

# EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA: ¿UNA ETAPA CRUCIAL EN EL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN?<sup>1</sup>

*María Cristina Cabrales Baquero\**

Recibido: 22/03/2006

Aprobado evaluador interno: 31/03/2006

Aprobado evaluador externo: 24/04/2006

## **Abstract**

*In the last decades The European Union has emerged as one of the most important economic and political phenomena as it an example of the steady and consistent process of world integration. Therefore after effectively achieving economic integration, the greatest challenge is to accomplish political integration which calls for a definition of a new communitarian political-legal organization. There are many challenges that must be faced, specially the construction of a common sovereignty in accordance with the political, social, cultural and economic differences that are present in the member states.*

**Key words:** *Treaty that establishes a Constitution for Europe, European Federalism, Federation, Confederation, nation-states, European Union, political integration.*

## **Resumen**

*La Unión Europea es uno de los fenómenos económico-político más importantes de las últimas décadas, ya que está desarrollando un proceso de integración sólido y consistente en el mundo*

---

1 Este artículo se elaboró a partir de la monografía de pregrado, que posee el mismo título, para optar al título de Politóloga, en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (segundo semestre de 2005). Obtuvo el reconocimiento de tesis meritoria. Se realizó en el marco de la línea de investigación *Redefinición de la estructura y funciones del Estado-nación en el contexto de la globalización* que dirige el profesor investigador Eduardo Pastrana Buelvas, quien es miembro del grupo de investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración de dicha facultad, el cual está catalogado como grupo A de Colciencias.

\* Politóloga, Pontificia Universidad Javeriana. [criscabrales@yahoo.it](mailto:criscabrales@yahoo.it)

globalizado. En esta medida, luego de haber consolidado las etapas de la integración económica de forma efectiva, el gran reto que se le presenta actualmente a la Unión Europea, es alcanzar una integración política, la cual implica la definición de una nueva organización político-jurídica comunitaria. Son muchos los desafíos que se tienen que afrontar, especialmente, la construcción de una soberanía común que logre poner de acuerdo las diferencias políticas, sociales, culturales y económicas, que están presentes entre los estados miembros y al interior de muchos de ellos.

**Palabras clave:** Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Federalismo Europeo, Federación, Confederación, Estado-nación, Unión Europea, integración política.

## Introducción

Europa se caracteriza por poseer una serie de estados-naciones con un legado histórico que, aunque sea parecido, es diferente. Lo anterior se ve reflejado en las disímiles identidades políticas y culturales de los ciudadanos de cada uno de los países miembros, que no sólo son heterogéneas sino que muchas veces se contradicen. De igual forma, las estructuras estatales de algunos países europeos se basan en principios federales como Alemania, mientras que otros son estados centralizados políticamente y descentralizados administrativamente como Francia.

Por las anteriores características, muchos estudiosos de Europa, perciben a la Unión Europea como un *"corpus sui generis"*, es decir, una estructura singular y única en su conformación, ya que es una unión libre de Estados independientes, que pretende llegar a conformar en un futuro un modelo jurídico-político común que, para académicos como Carl Friedrich y Dusan Sidjanski, se inscribe dentro de una estructura federalista que gira entorno al dilema entre la confederación y la federación.

A través del proceso de integración que se inició en los años cincuenta, se han creado una serie de tratados que a partir de finales de los años ochenta en adelante, se tornan más políticos como: el "Acta Única Europea" (1987), El "Tratado de Maastrich" (1992), el "Tratado de Amsterdam" (1997) y el "Tratado de Niza" (2001), pero el más reciente y contundente en cuanto a la integración política se refiere es el "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa" (2004).

Como lo afirma Dusan Sidjanski, más de cuarenta años de integración económica han dado vía a la integración política:

“La puesta en común de los recursos, la gestión de la unión aduanera, de las instituciones y de las políticas comunes, el alcance político de las decisiones económicas, así como el peso político del comercio y de las relaciones económicas exteriores, son otros tantos factores que imprimen una dimensión política a la Comunidad Europea. Sin desembocar automáticamente en la Unión Política, dichos factores han ido edificando progresivamente los fundamentos y las estructuras...() Las nuevas necesidades han hecho necesarias nuevas funciones que han supuesto, a su vez, la innovación institucional(...) La cooperación judicial(...) la lucha contra el terrorismo, la droga, la criminalidad internacional, la cooperación policial y la creación de la Europol. Más de uno de estos ámbitos toca la fibra sensible de la soberanía nacional<sup>2</sup>.

En ese contexto, surge la pregunta de: ¿Cómo la Constitución Europea responde a un proceso de federalización que se ha venido desarrollando luego de terminada la Segunda Guerra Mundial? y ¿Por qué reafirma la conformación de un modelo político-jurídico de corte federalista que podría ser adoptado en el futuro de la integración europea? De igual forma, ¿hasta qué punto ese Tratado Constitucional es una etapa decisiva en el proceso de federalización?<sup>3</sup>. Estas preguntas sacan a la luz muchos de los desafíos que tiene que afrontar actualmente el proceso de integración política europea, especialmente, en cuanto a la construcción de una nueva forma de estructuración y funcionamiento de las instituciones políticas luego de la última ampliación, en segunda instancia la perspectiva de conformación de un nuevo modelo de Estado que gira en torno al debate federalista entre una posible confederación o federación, ha reanimado las críticas y la desconfianza tanto en los académicos como en la opinión pública. Por último, los retos que le plantea la globalización al proceso de integración europeo, ha hecho que la Unión tome una posición más firme en cuanto a las competencias que deben ser transferidas de los estados a los organismos comunitarios. Clara muestra de ello, es la Constitución que se quiere establecer en Europa, donde las instituciones y políticas comunitarias se fortalecen. En este sentido, es fundamental analizar la Constitución Europea a la luz del proceso de federalización, ya que aporta un marco de estudio pertinente para entender la serie de problemas tanto teóricos como coyunturales y prácticos que están implícitos en la evolución que ha tenido la integración política, y a los cuales se ve enfrentado esa Constitución y ese proceso en la actualidad.

