los perdedores a largo plazo compensaciones definitivas, por ejemplo, bajo la forma de un plan de renta básica o de un impuesto sobre la renta negativo. Dado que ningún grupo posee ya una posición fuerte de veto, la implementación de tales programas es una tarea difícil. La decisión de mantener o no niveles apropiados de bienestar social *general* depende bastante del grado de apoyo que tengan las ideas de justicia distributiva. Pero las orientaciones legislativas únicamente mueven a las mayorías de los votantes en la medida en que puedan hacer una llamada abierta a tradiciones «fuertes» inscritas en las culturas políticas establecidas. En Europa occidental, o en cualquier caso en sus naciones continentales, esta presunción no se encuentra totalmente infundada. Aquí la tradición política del movimiento obrero, el florecimiento de las doctrinas cristiano-sociales e incluso un cierto núcleo normativo del liberalismo social todavía proporcionan un plano sobre el que dar forma a la solidaridad social. En concreto, los partidos socialdemócratas y cristianodemócratas, en sus autopresentaciones públicas, defienden sistemas de seguridad social inclusivos y una concepción genuina de la ciudadanía, que enfatiza lo que John Rawls llama «el justo valor» de los derechos equitativamente distribuidos. En términos de análisis cultural comparado, en Europa debemos hablar de una combinación única entre el colectivismo público y el individualismo privado. Como destaca Göran Therborn: «el camino europeo hacia y a través de la modernidad ha dejado también un cierto legado de normas sociales, que son el reflejo de experiencias europeas de clase y de género... En Europa la negociación colectiva, los sindicatos, los servicios sociales públicos, los derechos de las mujeres y de los niños, gozan de una legitimación más arraigada que en el resto del mundo contemporáneo, encontrado expresión en documentos sociales de la UE y en el Consejo de Europa»⁶.

Pero si asumimos esto como cierto, queda la cuestión de cuáles son las razones que impiden a los gobiernos estar en una mejor posición para establecer políticas compensatorias con más eficacia que recurriendo a una burocracia de la UE que haga gala de mano dura. La cuestión a este respecto es hasta qué punto la intensificación de la competitividad global afecta al margen de acción de los gobiernos nacionales. En un libro recién publicado, mantengo que se ha producido un desplazamiento hacia una constelación «posnacional»⁷. Desde entonces, se han esgrimido algunos contraargumentos⁸. Se ha observado que no existe una relación lineal entre la globalización económica y la pérdida de autonomía del Estado nacional; y que tampoco hay siempre una relación inversa entre niveles de bienestar social y empleo. En cualquier caso, independientemente de

⁶ Göran THERBORN, «Europe's Break with Itself», en Franco Cerutti y Enno Rudolph (eds.), *A Soul for Europe*, vol. 2, ms. 2000, p. 51.

⁷ *The Postnational Constellation*, Cambridge, 2000.

⁸ Edgar GRANDE y Thomas RISSE, «Bridging the Gap», *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, octubre de 2000, pp. 236-266.

las crecientes presiones globales que provienen del exterior, el Estado, en su interacción con agentes sociales poderosos, ha tenido que aprender a jugar un rol menos dominante *dentro de las arenas nacionales*⁹. Es posible que los gobiernos nacionales se vean obligados a reducir los impuestos sobre el capital bajo la presión de la competencia internacional, pero todavía parecen disponer de un conjunto de opciones dentro de una gama de políticas posibles que gozan de impacto inmediato sobre la interdependencia existente entre las tasas de desempleo y los niveles de bienestar social¹⁰.

Llamamientos normativos

A pesar de todo, argumentos como éstos no desacreditan la tesis general de que los gobiernos nacionales, cualesquiera que sean sus comportamientos internos, están progresivamente enmarañados en redes transnacionales y por ello cada vez se vuelven más dependientes de resultados que han sido *negociados asimétricamente*. Cualquier política social que escojan, deben adaptarla a las constricciones impuestas por los mercados desregulados, en concreto por los mercados financieros globales. Esto supone rebajar los impuestos y las trabas fiscales, con lo que se obligan a aceptar el aumento de las desigualdades en la distribución del PNB¹¹. La pregunta, por consiguiente, es: ¿puede alguno de nuestros Estados-nación, pequeños o medianos, *enredados y acomodaticios*, reservarse una facultad independiente, que le permita escapar de una asimilación forzosa al modelo social impuesto por el régimen económico global predominante? Este modelo está inspirado en una imagen antropológica del «ser humano» como ser racional, dotado con la capacidad de elegir, y como empresario, explotador o explotadora de su propia fuerza de trabajo; por una visión moral de la sociedad que acepta las crecientes divisiones y exclusiones; y por una doctrina política que intercambia una esfera reducida de democracia a cambio de las libertades del mercado. Estos son los bloques constitutivos de una visión neoliberal que no encaja muy bien con el tipo de autoconcepción normativa que ha prevalecido hasta el momento en Europa.

Este diagnóstico sugiere una lectura normativamente cargada, quizá «socialdemócrata», de la justificación económica del proyecto europeo. Se podría objetar que una visión tan partidista no debería dividir el espectro

⁹ Josef ESSER, «Der Kooperative Nationalstaat im Zeitalter der „Globalisierung“», en Diether Döring (ed.), *Sozialstaat in der Globalisierung*, Frankfurt, 1999, pp.117-144.