En esta medida, debido a la importancia que tiene dicha cuestión en la coyuntura que vive actualmente la Unión Europea, y teniendo en cuenta que gran parte de las investigaciones que ahondan y estudian este problema, son

---

2 Sidjanski, D. (1998), *El futuro federalista de Europa*. Barcelona, Editorial Ariel, p. 241.

3 Esas preguntas serán esclarecidas en los capítulos 2, 3, 4 y las conclusiones, respectivamente.

análisis jurídicos que parten del Derecho Constitucional Comparado, del Derecho Comunitario y del Derecho Internacional<sup>4</sup>. La preocupación que surge, es la de rescatar este importante tema de la emancipación del estudio jurídico y analizarlo a la luz de la ciencia política y de las relaciones internacionales, ya que las herramientas que aportan estas dos disciplinas ayudan a estudiar una serie de dinámicas, actores, decisiones, cambios y procesos que son fundamentales para entender y comprender el porqué se plantea la necesidad de crear una Constitución que sea común a todos los países miembros de la Unión Europea y por qué se diseñó a partir de unos principios federalistas. De igual forma, es interesante analizar las primeras ideas políticas de ese federalismo y la forma cómo se transformó en un proceso dinámico hasta la actualidad del escenario político europeo. Sin embargo, eso no quiere decir que en este trabajo se haya excluido totalmente el análisis que parte de las diferentes clases de derecho, involucradas en este escrito, ya que fue necesario definir algunos conceptos que sin el lenguaje jurídico no se podía lograr. Finalmente, es fundamental profundizar en este problema, ya que los frutos de esta investigación, pueden contribuir al campo de estudio de las relaciones internacionales y de la ciencia política, en la medida en que puede dar luces a los demás procesos de integración política sobre la adopción de un determinado modelo de organización político-jurídico que sea coherente con las realidades de cada contexto.

## Metodología

La metodología que se utiliza para desarrollar el problema planteado, se fundamenta en los planteamientos teóricos del federalismo como proceso de federalización, expuesto por Carl Friedrich, quien percibe al federalismo como un proceso dinámico y no una estructura político-jurídica estática. La consulta bibliográfica para desarrollar lo anterior, se basó en dos tipos de fuentes. Fuentes primarias como documentos oficiales, en este caso el "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", el Tratado de Niza, Amsterdam y Maastrich, como también algunos discursos de

---

4 Es importante resaltar que existen grandes estudios de ese tema por parte de la ciencia política, la historia, la filosofía y las relaciones internacionales como los realizados por el politólogo Dusan Sidjanski con su libro: *"El futuro federalista de Europa"*; o los desarrollados por el filósofo alemán Jürgen Habermas, en sus varios artículos publicados sobre la Constitución Europea. Sin embargo, en la indagación bibliográfica que se llevó a cabo para esta monografía, la mayoría de textos que se encontraron fueron análisis jurídicos. Por ello, surgió el gran interés de develar este importante tema que marcará el escenario político europeo en los próximos años, a la luz del campo de estudio de la ciencia política y las relaciones internacionales.

funcionarios de entidades de la Unión Europea. Y fuentes secundarias, donde se indagaron varios libros y revistas expertas en el tema. También se consultaron algunas páginas web especializadas.

## Objetivos

El objetivo que se pretende lograr en este trabajo es analizar los diferentes retos que tiene que afrontar la Constitución Europea, como una de las expresiones más firmes del proceso de federalización que se inició en la pos Segunda Guerra Mundial y cuyo propósito, es el de establecer un modelo federalista en el diseño de la integración política en Europa.

Como objetivos específicos se plantearon los siguientes:

- Definir los conceptos de federalismos como proceso dinámico, Constitución en un entorno posnacional.
- Estudiar la génesis de la idea de una Constitución común en los Estados europeos, para así crear un marco referencial de las ideas políticas, que ayuden a comprender el contexto en el que surge el tratado constitucional.
- Esclarecer cómo el federalismo se convierte en un proceso dinámico que se sigue desarrollando en la actualidad, el cual se ve reflejado en las ideas federales y confederales de dicha Constitución.
- Analizar el debate entre federalistas y antifederalistas para determinar el futuro de la Constitución y del proceso de federalización en Europa, como también los obstáculos que tiene que superar.

## Marco teórico

### La integración política europea en el entorno posnacional

El mundo contemporáneo posee una serie de características producto de la evolución económica, política, tecnológica y social que ha impulsado el fenómeno de la globalización en el mundo. Fruto de ello, es la progresiva integración de los mercados internacionales, el afianzamiento de la democracia como sistema político, la revolución informativa que ha hecho que los canales de comunicación se mundialicen y sea mucho más fácil el acceso a ellos, las

dinámicas que emanan de la tensión entre globalización y localización<sup>5</sup>, como el resurgimiento de sentimientos nacionalistas versus los deseos integracionistas o unificadores de las regiones, y la transferencia de poder soberano que ostentaban los estados-naciones hacia organismos supranacionales.

Según Jürgen Habermas, como lo expone Juan Carlos Velasco en la introducción que realiza a la *"Inclusión del otro"*, es inadecuado idear la solución de los problemas y desafíos que el mundo globalizado plantea actualmente, en el "estrecho marco de los estados-naciones", por esta razón dar salida a los retos del presente supone replantear desde nuevas bases tanto al Estado como a la política<sup>6</sup>.

"Se trata pues de adecuar el pensamiento político al contexto de referencia de hoy, un mundo globalmente interconectado, sin perder del horizonte las permanentes demandas y reconocimiento de los individuos y de los grupos sociales"<sup>7</sup>.

Por ello, Habermas trata de responder a la pregunta de: *¿Cómo conciliar la universalidad de los principios sobre los que se asientan las constituciones de las sociedades democráticas con la diversidad de identidades y con las tendencias centrífugas de la globalización?*<sup>8</sup>. Habermas, parte de la idea de que el Estado-nación ya ha cumplido su espacio-temporalidad y se encuentra en un proceso de transición hacia lo posnacional. Por esta razón, piensa que el proceso de integración política que se está llevando a cabo en Europa, es muestra de ese nuevo paradigma del Estado.

En este contexto de transición hacia lo posnacional y supranacional, surge la idea de una soberanía común que sea compartida por todos los estados miembros de la Unión Europea. Este anhelo se hace tangible a través del "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", dispuesto

5 Rosenau, J. (1997), "Cambio y complejidad. Desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales", en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

6 Como lo afirma Eduardo Pastrana: "el Estado nación como actor soberano por excelencia de las relaciones internacionales de los últimos tres siglos ha entrado en crisis. Su estructura, sus funciones y sus atribuciones soberanas de decisión son sometidas a presiones en lo internacional y lo subnacional". Véase: Pastrana, E. (2005). "Extinción o reinención del Estado-nación frente a los desafíos globales", en revista *Desafíos*, No. 12, Bogotá, Universidad del Rosario, Centro de Estudios Políticos e Internacionales CEPI, p. 271.

7 Habermas, J. (1999), *La inclusión del otro*. Introducción realizada por Juan Carlos Velasco Arroyo, (Instituto de Filosofía del C.S.I.C. Madrid, julio 1998). Madrid, Editorial Paidós, p. 20

8 *Ibíd.*, p. 21.

por la Conferencia Intergubernamental que se celebró en noviembre de 2004. Este documento, abrió un amplio debate sobre el futuro y el rumbo que va a tener el complejo proceso de integración política que se desarrollará en los años venideros de la Unión Europea, ya que hablar de una Constitución que sea común a 25 estados, incluyendo pueblos y regiones, lanza un proceso complicado y de muchos años de articulación.

En esta medida, para acercarnos a realizar un análisis de lo que representa la Constitución Europea en el proceso de integración política, visto desde el proceso de federalización que se ha gestado en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, es fundamental hacer algunas precisiones sobre dicho concepto. Si definimos constitución, desde el punto de vista racional-normativo del derecho constitucional, se puede entender a ésta como un conjunto de normas jurídicas cuyo objetivo fundamental, es el de regular el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política<sup>9</sup>. Además, para que esta carta sea legítima y pueda funcionar es fundamental que provenga de un poder soberano y que posea un Estado con un territorio definido, una nación y un poder organizado<sup>10</sup>. Entonces, una Constitución es entendida como el orden jurídico fundamental, que regula la convivencia social y política de una comunidad dentro de un Estado<sup>11</sup>. Esas definiciones provienen de un marco jurídico-político que se ha venido desarrollando desde el siglo XVII, donde Rousseau, Montesquieu, Tocqueville y Kelsen, desarrollaron la idea de una Constitución en el sentido positivista que le da validez al Estado Moderno, entendido como una estructura o unidad con poder y soberanía independiente y autónomo que se legitima a través de la ley<sup>12</sup>.

9 Kelsen, H. (1985), *Teoría Pura del Derecho*. Argentina. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 147-148.

10 García Pelayo, M. (1984), *Derecho Constitucional comparado*. Madrid, Alianza, pp. 33-37.

11 Beneyto Pérez, J. (2002), "¿Qué es una Constitución Europea? La declaración sobre el futuro de la Unión y la creación de un orden constitucional común", en Oreja Aguirre, M. (ed.). *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*. Madrid, Instituto de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU, p. 23.

12 Esta definición se enmarca dentro de la evolución racionalista que ha tenido el Estado Moderno. Por ello, como afirma Manuel García-Pelayo: "Por lo demás, la política de los 'ministros ilustrados' muestra hasta qué punto se separaba en la práctica la persona del príncipe de la personalidad del Estado como entidad objetiva. La literatura del ius naturalismo, especialmente Vattel, había reflejado ampliamente esta situación. Ahora, este proceso llega a su plenitud en cuanto la ecuación Estado=Constitución normativa, elimina todo elemento personal, histórico y socialmente particularizado. Es, pues, pura entidad objetiva. Por consiguiente, el concepto racional de constitución representa algo perfectamente encuadrado dentro del proceso histórico de la racionalización, objetivación y despersonalización del Estado". Véase: García Pelayo, *op. cit.*, pp. 37-38.

En este sentido, la Constitución Europea desde esta perspectiva no puede ser considerada como una constitución, ya que no posee una comunidad política soberana, sino que se crea por la voluntad política de los estados-naciones miembros. De igual forma, no posee un Estado definido bajo un territorio y una nación determinada, sino que por el contrario se erige bajo un pacto entre estados-naciones soberanos y autónomos. Sin embargo, a pesar de que la Unión Europea no sea un Estado como tal, se puede plantear que la necesidad de crear una Constitución común para los diferentes estados miembros, surge como consecuencia de la integración que se inició en la mitad del siglo XX y que hoy a inicios del siglo XXI, busca solucionar el problema entre los sistemas constitucionales de los diferentes estados-naciones europeos y el sistema comunitario europeo, que se enmarca dentro de la perspectiva de un *ordenamiento constitucional común*<sup>13</sup>, producto del proceso de integración política, que ha elaborado un marco político comunitario, a través de las diferentes instituciones que se han creado, pero ahora necesitan el respaldo de una Constitución para que funcionen de una forma más legítima.

Por estas y otras razones, la Constitución Europea puede ser percibida como un *corpus sui generis*, es decir, una constitución con unas características únicas y singulares, que no puede ser comprendida a través de una definición normativa del derecho constitucional, que proviene de los planteamientos propios del Estado Moderno del siglo XVII, sino que tiene que ser analizada como una forma de organización constitucional que responde a los desafíos político-jurídicos, propios del proceso de integración europeo y del entorno posnacional y globalizado en el que se encuentra<sup>14</sup>. En este sentido, se puede plantear que a pesar de no tener un Estado y una comunidad política soberana, sí posee características de una constitución<sup>15</sup>, como lo es tener una

13 Beneyto Pérez, *op. cit.*, p. 24.

14 Si partimos de la idea que expone García-Pelayo, donde afirma que: “El concepto constitución es uno de los que ofrecen mayor pluralidad de formulaciones(...) si la mayoría de los conceptos jurídico-políticos son de un modo mediato o inmediato conceptos polémicos, éste, por referirse a la sustancia de la existencia política de un pueblo, está particularmente abocado a convertirse en uno de esos conceptos simbólicos y combativos que hallan su “ratio” no en la voluntad de conocimiento, sino en su adecuación instrumental para la controversia con el adversario”, en García Pelayo, M., *op. cit.*, p. 33. En este sentido, se puede afirmar que la Constitución Europea responde a un entorno posnacional, donde la idea de una soberanía total del Estado-nación ha sufrido una transición hacia la aparición de organismos supranacionales que exigen la transferencia de competencias por parte de los estados a éstas. Por ello, sería incoherente definir la Constitución Europea a partir de unos supuestos positivistas que se desarrollan en el paradigma del “Estado Moderno”.

15 Como lo afirma José Martín y Pérez de Nanclares en su artículo “La Constitución de la UE”: *Resulta evidente que la lógica comunitaria nada tiene que ver con los procesos constitucionales clásicos que hemos conocido en los Estados Unidos de América o en el continente europeo. Por tanto, la clásica concepción*

Carta de Derechos Fundamentales y esbozar un ordenamiento jurídico con una división de poderes.

Por otra parte, la Constitución también es un tratado internacional, ya que se crea bajo unas dinámicas internacionales inherentes a los procesos de integración. En esta medida, los antecedentes recientes de la constitución se encuentra en la Convención celebrada entre 2002 y 2003, cuyo objetivo inicial era el de simplificar algunos tratados, pero luego, percibieron la necesidad de crear un estamento jurídico que lograra incluir dentro de sí, los retos que se le presentaban al proceso de integración, como lo era la ampliación a más países. Sin embargo, fue en la Conferencia Intergubernamental llevada a cabo entre 2003 y 2004 la que logró determinar el texto final de lo que se llamó el "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa". En esta medida, al ser un tratado internacional, tiene que seguir el proceso de revisión conforme a lo dispuesto en el derecho internacional. De igual forma, está sujeto al proceso de ratificación por la legislación interna de cada Estado miembro. En esta medida, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, posee tanto elementos sustanciales propios de una Constitución, como también la forma y los procedimientos conforme a los tratados internacionales<sup>16</sup>. Es decir que, ese Tratado contiene las características propias de una Constitución como la Carta de Derechos Fundamentales, la división de poderes y la forma como debe estar organizado el poder político supranacional y comunitario. Pero también en sus últimas dos partes, contiene los procedimientos y pasos propios de un tratado internacional<sup>17</sup>.