¹⁰ Fritz SCHARPF, «The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy», *Journal of European Public Policy* 7 (2000), pp. 190-228.

¹¹ Sobre Alemania, véase Richard HAUSER e I. BECKER, «Wird unsere Einkommensverteilung immer ungleicher? Einige Forschungsergebnisse», en D. Döring (ed.), *Sozialstaat in der Globalisierung*, cit., pp. 40-87.

político en torno a líneas ideológicas. Pero ante la ausencia de una motivación mayor, quizá sea necesario para estimular el debate público. Como estrategia es inocente, en la medida en que su éxito sería, a lo sumo, la consecuencia de un proceso de creación de un marco político más amplio. Una constitución europea intensificaría la capacidad de los Estados miembros de la Unión de actuar conjuntamente, sin prejuzgar el curso y contenido concretos de las medidas que podrían adoptarse. Constituiría una condición necesaria, no suficiente, para el tipo de políticas que algunos de nosotros estamos inclinados a defender. En la medida en que buscan una nueva regulación concreta de la economía global, que contrarreste las consecuencias económicas, sociales y culturales no deseadas, las naciones europeas tienen una razón para construir una unión más fuerte, con mayor influencia internacional. Mario Telò y Paul Magnette expresan la esperanza de que

Europa desarrollará un regionalismo abierto que alcance un equilibrio innovador entre el proteccionismo y el libre comercio, la regulación social y la apertura. La Unión Europea se está transformando para desarrollar un mejor equilibrio entre la desregulación y la nueva regulación, que el que han sido capaces de alcanzar los gobiernos nacionales... La Unión puede verse como un laboratorio en el cual los europeos se esfuerzan por hacer efectivos los valores de justicia y solidaridad en el contexto de una economía global en expansión¹².

Con miras al futuro de una sociedad mundial sumamente estratificada, como europeos, tenemos un interés legítimo en hacer oír nuestra voz en un concierto internacional que en la actualidad está dominado por una visión bastante diferente de la nuestra.

Este planteamiento sería una manera de lanzar un llamamiento normativo al proyecto europeo por parte de quienes adoptan una perspectiva crítica hacia el impacto de la globalización económica sobre los Estados-nación. Y, además, incluso los neoliberales contrarios a objetivos políticos de este género deben tener en cuenta otras consideraciones. Hay otros argumentos a favor de promover la integración europea, que descansan en los efectos inquietantes que provienen de decisiones anteriores y que ahora son irreversibles. En primer lugar, hay que mencionar la necesidad de una reforma de las instituciones, impuesta por la contradicción existente en la actualidad entre la capacidad limitada del Consejo Europeo de alcanzar acuerdos entre Estados miembros divergentes, y la decisión política de admitir a varios miembros nuevos, aún menos homogéneos. Con la ampliación de la UE aumentará la complejidad de los intereses que necesitan de una coordinación, a la que no puede llegarse sin una integración más amplia o «profunda». Los programas de ampliación fijados

¹² Mario TELÒ y Paul MAGNETTE, «Justice and Solidarity», en F. Cerutti y E. Rudolph (eds.), *A Soul for Europe*, vol. I, cit. p. 51.

por la UE la colocan bajo la presión autoimpuesta de realizar una reforma, pero ésta se mantiene en un punto muerto que el Tratado de Niza no ha resuelto. Al día de hoy, el problema de la ampliación ha fracasado a la hora de actuar como palanca para la solución de problemas *estructurales* más severos y que emergen (i) de la asimetría entre una integración horizontal bastante densa a través de los mercados y una integración vertical más bien débil de los gobiernos nacionales en competencia, y (ii) del consiguiente déficit en la legitimación democrática de las decisiones de la UE.

Una coordinación positiva

Hasta ahora, los gobiernos nacionales han conservado la mayoría de sus competencias en materia cultural, económica y social, al mismo tiempo que han transferido su soberanía monetaria a una institución independiente y supuestamente apolítica, el Banco Central Europeo. Con ello, han renunciado a un instrumento fundamental de la intervención estatal. A medida que la unión monetaria complete el proceso de integración económica, aumentará la necesidad de armonización entre las políticas públicas más importantes. Los gobiernos nacionales, al apoyarse en distintos sistemas impositivos, diversos programas de política social, y diferentes acuerdos neocorporativistas, permanecen atrincherados en distintas tradiciones legales y políticas dispares. Por lo tanto, tienden a responder de manera diferente a los mismos estímulos, mientras que los efectos interactivos de sus políticas dispares, pueden llevar a que se produzcan reacciones mutuamente contraproducentes. (Un inofensivo ejemplo que viene a colación nos lo ofrece la falta de coordinación entre las reacciones de gobiernos vecinos para protestar ante la repentina subida de precios del crudo el pasado año). Los gobiernos nacionales todavía compiten entre ellos para lograr la adaptación más prometedora de sus sistemas de bienestar a las constricciones presupuestarias impuestas por la «evaluación» de los mercados financieros globales. Al mismo tiempo, también se enfrentan al desafío de llegar a un acuerdo sobre determinados estándares sociales mínimos que suponen pasos en la dirección de una «unión social», tal y como fue vislumbrada por Delors, que promueva una convergencia a escala europea en los niveles de provisión y beneficios sociales.

Aún así, estas discrepancias entre una economía avanzada y una integración política retardada podrían salvarse con la creación de organismos políticos de orden superior, capaces de «estar a la altura» de las presiones de los mercados desregularizados. Desde esta perspectiva, el proyecto europeo podría verse como el empeño común por parte de los gobiernos nacionales por recuperar en Bruselas algo de la capacidad de intervención que han perdido en casa. Esta es, en cualquier caso, la visión de Lionel Jospin, quien ha hecho un llamamiento a una gestión económica común de la zona euro, y a largo plazo a la armonización de los impuestos de sociedades dentro de ella. Tal iniciativa se encontraría con otros

viejos problemas. Lo que se da en llamar «déficit democrático» de las autoridades europeas, en concreto de la Comisión, es una fuente de insatisfacción creciente dentro del conjunto de la población, que no se ciñe a los pequeños Estados como Irlanda u Holanda, o a los países que han rechazado temporalmente entrar en la Unión como Noruega o Suiza. Hasta el momento, la Comisión ha impulsado básicamente las políticas de intensificación de los mercados que solo requieren una «coordinación negativa», lo que significa que lo que se espera de los gobiernos nacionales es que se repriman de hacer cosas. Más allá de este umbral, el modelo actual de legitimación indirecta a través de los gobiernos nacionales ya no es suficiente.

Medidas reguladoras que tengan un *impacto redistributivo* ampliamente perceptible de muy distinto tipo, requerirían de una «coordinación positiva», tanto por el lado de los *inputs*—es decir, de la implementación— como por el lado de los *outputs*, es decir, de la legitimación. En la actualidad, la legitimación fluye más o menos a través de los canales abiertos por las instituciones y a través de los procedimientos democráticos establecidos dentro de cada Estado-nación. Este nivel de legitimación es apropiado para negociaciones y tratados intergubernamentales, pero se queda corto respecto a lo que se necesita en cuanto al tipo de toma de decisión supranacional y transnacional que desde hace tiempo se ha desarrollado dentro del marco de la Unión y de su extensa red de comités. Se estima que las directivas europeas afectan ya al 70 por 100 de las disposiciones de los organismos nacionales, pero carecen, sin embargo, de una presentación seria ante una opinión pública atenta y cautelosa, y de un proceso de definición de objetivos en aquellos ámbitos nacionales que hoy en día solo son accesibles a los portadores de un pasaporte europeo.

La opacidad en los procesos de toma de decisión a escala europea y la ausencia de posibilidad de participación en ellos produce desconfianza entre los ciudadanos. Claus Offe ha sintetizado los temas que despiertan temores dentro de las diferentes naciones, y que provocan las rivalidades entre ellas: asuntos relativos a la redistribución presupuestaria, a la inmigración y los flujos de inversión que se producen entre los diversos Estados, a las consecuencias económicas y sociales de la competitividad intensificada entre países con diferentes niveles de productividad, etc. Considerándose a sí mismo como un observador escéptico, Offe, sugiere como solución la «construcción de un Estado» —un proceso de construcción del Estado europeo que no reproduzca el modelo del Estado-nación— y subraya que «el organismo que finalmente desarrolle un régimen de “civilidad organizada” que gobierne todo el espacio europeo... tendrá que ajustarse a los dos criterios que todos los Estados europeos aceptan ahora como los estándares de un gobierno político aceptable: legitimidad y eficacia»¹³.

¹³ Claus OFFE, «Is there, or can there be, a European society?», ms., 2000, p.13.

Las naciones cívicas

Ya se han dado argumentos más que suficientes sobre por qué deberíamos antes de nada apoyar y promover el proyecto de una constitución europea. Pero dado su estado actual, ¿satisface Europa las condiciones necesarias para la realización de un plan como éste, es decir, para el establecimiento, no simplemente de una confederación, sino de una federación de Estados-nación? En primer lugar, abordaremos las objeciones ya familiares de los euroescépticos, y después, pasaremos a ocuparnos, más específicamente, de algunas de las premisas de una Unión que asumiría al menos algunas de las cualidades de un Estado.

Los euroescépticos rechazan una transformación que haga descansar los fundamentos legitimadores de la Unión, que ahora reposan en los tratados internacionales, en una constitución europea, con el argumento de que «no hay todavía un pueblo europeo»¹⁴. De acuerdo con esta visión, lo que falta es el sujeto mismo de un proceso constituyente, el colectivo singular de «un pueblo» capaz de definirse a sí mismo como una nación democrática. He criticado esta tesis de la «no *demos*» tanto en el terreno empírico como conceptual¹⁵. Una nación de ciudadanos no debe confundirse con una comunidad de destino configurada por un origen, un lenguaje y una historia comunes. Esta confusión no capta el carácter voluntarista de una nación cívica, la identidad colectiva de aquello que existe sin ser independiente ni anterior al proceso democrático del que surge. Tal concepción cívica de la nación como opuesta a la étnica, refleja, por un lado, la actual trayectoria histórica de los Estados-nación europeos y por otro, el hecho de que una ciudadanía democrática funde una solidaridad abstracta y legalmente mediada entre extraños.