---

*constitucional "estatalista" basada, entre otros, en la doctrina de Carl Schmitt no resulta especialmente útil en el debate constitucional comunitario (...) Sería erróneo no admitir que el proceso de integración comunitaria, cuyo germen ius internacionalista es evidente, está dotado de un nuevo orden jurídico propio cuya norma normarum, los tratados constitutivos, está revestida de manifiestos caracteres constitucionales". Véase: Martín y Pérez De Nanaclares, J. "La Constitución de la UE", en Oreja Aguirre (ed.) *op. cit.*, pp. 40-42.*

16 Mangas, M. (2004), *Estudio preliminar: El futuro de la Unión Europea ampliada: El Tratado de Niza y el proyecto de Tratado Constitucional*. Madrid, Tecnos, pp. 71-73.

17 Ese análisis fue expuesto por los profesores Luca Mezzetti y Francisco Aldecoa Luzárraga en una conferencia realizada en la Pontificia Universidad Javeriana sobre la Constitución Europea. A pesar de provenir de disciplinas que aunque sean afines poseen formas de análisis diferentes, como lo es el Derecho y la Ciencia Política, los dos coincidieron en que ese Tratado es tanto una constitución como un tratado internacional. En palabras del profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Bologna Luca Mezzetti, afirma que: "El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, es una tratado internacional que contiene una constitución y en el momento en que dicho tratado entre en vigor, actuará como toda una constitución". Por otra parte, el profesor Francisco Aldecoa decano de la Facultad de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, planteaba que: "ese tratado es tanto un tratado como una constitución, ya que sus primeras dos partes contienen las bases de una Constitución y sus últimas dos esbozan el modo como se debe ratificar conforme el derecho internacional en su aplicación como Tratado Internacional. Tomado de: Mezzetti, L., Aldecoa Luzárraga,

Al esclarecer lo que significa una Constitución para Europa, es pertinente preguntarse si la actual Constitución Europea ¿es una propuesta innovadora que responde a los retos actuales que la globalización y el proceso de integración le plantean a Europa, o por el contrario, esa constitución es la recurrencia a un patrón antiguo que proviene de un proceso evolutivo y lento? Al responder a esta cuestión se puede entender a la Constitución como una respuesta jurídico-política que Europa da a los desafíos que la globalización esboza<sup>18</sup>. No obstante, la idea de una Constitución común para todos los estados europeos, no surge en el naciente siglo XXI<sup>19</sup>, sino que proviene de un proceso de federalización que ha estado latente en el fondo de ese integracionismo, el cual se inició luego de la Segunda Guerra Mundial, como una respuesta al entorno conflictivo y a las múltiples guerras que estaba sumiendo a Europa en una completa destrucción. En esta medida, unos de los primeros promotores de la creación de una Constitución común, fueron los federalistas europeos, quienes se inspiraron en el federalismo norteamericano.

Los promotores del federalismo moderno fueron sin duda alguna, los *federalist paper* americanos como Madison, Hamilton y Jael quienes trataban de unificar a las antiguas excolonias británicas en torno a una idea republicana basada en un modelo federal, donde se planteaba un pacto entre individuos libres y autónomos que legitimaran unas instituciones políticas federales<sup>20</sup>. Esto creó un estado federado armónico, progresista y libre, que le demostró al mundo que a pesar de tener posiciones e ideas disímiles con respecto a la mejor forma de organizar a la comunidad política, se logró la conformación de un Estado, que a través del tiempo iba demostrando cada vez más poderío y autoridad.

Por esta razón, los federalistas europeos se inspiraron en el modelo norteamericano, planteando la necesidad de unirse entorno a una idea de solidaridad-libertad y de unidad-diversidad, para hacer frente a los focos de

---

F. (2005, agosto) "La Constitución Europea". Conferencia realizada en la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Notas de la Conferencia.

18 Ibid.

19 Es posible plantear que el deseo federalista se remonta a las ideas filosófico-políticas de los siglos XVII, XVIII y XIX, donde pensadores como Kant, Saint-Simon o Proudhom, proponían la creación de una federación para Europa. Pero ese deseo sólo se inicia luego de terminadas las dos grandes guerras que desolaron a Europa en la primera mitad del siglo XX.

20 Elazar, D. "Europe and the Federal Experience" (2005) [en línea] disponible en: <http://www.federalunion.org.uk/europe/someobservations.html>, recuperado 17/10/05.

conflicto que habían marcado la historia de Europa hasta ese momento. Inicialmente se pensó en un pacto federal entre los estados o una asamblea constituyente que creara una constitución federal<sup>21</sup>. Sin embargo, la realidad mostraba un proceso de federación complicado en ese momento, ya que una propuesta jurídico-política de tal envergadura hubiera podido ahondar diferencias que desembocaran en un nuevo conflicto. Por ello, la federación en Europa no se puede concebir como un fin en sí mismo, sino como un proceso político y social de federalización<sup>22</sup>.

En ese espacio conflictivo y de diferencias políticas profundas, el federalismo norteamericano mostraba muchos límites a la hora de explicar la experiencia europea, ya que surgió en un contexto histórico-político diferente y con objetivos diferentes. Además, el federalismo norteamericano agrupó alrededor de una estructura federal a individuos que aun no tenían una identidad política definida, debido a que eran ex colonias recién independizadas. En contraste con lo anterior, en Europa, el escenario que se le planteaba al federalismo era de una cantidad de estados-naciones preexistentes con una identidad, soberanía y autonomía propia, que además tenían una construcción filosófico-política de ciudadano, Estado y nación en muchas ocasiones diferentes y hasta contradictorias.

En esta medida, a pesar de que la idea federalista para Europa entre la Primera y Segunda Guerra Mundial se estructuró bajo los influjos del federalismo americano, el cual se percibía como la mejor opción para unir a los Estados de Europa alrededor de los ideales de la democracia y la paz<sup>23</sup>, donde muchos teóricos como Richard Coudenhove-Kalergi<sup>24</sup>, proponían la creación de un Estado Federal que se llamara Estados Unidos de Europa. La realidad europea demostró que la estructura federal norteamericana se quedó corta a la hora de adecuarse a las dinámicas que se daban en esos momentos en Europa, razones por las cuales, los primeros federalistas europeos optaron por desarrollar unos supuestos federalistas que surgieran

---

21 Mariscal N. (2003), *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid, Tecnos, p. 23.

22 *Ibíd.*, p. 23.

23 *Ibíd.*, pp. 23-24.