Históricamente, la conciencia nacional como primera forma moderna de integración social, se vio alentada por nuevas formas de comunicación, cuyo desarrollo era de hecho *facilitado* por los contextos estabilizadores de las comunidades tradicionales. Sin embargo, el hecho de que la democracia moderna y el Estado-nación se hayan desarrollado en tándem, no indica una prioridad de éste sobre aquélla. Más bien revela un *proceso circular* en el curso del cual la democracia y el Estado-nación se han estabilizado mutuamente. Ambos, conjuntamente, han producido la sorprendente innovación de una solidaridad cívica que proporciona el elemento de cohesión a las sociedades nacionales. La conciencia nacional emerge tanto de la comunicación de masas de los lectores educados según los cánones convencionales, como de la movilización de los votantes a los que se les ha concedido este derecho y de los soldados alistados en el servicio militar. Ha sido configurada tanto por la construcción intelectual

¹⁴ Véase Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE, *Welchen Weg geht Europa?*, Munich, 1997.

¹⁵ «On the Relation between the Nation, Rule of Law, and Democracy», en *The Inclusion of the Other*, Cambridge, MA, 1998, pp. 129-154.

de las historias nacionales, como por el discurso de los partidos rivales en lucha por el poder político.

Debemos aprender dos lecciones de la historia de los Estados-nación europeos. Si la emergencia de la conciencia nacional implicó un doloroso proceso de abstracción, que llevó de unas identidades locales y dinásticas, a otras nacionales y democráticas, ¿por qué debería, en primer lugar, esta generación de una clase de solidaridad cívica sumamente artificial —«solidaridad entre extraños»—, estar condenada a detenerse definitivamente justo ante los límites de nuestros clásicos Estados-nación? Y en segundo lugar: las condiciones artificiales en las cuales ve la luz la conciencia nacional, recuerdan las circunstancias empíricas necesarias para que produzca una extensión de los procesos de formación de la identidad más allá de las fronteras nacionales. Estas circunstancias son las siguientes: la emergencia de una sociedad civil europea; la construcción de una esfera pública a escala europea; y la formación de una cultura política que pueda ser compartida por todos los ciudadanos europeos.

Una constitución catalítica

Estos prerequisites funcionales de un proyecto de Unión Europea constituida democráticamente lanzan puntos de convergencia entre procesos realmente complejos. Sin embargo, no deberíamos olvidar que esta convergencia, a su vez, depende del efecto catalítico de una constitución. Esta debería comenzar con un referéndum, que despertara un debate en toda Europa: el proceso de elaboración de una constitución de tales características representa en sí mismo una oportunidad única de comunicación transnacional, que está dotado de la potencia de una profecía de autorrealización. Europa en su conjunto, ha de aplicarse a sí misma «la lógica circular de la creación del Estado y la sociedad que conformó la historia moderna de los países europeos»¹⁶.

Una constitución europea no sólo haría manifiesto el desplazamiento de poderes que ya ha tenido lugar. También permitiría e impulsaría desplazamientos sucesivos. Una vez que la Unión Europea ganara autonomía financiera, la Comisión asumiera las funciones de un gobierno y el Consejo se convirtiera en algo parecido a una segunda cámara, el Parlamento europeo atraería más la atención sobre el ejercicio fundamentado y más ostensible de competencias, que ya son notables. En un principio, no serían necesarios plenos poderes presupuestarios. Hasta cierto punto, el centro de la política se desplazaría desde las capitales nacionales hacia los centros europeos, no solo por medio de las actividades de *lobbys* y corporaciones mercantiles, que ya tienen una fuerte presencia en Bruselas, sino también a través de partidos políticos, sindicatos de trabajadores,

¹⁶ C. Offe, «Is there or can there be a European society?», cit., p.13.

asociaciones cívicas o culturales, grupos de interés, movimientos sociales y «fuerzas de la calle», cuyas protestas ya no serían únicamente las provenientes de campesinos o de conductores de camiones, sino las surgidas de las iniciativas de los ciudadanos en su conjunto. Además, se fundirían *cruzando fronteras nacionales* intereses interrelacionados a partir de ideologías políticas, de sector económico, de categoría profesional, de clase social, de religión, de etnicidad y de género¹⁷. La superposición de intereses paralelos percibidos a escala transnacional dará impulso a redes transfronterizas y a un sistema de partidos propiamente europeo, lo cual desplazará los principios de organización territoriales y dejará paso a principios de organización funcionales.

La creación de una esfera pública

No obstante, no se pondrá remedio al déficit de legitimación sin la existencia de una esfera pública a escala europea: una red que dé a los ciudadanos de todos los Estados miembros la misma oportunidad de tomar parte en un amplio proceso de comunicación política concreta. La legitimación democrática requiere, por un lado, el contacto entre la deliberación institucional y el proceso de toma de decisión dentro de los parlamentos, los tribunales y los organismos administrativos, y, por otro, un proceso inclusivo de comunicación informal de masas. La función de la infraestructura de las comunicaciones en una esfera pública democrática es convertir problemas sociales relevantes en temas de preocupación, y permitir que el público en general se preocupe al mismo tiempo de los mismos temas, tomando una posición positiva o negativa ante las noticias y las opiniones. Con el tiempo, estas actitudes implícitas coagulan hasta constituir la opinión pública, incluso cuando la mayoría de los ciudadanos no envían mensajes públicos aparte de votar o no votar. Sin embargo, hasta el momento, la infraestructura necesaria para una proliferación de opiniones públicas diversas de gran alcance solamente existe dentro de los confines de los Estados-nación.

Una esfera pública a escala europea no debe imaginarse como la proyección en el ámbito europeo de un diseño ya experimentado en el ámbito nacional. Surgirá, por el contrario, de la apertura mutua de los universos nacionales existentes, que dará paso a una interpenetración entre las comunicaciones nacionales, recíprocamente traducidas. No es necesaria una comunicación pública estratificada, cada uno de cuyos estratos correspondería, puntualmente, a las diferentes «capas» del sistema político multinivel. La agenda de las instituciones europeas se incluirá en cada una de las diversas opiniones públicas nacionales, si éstas se interrelacionan de la forma correcta.

¹⁷ Philippe SCHMITTER, «Imagining the Future of the Euro-Policy», en Gary Marks y Fritz Scharpf, (eds.), *Governance in the European Union*, Londres, 1996, pp. 121-150.

A la pregunta acuciante ¿puede la Unión Europea convertirse en una esfera de opiniones públicas?¹⁸ se responde a menudo desde una perspectiva supranacional más que transnacional. Si buscamos medios de comunicación de masas monolingües (normalmente angloparlantes) con audiencias multinacionales que crucen las fronteras nacionales, nos encontramos con una elite de ejecutivos que lee el *Financial Times* y *The Economist*, o con una elite política lectora del *International Herald Tribune* con un suplemento extraído del *Frankfurter Allgemeine Zeitung*; lo cual significa: nada específicamente europeo. Éste no es un modelo prometedor respecto a las comunicaciones audiovisuales del público medio, ni siquiera de la comunicación transfronteriza vía prensa escrita. En el sector audiovisual, el canal de televisión bilingüe francoalemán *Arte* es algo más considerable, aunque todavía esté dedicado a un público hipotéticamente supranacional. Un avance real en los medios de comunicación nacionales sería que éstos cubrieran la esencia de los debates más destacados que tienen lugar en el resto de países, de esta manera todas las opiniones públicas nacionales convergerían en el mismo abanico de contribuciones respecto a la misma selección de temas, independientemente de su origen. Esto es lo que ocurre transitoriamente –durante muy pocos días– antes y después de las cumbres del Consejo de Europa, cuando los líderes de los Estados miembros se reúnen para tratar temas que son considerados de la misma importancia por los ciudadanos de toda Europa. El hecho de que estos flujos múltiples y horizontales de comunicación tengan que pasar a través de los filtros de la traducción no reduce su significado esencial.

Dentro de los quince Estados miembros actuales hay reconocidas oficialmente trece lenguas diferentes. A primera vista, esto constituye un obstáculo embarazoso para establecer una unidad política común para todas ellas. El multilingüismo oficial de las instituciones de la UE es necesario para el reconocimiento mutuo del mismo valor e integridad de todas las culturas nacionales. Sin embargo, bajo el velo de esta garantía legal, se hace más fácil para todos el uso del inglés como lengua de trabajo cara a cara, cada vez que las partes carecen de otro idioma común¹⁹. De hecho esto es lo que ahora ocurre de todas maneras y cada vez en círculos más amplios. Pequeños países como Holanda, Dinamarca, Noruega o Suecia proporcionan buenos ejemplos de la capacidad de la educación formal en las escuelas, para extender el inglés como segunda «primera» lengua en toda su población²⁰.

¹⁸ Éste es el título de un análisis informativo empírico realizado por Philip Schlesinger y Deirdre Kevin en E. Erikse y J. Fossum, eds., *Democracy in the European Union*, cit., pp. 206-209.

¹⁹ Peter KRAUS, «Von Westfalen nach Kosmopolis. Die Problematik kultureller Identität in der Europäischen Politik», *Berliner Journal für Soziologie* 2 (2000), pp. 203-218; y «Political Unity and Linguistic Diversity in Europe», *Archives Européennes de Sociologie* 41 (2000), pp. 138-163.

²⁰ Kraus cita un sondeo que muestra que incluso la mayoría de los germanoparlantes suizos prefiere el inglés a las otras dos lenguas nacionales para comunicarse a través de las fronteras lingüísticas.

Compartir una cultura política

La generación de una opinión pública europea depende de los *input* vitales que introduzcan los actores de la sociedad civil europea. Paralelamente, la extensión de una esfera pública a escala europea requiere que ésta se inscriba en una cultura política compartida por todos. Este requisito, ampliamente reconocido, ha estimulado un debate agitado entre los intelectuales, ya que ha sido difícil separar la cuestión de «¿qué es Europa?» del hecho de que los logros de la cultura europea –la cual, en verdad, no reflejó seriamente su naturaleza y origen hasta el siglo XVIII o XIX– hayan sido difundidos por todo el planeta²¹. La religión principal vigente en Europa, el cristianismo, obedeció el mandato misionero y se extendió por el mundo entero. La difusión de la ciencia y de la tecnología modernas, del derecho romano y del Código de Napoleón, de los derechos humanos, de la democracia y del Estado-nación, partieron igualmente de Europa. Permítaseme, pues, mencionar las dos experiencias más específicas de nuestros países, que todavía resuenan en las respuestas realmente destacables que han despertado, puesto que Europa ha afrontado y superado, más que ninguna otra cultura, conflictos estructurales, luchas encarnizadas y constantes tensiones, tanto en la dimensión temporal como social.