24 Este en su libro *Pan-Europa* afirmaba que: "Europa como concepto político no existe. Esta parte del mundo engloba a pueblos y estados que están instalados en el caos, en un barril de pólvora de conflictos internacionales, y en un campo abonado de conflictos futuros. Esta es la cuestión europea: el odio mutuo de los europeos que envenena la atmósfera. *La Cuestión Europea será resuelta sólo mediante la unión de los pueblos de Europa*. Véase: Coudenhove Kalergi R. (1960). *Pan Europa. Dedicado a la juventud de Europa*. Madrid, Aguilar.

de las necesidades que demandara el entorno europeo y de las dinámicas y coyunturas propias.

Como lo afirma Nicolás Mariscal:

“Dadas las evidentes y grandes diferencias entre América y Europa, se propuso en su lugar una federación sui generis, sin que bajo tal vaguedad exista un consenso preciso entre los múltiples y diversos federalismos europeos, aunque sí, cierto acuerdo respecto a algunas características comunes a una organización político-jurídica de varios niveles: alguna transferencia de poder soberano de los Estados a la federación europea, algunas competencias exclusivas de ésta, algunos órganos típicamente federales como un parlamento bicameral, un ejecutivo de varios niveles y un tribunal, y la apertura en principio a todos los pueblos de Europa. Dentro de la federación y de acuerdo con su Constitución<sup>25</sup>, cada Estado podría resolver sus problemas según sus peculiaridades internas y culturales y sería necesario proteger a los pequeños de los grandes”<sup>26</sup>.

En esta medida, se crean una serie de principios que sirvan de guía a los proyectos federalistas europeos, entre los más relevantes se encuentra:

- La federación se debe basar en el principio de subsidiariedad, es decir, que los miembros de la Unión Europea deben transferir una parte de sus derechos soberanos económicos, políticos y militares a la federación por ellos constituida<sup>27</sup>.
- Aplicación del principio de unidad-diversidad, es decir, la creación de un modelo federal que a través de la unidad respete la diversidad de identidades políticas, sociales y culturales existentes.
- Aseguración de la integridad de la región y la conservación de todos sus pueblos, grandes y pequeños.

25 En el actual tratado por el que se establece una Constitución para Europa, se puede ver como están plasmados esos ideales federales, a través de la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales que ocupa todo el Segundo capítulo de la Constitución. En ella se hace un llamamiento a respetar y proteger a los pueblos y sus identidades culturales, hay una gran preocupación por salvaguardar los derechos de cada ciudadano europeo. De igual forma, se respeta la forma cómo los estados resuelven sus conflictos internos y la importancia que se le da a los estados pequeños para evitar discriminaciones de cualquier clase. Ver Parlamento Europeo. (2004). “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”. Capítulo II. [en línea], Disponible en <http://www.constitucioneeuropea.es/>. Recuperado 17/08/05.

26 Mariscal, *op. cit.*, p. 24.

27 Entre las competencias que los estados-naciones tienen que ceder a la federación, están el manejo de la política exterior, la integración de los mercados, la inclusión de una moneda única y la creación de un ejército, entre otros.

- La creación de una constitución federal que garantice los derechos humanos, la democracia, el reparto de competencias y la división de los poderes<sup>28</sup>.

Es importante rescatar, que los anteriores principios federalistas están presentes en todas las corrientes que teorizan el federalismo. En este sentido, al pasar el tiempo, han surgido varias corrientes de pensamiento federalista que a pesar de compartir puntos comunes le dan enfoques diferentes a sus planteamientos. Algunos como Richard Coudenhove-Kalergi y Altiero Spinelli, esbozaban un federalismo que trascendiera más allá de lo político, y lograra una unificación social, cultural y económica más estrecha que se configure a través de una organización federada y no confederada.

No obstante, otros más realistas como Carl Friedrich y Dusan Sidjanski, perciben un federalismo flexible que se derive de un proceso a largo plazo, donde a través del tiempo se vayan creando instituciones que apoyen dicho proceso de federalización y desemboquen en una estructura que puede ser federada o confederada dependiendo de las circunstancias. De igual forma, hoy se puede hablar de un federalismo supranacional que plantea la configuración de una comunidad política, una dimensión territorial y la construcción de unidad, a través del fortalecimiento de las instituciones supranacionales que ha creado el proceso de integración europeo, infundiéndoles ideas federales<sup>29</sup>.

Sin embargo, debido a lo extenso que resulta el marco de análisis del federalismo y del neofederalismo, donde se encuentran una cantidad de corrientes que abordan el federalismo europeo, esto puede generar una incomprensión del hecho que se quiere indagar. Por ello, para la pertinencia y análisis del presente trabajo, se tomarán los supuestos federalistas de Carl Friedrich, quien plantea que el federalismo en Europa, no es sólo un proyecto estático que responde a unos parámetros estructurales jurídico-políticos, sino que es sobre todo un proceso dinámico y evolutivo.

Como lo afirma en su obra: *“Europa: el surgimiento de una nación”*:

“No se puede considerar adecuadamente el federalismo, sin embargo, como una pauta estática, sino sobre todo como proceso de federalización, una pauta evolutiva de relaciones cambiantes, por la que diversas comunidades políticas separadas van acordando soluciones,

---

28 Mariscal, *op. cit.*, pp. 51-53.

29 *Ibid.*, p. 127.

adoptando políticas y decidiendo conjuntamente sobre problemas comunes o por el contrario una comunidad política unitaria se va diferenciando en una pluralidad federalmente organizada. Este carácter dinámico, procesal del federalismo, vinculado más o menos al carácter cambiante de la propia estructura social, no equivale de ninguna manera a la ausencia de normas o reglas<sup>30</sup>.

De igual forma, en *Trends of federalism in Theory and Practice*, plantea:

“La teoría federal ha recorrido un largo camino desde entonces y el cambio decisivo es el reconocimiento de su aspecto dinámico: el federalismo implica un “proceso” de federalización, tanto como una pauta o estructura. El núcleo de tal teoría es que una federación es una unión de grupos, unidos por uno o más objetivos comunes, enraizados en valores comunes, intereses o creencias, pero reteniendo su carácter distintivo de grupo para otros propósitos. Una sin destruir a quienes se están uniendo y pretende fortalecerles<sup>31</sup>.

En este sentido, la Constitución que actualmente se está gestando en la Unión Europea es uno de los resultados de ese deseo federalista inicial, es una materialización de las ideas y de los principios de los primeros federalistas europeos. Por esto, es relevante analizar la actual Constitución Europea a la luz de los principios federalistas, para ver en qué forma la evolución del proceso de federalización inspiró el actual Tratado constitucional. De igual forma, el marco de análisis que proporcionan los supuestos de Carl Friedrich acerca del federalismo como proceso dinámico, da las herramientas necesarias para comprender el proceso federalista que ha tenido y sigue teniendo Europa. Además, permite entender las dinámicas y actores involucrados en dicha Constitución y el futuro que está tendrá.

## **Génesis y contexto actual bajo el cual se ha desarrollado la idea de una constitución política para la integración europea: el federalismo europeo como proceso**

El plantear una Constitución para Europa a inicios del siglo XXI, hace que surjan preguntas como: ¿Es la Constitución Europea una herramienta que tiene Europa para responder a los desafíos globales de hoy? o ¿Es esa Constitución la consecuencia de un deseo federalista que ha estado latente en Europa desde siempre?

30 Friedrich, C. (1973), *Europa: el surgimiento de una nación*. Madrid, Alianza Editorial, pp. 33, 42-43.

31 Friedrich, C. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. London, Pall Mall Press. 1968, p. 6. Citado por: Mariscal, *op. cit.*, pp. 83-84.

Al realizar una indagación histórica, se puede dilucidar que la idea de una Constitución para Europa, no es un planteamiento contemporáneo que responde a las necesidades del contexto integracionista que se está viviendo a través de la Unión Europea<sup>32</sup>, sino que es una idea filosófico-política que se remonta a pensadores como Immanuel Kant y el Conde de Saint-Simon, quienes percibían el entorno europeo de los siglos XVIII y XIX, como un entorno hostil, donde el poderío que ostentaban los estados-naciones generaría un sinnúmero de conflictos entre ellos.

Por esta razón, la idea de una Europa unida alrededor de estamentos jurídico-políticos legítimos era un gran sueño, quizás utópico en esa época, pero que al pasar la historia, se ha demostrado que los estados europeos emprendieron el complejo camino de unificación que gira entorno a la consolidación de la integración económica y al afianzamiento del proceso de integración política, donde hoy en día se plantea una unión más contundente a través de uno de los instrumentos jurídico-políticos más importantes, como lo es una Constitución.

A continuación se presentará un breve antecedente histórico que proporcione un marco contextual, que ayude a comprender la génesis moderna<sup>33</sup> de la idea de una Constitución común, que se enmarca dentro de un modelo federal. Para desarrollar lo anterior, se resaltarán en primera instancia, los más importantes pensadores que desarrollan esta idea entre el siglo XVIII y XIX. Luego se analizará la idea de una Constitución para Europa a la luz del federalismo como un proceso de federalización, tomando el

---

32 Como lo afirma José María Gil-Robles Gil-Delgado, en el prólogo que realiza al libro de Sidjanski, *"El futuro federalista de Europa"*: *"No se puede olvidar nunca que Europa comenzó siendo una idea antes de convertirse en una realidad por la voluntad de los hombres y mujeres de nuestro continente. Sin el debate en torno a las ideas y los proyectos no podría haber habido acción y, por consiguiente, traducción concreta de la misma"*. Véase: Sidjanski, *op. cit.*

33 Por "génesis moderna", entiéndase a todas aquellas ideas federalistas que planteaban un proyecto constitucional para Europa a partir del siglo XVII y que tuvieron su máximo apogeo entre los siglos XVIII y XIX. Esta aclaración es importante, ya que algunos historiadores como Bernard Vuyenne ubican el surgimiento de la idea de una Europa unificada en la Comunidad Panhelénica, el Sacro Imperio Romano-germánico de Carlomagno o en la consolidación del Cristianismo en casi la totalidad del Continente. Véase: Vuyenne, B. (1970) *Historia de la idea europea*. Barcelona, Editorial Labor, pp. 22, 45-50. Aunque estos planteamientos son válidos y lógicos. Para la pertinencia de esta monografía es necesario retomar las ideas políticas federalistas que surgen con la construcción del Estado Moderno, ya que éste aporta un marco contextual y explicativo más cercano y claro de la evolución que han tenido los estados-naciones europeos y su inserción en el proceso de integración. Por esta razón, se retoman las ideas de una Europa Unida en torno a un modelo federal, expuesta por muchos filósofos, estadistas y políticos entre el siglo XVIII y XIX, época donde se reafirma ese deseo federalista y tiene su mayor apogeo intelectual.

período que va de la Primera y la Segunda Guerra Mundial, hasta el rescate que hacen los neofederalistas de las primeras ideas federalistas y el deseo de crear una Constitución común, que surgió luego de acabadas las dos grandes guerras en Europa. Finalmente, se explicará el proceso actual, que dio origen a la creación del texto de una Constitución común para Europa.

### **Antecedentes históricos de la idea de una Constitución común para Europa: el ideal de una Europa unida**

La idea de una Europa unida no es una idea contemporánea producto de un mundo cada vez más globalizado, donde las fuerzas centrípetas y centrífugas han desembocado en unas dinámicas integradoras o desintegradoras de las relaciones entre los estados; sino que responde a ideales anteriores. Por ello, desde el siglo XVIII, grandes pensadores, políticos y filósofos veían la necesidad de hacer de Europa un espacio común de paz y prosperidad. Uno de los máximos impulsores de esta idea fue el filósofo alemán Immanuel Kant quien en su escrito *“La paz perpetua”*, hacía referencia a una organización europea de estados que buscara preservar la paz, y que a través de los valores comunes europeos lograran fundar un gobierno europeo a imagen y semejanza del Estado moderno con una separación de poderes clara. De igual forma, Kant planteaba que la única forma para lograr esa unión de estados, era a través de la adopción de un modelo federal<sup>34</sup>.

Por otra parte, el conde de Saint-Simon o en su nombre original: Claudio Enrique de Rouvroy, fue quizás uno de los que más impulsó esa idea federal y quién buscaba una forma más concreta para llevar de la idea a la realidad esa necesidad federalista europea. Por ello en sus trabajos y en especial su obra: *“De la reorganización de la sociedad europea o de la necesidad y los medios de congregarse a los pueblos de Europa en un único cuerpo político, conservando cada uno su independencia nacional”*, escrita en 1814, planteaba la necesidad de adoptar formas de gobierno parlamentario por parte de los estados europeos, para de esta manera obtener un reordenamiento de la sociedad europea

34 Voyenne citando a Kant escribe: *“Es preciso que el derecho de gentes descansa sobre una federación de estados libres (...) Podríamos —dice— llamar a esta especie de alianza de algunos estados, fundamentada en el mantenimiento de la paz, un Congreso permanente de estados, al que le está permitido a cada Estado vecino asociarse. Tal fue la asamblea de los estados generales que tuvo lugar en La Haya en la primera mitad de este siglo (hacia alusión probablemente al Congreso de Utrecht de enero de 1792) y donde los ministros de la mayoría de las cortes de Europa, e incluso de las repúblicas más pequeñas, sustentaron sus diferencias sobre las hostilidades esgrimidas por unos contra otros, e hicieron así de toda Europa como un solo Estado federal, al que tomaron por árbitro de sus diferencias políticas”*. La letra en cursiva son los extractos que saca Voyenne del texto de Kant. (1985) *Proyecto filosófico de Paz Perpetua*. Citado en *Ibíd.*, pp. 109-110.

entorno a un organismo común que tuviera sustento en una Constitución que respetara la identidad nacional de cada uno de los pueblos europeos y le diera vida a un “*Gran Parlamento Europeo*” que se dividiera en dos asambleas, una Cámara Alta y una Cámara de los Comunes europea<sup>35</sup>.