En la dimensión social, la Europa moderna ha desarrollado acuerdos institucionales para la resolución productiva de conflictos intelectuales, sociales y políticos. En el curso de luchas dolorosas, si no fatales, ha aprendido cómo enfrentarse a profundas divisiones, cismas y rivalidades entre poderes seculares y eclesiásticos, entre el campo y la ciudad, entre la fe y el conocimiento, y cómo salir adelante ante conflictos endémicos entre confesiones religiosas militantes y Estados beligerantes. En la dimensión temporal, la Europa moderna ha institucionalizado en un sistema ideológico de partidos políticos un amplio espectro de interpretaciones de la modernización capitalista rivales entre sí, ya fueran conservadoras, liberales o socialistas. En el curso de una encomiable apropiación intelectual de la rica herencia judía, griega, romana y cristiana, Europa ha asimilado una actitud sensible y una respuesta equilibrada tanto a las deplorables pérdidas ocasionadas por la desintegración del pasado tradicional, como a la promesa de beneficios futuros derivados de la «destrucción creativa» provocada por la productividad actual.

Estas actitudes actúan como estímulo para propiciar la reflexión crítica sobre nuestros propios puntos ciegos, y para reubicar ciertas perspectivas. Tampoco están en contradicción con la bienvenida –y desde luego merecida– crítica de nuestro pasado colonial agresivo y eurocrático; la crítica misma al eurocentrismo emerge de una autocrítica constante. La secularización del universalismo individualista e igualitario que inspira nuestra autoconcepción normativa no es el menor de los logros de la Europa moderna.

²¹ Pim den BOER, «Europe as an Idea», *European Review*, octubre de 1998, pp. 395-402.

El hecho de que la pena de muerte aún se practique en otros lugares –incluso en Estados Unidos– nos recuerda algunos de los rasgos específicos de nuestra herencia:

El Consejo de Europa con la Convención Europea de Derechos Humanos, y con su Carta Social Europea ha convertido Europa en una zona de derechos humanos, más concretos y más garantizados que en ninguna otra parte del mundo... El apoyo claro y generalizado de Europa al Tribunal Penal Internacional, una vez más en oposición a los temores estadounidenses, está también en la misma línea²².

El núcleo común de la identidad europea está conformado, además, por el doloroso proceso de aprendizaje que ha atravesado, y no sólo por los resultados del mismo. Es la memoria persistente del exceso nacionalista y del abismo moral, lo que dota a nuestros compromisos actuales del carácter de un especial logro. Este antecedente histórico debería facilitar la transición a una democracia transnacional fundada sobre el reconocimiento mutuo de las diferencias existentes entre culturas nacionales fuertes y orgullosas. Ni la «asimilación» ni la «coexistencia» –en el sentido de un mero *modus vivendi*– resultan términos apropiados para nuestra historia de aprendizaje de cómo construir versiones nuevas y cada vez más sofisticadas de la «solidaridad entre extraños». Hoy en día, además, los Estados-nación europeos se ven unidos por las transformaciones a las que todos ellos se enfrentan de la misma manera. Todos se encuentran en el proceso de convertirse en países de inmigración y en sociedades multi-culturales. Todos se exponen a una globalización económica y cultural que despierta la memoria de una historia compartida de conflicto y reconciliación; y todos comparten un umbral comparativamente bajo de tolerancia hacia la exclusión.

Esta nueva conciencia de lo que los europeos tienen en común, ha encontrado una expresión admirable en la Carta de Derechos Básicos de la UE. Los miembros de la «Convención», como ha sido llamada, alcanzaron el acuerdo sobre este documento en un periodo de tiempo extraordinariamente corto. A pesar de que en Niza el Consejo se limitó a «proclamar» y no a adoptar de una manera jurídicamente vinculante su catálogo de derechos básicos, la carta ejercerá una influencia decisiva sobre el Tribunal de Justicia Europeo. Hasta ahora, el Tribunal se ha ocupado básicamente de las implicaciones de las «cuatro libertades» derivadas de la intervención del mercado: libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. La carta va más allá de esta visión limitada, y articula una visión social del proyecto europeo²³. También muestra aquello a lo que los europeos se vinculan normativamente. Respondiendo a los últi-

²² G. Therborn, «Europe's Break with Itself», cit., p. 49 ss.

²³ Wolfgang DÄUBLER, «In bester Verfassung», *Blätter für deutsche und internationale Politik*, noviembre de 2000, pp. 1315-1321.

mos avances en el campo de la biotecnología, el artículo 3 reconoce el derecho de cada persona a su propia integridad física y mental, y prohíbe cualquier práctica de eugenesia activa o de reproducción clónica de organismos humanos.

El diseño de una estructura

Habiendo aceptado como premisa que la existencia de una constitución europea es algo tan factible como deseable, permítaseme terminar con unas últimas consideraciones sobre algunos de los problemas que plantea su diseño. Joschka Fischer ha esbozado las líneas de la transformación a la que nos enfrentamos: cómo encontrar la combinación adecuada entre una «Europa de Estados-nación» y una «Europa de ciudadanos»²⁴. Además ha señalado algunas alternativas, más o menos convencionales, para reforzar el Parlamento Europeo, como es el establecimiento de un poder ejecutivo eficaz y legítimo, y la creación de un Tribunal de Justicia responsable democráticamente²⁵. Estas propuestas no agotan el abanico de posibilidades ingeniosas, pero Fischer, de una manera acertada, se centra en el problema capital de una federación de Estados-nación que necesita proteger su integridad, asumiendo al mismo tiempo una posición mucho más influyente de la que normalmente asumen los elementos constituyentes de un Estado federal²⁶. Los elementos de negociación intergubernamental presentes entre los Estados-nación originales se mantendrán fuertes. Comparado con el régimen presidencial estadounidense, una Unión Europea de Estados-nación tendría que presentar los siguientes rasgos generales:

- un Parlamento que en *algunos* aspectos se asemejara al Congreso (una división de poderes similar y unos partidos políticos relativamente débiles, si se compara con los sistemas parlamentarios europeos)
- una «cámara de naciones» legislativa que tendría más competencias que el senado estadounidense, y una Comisión que sería mucho menos poderosa que la Casa Blanca (de esta manera se

²⁴ Joschka FISCHER, *Von Staatenverbund zur Föderation* (discurso pronunciado en la Universidad de Humboldt el 12 de mayo de 2000), Frankfurt, 2000.

²⁵ J. Fischer plantea una opción entre los modelos del senado estadounidense y el *Bundesrat* alemán para la segunda cámara, y una elección entre dos construcciones, una desarrollada a partir del Consejo de Ministros Europeo, y la otra muy similar al Consejo actual, salvo por un presidente elegido directamente, para el poder ejecutivo.

²⁶ A este respecto, el artículo 3 de la recién promulgada constitución suiza resulta interesante, pues aplica el principio de subsidiariedad para conceder una posición más sólida a las unidades constitutivas: «Los cantones son soberanos, hasta el punto de que su soberanía no se ve restringida por la constitución federal; ellos ejercitan todos los derechos que no hayan sido transferidos expresamente a la confederación».

dividirían entre los dos órganos las funciones clásicas de una presidencia fuerte)

- un Tribunal Europeo que tendría tanta influencia como el Tribunal Supremo para causas análogas (la complejidad reguladora de una Unión ampliada y socialmente diversificada precisaría de una interpretación minuciosa de la constitución fundamental, que frenaría la jungla de tratados existente)²⁷.

En este contexto son pertinentes algunas precisiones.

- I. La esencia política de una constitución europea consistiría en dotar de una respuesta definitiva al tema de las fronteras territoriales de la Unión, y una respuesta no-demasiado-definitiva a la cuestión de cómo distribuir las competencias entre instituciones federales y nacionales. Es importante resolver pronto el problema espinoso de qué países pertenecerán finalmente a la Unión y cuales serán excluidos de ella; la determinación de las fronteras es compatible con una «geometría variable» que facilitaría el proceso. Por el momento, debemos diferenciar entre un centro y una periferia, en función del ritmo y del grado de integración. La cuestión de una «Europa a distintas velocidades» concierne al problema de una regulación de competencias provisional que deja algo de espacio para efectuar experimentos.

La disputada delimitación de lo que debe ser reservado para las autoridades del poder ejecutivo, qué va a parar a la colegislación y qué competencias se dejan a las legislaturas nacionales, ciertamente debe ser acordado en sus grandes líneas desde el principio. Pero esta parte del núcleo organizativo de la constitución debe mantenerse abierta a revisiones periódicas con fechas establecidas de antemano, de forma que podamos aprender de consecuencias imprevistas dentro de un marco estable. Este tipo de temporalización de cláusulas esenciales encaja con la idea de una constitución democrática en el sentido de una realización cada vez más exhaustiva de un sistema de derechos básicos en circunstancias históricas cambiantes²⁸.

- II. La «subsidiariedad» es el principio funcional que completa las necesidades de las unidades diversas y territorialmente distintas que integran una federación. Pero cuanto más amplias son las diferencias entre estas unidades constitutivas –en el tamaño del territorio y el volumen de población, en el peso económico y el nivel de desarrollo, en el poder político y la forma de vida cultural o con respecto a la identidad colectiva–, tanto mayor es el peligro de que la mayoría

²⁷ Véase el estudio para la reorganización de los tratados: Instituto de la Universidad Europea, *Ein Basisvertrag für die Europäische Union*, mayo de 2000.

²⁸ Véase mi argumento en *Between Facts and Norms*, Cambridge, MA, 1996, capítulo 9.

de las decisiones tomadas en las instancias más altas violen los principios de igualdad de protección y de reconocimiento mutuo de la diversidad. Las minorías estructurales limitan el campo de validez de las decisiones mayoritarias. En tales situaciones, la legitimidad solamente puede garantizarse con la condición de que algunas áreas sean reservadas para negociaciones consensuales. Sin embargo, como ya sabemos por países como Suiza u Holanda, los procedimientos consensuales adolecen de falta de transparencia. En este punto, un referéndum a escala europea daría a los ciudadanos oportunidades más amplias y más efectivas en orden a participar en el desarrollo de las políticas²⁹.