Siguiendo con esta línea aunque proponiendo un modelo distinto se encuentra Augusto Comte, quien formula en todos los volúmenes de su obra “*Sistema de política positiva*”, una República Occidental Europea, que organizara a los países de la Europa occidental en torno a un gobierno común. Sin embargo, esta propuesta recibió muchas críticas ya que excluir a los países de la Europa del este y de la Europa oriental sería cultivar futuras guerras que desestabilizarían de nuevo el entorno internacional europeo<sup>36</sup>. En Italia otro gran europeísta como lo era Giuseppe Manzini, escribe en 1831, exiliado en Marsella el Manifiesto del movimiento “*Joven Italia*”, plantea que: “la constitución de las unidades nacionales es el presagio de la gran federación europea que debe unir en una sola asociación a todas las familias del antiguo mundo<sup>37</sup>”.

Finalmente, uno de los pioneros en la mitad del siglo XIX de esa idea de federación y de constitución en Europa fue Pierre Joseph Proudhon, quien planteaba a través de su escrito “*Sobre el principio federativo*” (1863), un modelo confederado para Europa. Esa confederación se debía apoyar en los valores democráticos y en el deseo de paz entre los diferentes estados, que tenía como principal objetivo una Europa unida y libre<sup>38</sup>. Esa era la gran solución que este intelectual francés veía a los grandes problemas que tenía

---

35 Para Saint-Simon, la unión de Francia e Inglaterra era el núcleo de la futura Europa. Según este pensador, estos dos países dominaban el continente, además, percibía la forma parlamentaria del gobierno británico como la mejor forma que podría ser adoptada en una “unión europea”, por ello se le ha percibido dentro de la tendencia llamada “unionista” que identifica a los británicos. Véase: *Ibid.*, pp. 121-124.

36 *Ibid.*, pp. 124-125.

37 “*La federación de los pueblos libres borrarán las divisiones de los estados (...) y desaparecerán así las rivalidades entre razas, y se consolidarán las nacionalidades según son queridas por el derecho y las necesidades locales*”. Mazzini, G. *Manifiesto del movimiento “Joven Italia*”. Citado por: Voyerne. *Ibid.*, p. 129.

38 Proudhon es quizás uno de los que mejor estructura una idea federalista, ya que éste al analizar el contexto en el que se encontraba, percibe los futuros conflictos a los que se vería enfrentado Europa por el autoritarismo y el totalitarismo de los estados-naciones centralizados. Por esta razón, elucida la necesidad de crear una federación que apacigüe el poder impositivo de cada uno de los estados. Debido a su influencia socialista, percibe al federalismo como una vía para lograr la “revolución” que no se terminó de concretar en la revolución francesa. Como lo afirma J.J Chevallier: “*el federalismo aparece como una doctrina de protesta, esencialmente, lo mismo que el socialismo*”. Véase: Chevallier, J.J. (1965). “El federalismo de Proudhon y de sus discípulos”, en autores varios. *Federalismo y federalismo europeo*. Madrid, Editorial Tecnos, pp. 87-89.

Europa en ese momento, donde los nacionalismos se estaban consolidando, los roces por el poder hegemónico en el entorno internacional ya estaba avizorando los primeros conflictos y donde el jacobinismo cobraba cada vez mayor fuerza<sup>39</sup>.

Al analizar a todos estos pensadores, se puede delucidar que, a pesar de las diferentes formas de idear y estructurar una posible unión entre los Estados europeos, todos coinciden en intentar establecer un modelo federalista entre el siglo XVIII y XIX<sup>40</sup>, *como una protesta contra el régimen de Estado, contra el régimen de centralización a que tiende por esencia el Estado moderno, contra la dimensión excesiva del Estado moderno que hace inevitable la centralización*<sup>41</sup>. Por ello, el objetivo final de ese deseo federal, era el de crear una organización de estados que girara en torno a un ambiente de mutua ayuda y paz, dispuestos a rechazar el uso de la violencia utilizada por los estados-naciones que ostentaban todo su poder y autonomía para querer imponerse sobre los demás. Sin embargo, el deseo federalista sólo se quedó en la idea y nunca se logró concretar ningún proyecto real. Quizá, si el escenario europeo de finales del siglo XIX se hubiera organizado entorno a un modelo federal, Europa posiblemente habría evitado tanto sufrimiento y destrucción como lo hicieron las dos grandes guerras que padeció.

---

39 Es gran crítico del jacobinismo al que ve como un Estado oligárquico que abandona al individuo, desembocando en un poder autoritario. Al mismo tiempo, ve a los nacionalismos como la gran amenaza europea. Entonces, la única opción que tiene Europa para evitar la catástrofe es la federación: *“El siglo XX abrirá la Era de las federaciones, o la humanidad reemprenderá un purgatorio de mil años”*. Véase: Riviere (1865) *Du Principe fédératif*, pp. 355-356. Citado por Vuyenne, *op. cit.*, p. 144.

40 Algunos como Saint-Simon veían la necesidad de crear una forma federalista de organización que remplazara el modelo establecido por el Cristianismo medieval. Este sociólogo francés afirmaba que esa era la *única organización europea digna de ese nombre*. Rescata de ella el orden que estableció, mas no la fe llena de supersticiones y prejuicios. Entonces, la federación surge como la nueva forma que debería ser adoptada para impulsar un plan de conjunto fundamentado en las nuevas creencias basado en el raciocinio y las ciencias. Véase: *Ibíd.*, p. 121.

41 Los diferentes proyectos federalistas nunca se lograron materializar en esa época debido a la consolidación de los nacionalismos europeos, la lucha entre los estados por el poder hegemónico dentro del entorno internacional, y el fortalecimiento de los estados-naciones con una fuerte centralización en su interior. Como lo plantea Bernard Vuyenne: *“Europa se encamina hacia su purgatorio (o hacia su infierno) a pasos de gigante(...) la constitución de las últimas nacionalidades y el endurecimiento de las otras, el éxito del jacobinismo bajo todas sus formas, la apoteosis del capitalismo, el nacimiento del estatismo, el desarrollo del imperialismo, constituyen con toda evidencia los grandes fenómenos de la segunda mitad del siglo XIX y de la primera del XX*. Véase: Vuyenne, *op. cit.*, p. 147.