- III. Algunas sugerencias secundarias son dignas de consideración. Para intentar superar el déficit de legitimación y reforzar las conexiones existentes entre el órgano legislativo federal y el terreno nacional, sería preciso que ciertos miembros del Parlamento Europeo ocupasen al mismo tiempo asientos en sus respectivos parlamentos nacionales, o que la ampliamente ignorada Conferencia del Comité de Asuntos Europeos (que se ha reunido dos veces al año desde 1989) reanimara un debate horizontal entre parlamentos nacionales que ayudara así a impulsar una reparlamentarización de las políticas europeas³⁰. ¿Hay, además, otras formas alternativas de legitimación? La aproximación etiquetada como «comitología» atribuye méritos legitimadores a las deliberaciones políticas del gran número de comités que trabajan en apoyo de la Comisión³¹. Pero aquí el déficit se da tanto por el lado de los *outputs* como por el de los *inputs*, ya que la legislación federal se aplica únicamente a través de las autoridades nacionales, regionales y locales. Para hacer frente a este problema, Ingo Pernice ha sugerido la transformación del actual Comité de Regiones de Europa en una cámara que concedería a los actores estatales subnacionales una mayor influencia en las políticas europeas, reforzándose de este modo la aplicación de la ley europea sobre el terreno³².

Las políticas de la unificación

Sin embargo, para que la unificación europea progrese, todavía queda un espacio vacío que tendría que ser rellenado por la voluntad política de

²⁹ Edgar GRANDE, «Post-National Democracy in Europe», en Michael Greven y Louis Pauly, eds., *Democracy beyond the State?*, Oxford, 2000, pp. 115-138; y «Demokratische Legitimation und europäische Integration», *Leviathan* 24, (1996), pp. 339-360.

³⁰ Lars Blichner, «Interparliamentary discourse and the quest for legitimacy», en E. Eriksen y J. Fossum, *Democracy in the European Union*, cit., pp. 140-163.

³¹ Christian Joerges and Michelle Everson, «Challenging the bureaucratic challenge», en E. Eriksen y J. Fossum, *Democracy in the European Union*, cit., pp. 164-168.

³² «Which institutions for what kind of Europe?», ms., 1999. Para otra concepción véase Dominique Rousseau, «Pour une constitution européenne», *Le Débat*, enero-febrero de 2000, pp. 54-73.

los actores que tienen capacidad para ello. Europa únicamente puede ganarse a la gran mayoría de la población que actualmente o es reacia o está indecisa, si el proyecto se desmarca de la débil abstracción de las medias administrativas y del discurso técnico: en otras palabras, si se politiza. Los intelectuales no han cogido este balón. Los políticos todavía se han mostrado menos dispuestos a quemarse los dedos con un asunto tan impopular. El impulso a un debate constitucional dado por el discurso de Fischer en la Universidad de Humboldt, obligando a Chirac y a Prodi, a Rau y a Schroeder a reaccionar con sus propias sugerencias, es sin duda digno de alabar. Pero es Jospin, quien ha señalado que ninguna reforma en los procedimientos o en las instituciones puede llevarse a cabo sin que antes se haya clarificado más el contenido del proyecto político que hay detrás.

La orientación marcadamente nacional de la Administración Bush puede mirarse como una oportunidad para la UE de definir una política exterior y de seguridad más diferenciada hacia los conflictos en Oriente Próximo y los Balcanes, y hacia las relaciones con Rusia y China. Las diferencias que se hacen más evidentes en asuntos medioambientales, militares y jurídicos, contribuyen a un silencioso fortalecimiento de la identidad europea. Aún más importante es la cuestión del rol que quiere jugar Europa en el Consejo de Seguridad y, por encima de todo, en las instituciones económicas de alcance mundial. Si contrastamos las justificaciones humanitarias de la intervención, por no hablar de perspectivas económicas básicas, se perciben unos contrastes que dividen a los Estados fundadores de la UE, desde Gran Bretaña hasta Escandinavia. Pero es mejor sacar a la luz estos conflictos latentes, que dejar a la UE fragmentada sobre dilemas que siguen aún sin ser resueltos. En cualquier caso, una Europa de dos o tres velocidades es preferible a una que se disuelva o se desmorone.

La alusión de Jospin a lo que podía significar «el mecanismo para reforzar la cooperación» acordado en Niza, era inconfundible: «Naturalmente podría aplicarse a la coordinación de las políticas económicas en la zona-euro, pero también a campos como la salud y los fondos militares. Con este tipo de cooperación, el grupo de Estados que siempre ha sido indispensable, podría una vez más dar nuevos ímpetus a la construcción de Europa». Sería preciso un estudio serio de los intereses, para inducir a los gobiernos francés y alemán a tomar de nuevo la iniciativa, una vez que pasen las elecciones del año que viene al Elíseo y al *Bundestag*. El *International Herald Tribune* ha comentado escuetamente: «En última instancia, Francia se preparará para pagar un cierto precio por evitar que Berlín se convierta en la capital de Europa»³³. En sintonía con las políticas de Genscher y Fischer, los alemanes estarán prevenidos para llegar a un acuerdo. Dado el *impasse* diplomático, una controversia política abierta sobre la dirección que deberá tomar la UE solamente puede ser beneficiosa. La dispu-

³³ *The International Herald Tribune*, 12 de junio de 2001.

ta legal-constitucional entre los «federalistas» y los «soberanistas» enmascara una intensa disputa entre aquellos, como Jospin, que miran hacia la armonización de las principales políticas nacionales como algo urgente, y aquellos, como Schroeder, a quienes les gustaría una fachada impecable de instituciones centrales privadas de cualquier poder presupuestario significativo. Sin embargo, todas las partes pueden mostrarse de acuerdo en que la delimitación de las competencias a escala federal, nacional y regional, es la cuestión política central que debe ser resuelta por una constitución europea.