## **Evolución de la idea inicial de Constitución Europea: el federalismo Europeo como proceso: de los primeros federalistas europeos de la posguerra hasta los neofederalistas de los años setenta**

La Europa de comienzos del siglo XX hasta un poco más de la Segunda Guerra Mundial, se caracterizaba por poseer estados-naciones fuertes que buscaban imponer su voluntad sobre la de los demás y consolidarse a través del poderío económico. Esto generó un entorno de conflicto que desembocó en dos grandes guerras mundiales. Por esta razón se trató de crear un ambiente de armonía y paz que acabara con el legado de guerra que se percibía en la historia europea. Entre muchas de las razones que perseguían dicho objetivo surge una propuesta federalista tomando como ejemplo el caso americano, para lograr hacer de Europa un territorio próspero que estuviera de acorde con el progresismo que se predicaba en la modernidad.

En este sentido, surge una gran pregunta y es: ¿qué razones condujeron a muchos políticos y estudiosos europeos a inclinarse por una opción federalista? Quizá la respuesta a esa pregunta se encuentra en dos razones importantes. Primero, la Segunda Guerra Mundial que padeció Europa, dejó claro las débiles y exiguas políticas de paz implementadas luego de la Primera Guerra Mundial, donde se creó la Sociedad de Naciones como una forma de unión que evitara la guerra de nuevo. Sin embargo, esa estructura tenía muchas falencias, por un lado los estados-naciones aun mantenían uno de los principales focos de conflicto, como lo era el ostentar una completa soberanía que impulsaba un deseo de competencia y lucha por la hegemonía internacional; por otra parte, esa organización poseía una estructura muy débil al no poder imponer su autoridad sobre los estados político-militarmente fuertes<sup>42</sup>. Por esa razón, el poder y la soberanía que ostentaban los estados-naciones hacía que se mantuviera ese entorno conflictivo que desembocó en la Segunda Guerra Mundial, esto sumió a Europa en condiciones sociales, políticas y económicas cada vez más precarias y difíciles, tanto así que luego de terminada la guerra necesitaron ayuda exterior para su reconstrucción<sup>43</sup>. Ese entorno de desolación creó un espacio de reflexión acerca de cómo lograr que Europa abandonara ese entorno hostil y se encaminara a las ideas modernas de prosperidad económica y estabilidad política. En ese momento, las ideas federalistas cobraron gran difusión y acogida entre los académicos

---

42 Mariscal, *op. cit.*, p. 79.

43 Ejemplo de esto fue el Plan Marshall, diseñado por el general Marshall, para la reconstrucción de Europa. Este norteamericano fue uno de los más interesados en crear una unificación de los estados europeos.

y políticos europeos como una de las mejores opciones para lograr la paz y la prosperidad, esto desembocó en el surgimiento del federalismo europeo como un movimiento político que buscaba crear un sustento teórico que apoyara una idea de paz a través de una unificación de los estados-naciones que en esos momentos ostentaban una completa soberanía y eran el foco de grandes conflictos. En ese contexto surge la necesidad de crear una carta constitucional común para todos los estados europeos que sustentara la creación de un nuevo modelo político-jurídico que se inspirara en las formas federalistas de organización, ya fuera la federación o la confederación<sup>44</sup>.

Los argumentos que muchos de los movimientos y organizaciones que impulsaban las ideas federalistas en Europa, planteaban que mientras existiera una total soberanía en los Estados europeos, estos continuarían con una historia de guerra y conflicto que iba a conducir al territorio europeo hacia un espacio desolado y destruido<sup>45</sup>. Por ello, proponían una limitación del poder de los Estados, a través de una estructura federal donde esos cedieran parte de su soberanía para que fuera administrada por instituciones comunes. Sin embargo, ese proyecto federalista en sus inicios, tuvo que afrontar una serie de dificultades propias de las condiciones de guerra que se vivía, lo cual produjo una elaboración parcial y fragmentada de esa idea federalista<sup>46</sup>. No obstante, uno de los primeros trabajos que salieron a la luz pública fue el llamado "Manifiesto de Ventotene", el cual fue elaborado por los federalistas Ernesto Rossi y Altiero Spinelli. En ese escrito, se critica la contradicción existente entre la forma como estaban organizados los estados-naciones y la idea que se tenía de pueblos civilizados modernos. Ese escenario mostraba a unos estados-naciones soberanos, conflictivos y opresores que iban en contravía de las ideas de igualdad y libertad que predicaba la modernidad<sup>47</sup>.

Walter Lipgens uno de los más importantes federalistas de esa época, hizo uno de los primeros esbozos de lo que sería una Constitución europea. Dentro de las características que debía tener dicha constitución según Lipgens, están la conservación de la independencia e identidad de los estados europeos sólo en las competencias que no estén asignadas a la federación; deben existir dos presupuestos cardinales; por un lado, la garantía de la democracia y, por otro, la garantía de los derechos humanos; la Constitución

---

44 Ibid., pp. 52-60.

45 Una de las organizaciones que más difundió esta idea fue la Unión Federal de la "Federal Union" Británica. Véase: Ibid. pp. 50-51.

46 Ibid., p. 45.

47 Ibid., p. 46.

debe garantizar el financiamiento de las instituciones de dicha organización federada a través de la asignación de un presupuesto propio para la unión. De igual forma debe existir una claridad con respecto a los diversos niveles de convivencia social que pueden ser regional, nacional y federal. Finalmente, entre otros puntos que propone Lipgens, se encuentra la creación de un órgano legislativo bicameral que se divide en una Cámara de Representantes, los cuales son elegidos proporcionalmente según la población de cada Estado, y una Cámara de los estados conformada por los delegados de cada gobierno. Asimismo, debe existir un Tribunal Supremo Federal y un ejecutivo que se encargue de la administración de las competencias que le asigne la constitución federada<sup>48</sup>.

Por otro lado, Coudenhove-Kalergi, quien al igual que Lipgens, era partidario de instaurar una federación, planteaba la necesidad de crear una Constitución federal que obligara a los estados-naciones ceder parte de su soberanía a órganos federales, para de esta manera poder erradicar esa idea de lucha hegemónica entre los estados europeos. Esa constitución, se basaría en pautas como: cada Estado podrá resolver sus problemas internos de acuerdo con la Constitución que rige en la federación; debe existir una unión económica y una unión monetaria; debe garantizarse una protección por parte de la Constitución federal de los pequeños estados frente a los grandes, y debe crearse un Parlamento bicameral, un Gobierno Federal y un Tribunal de Justicia<sup>49</sup>. Ese federalismo tan arraigado en Coudenhove-Kalergi, se vio reflejado en la creación de la Unión Parlamentaria Europea (UPE) entre 1946 y 1947. Esta asociación creó uno de los proyectos de Constitución más sólidos en 1948, en el II Congreso de Interlaken. Plantearon la creación de los “Estados Unidos de Europa”, a través de la convocatoria de una constituyente que tuviera representantes de todos los parlamentos nacionales, para la elaboración de una Constitución que le diera nacimiento a ese proyecto federalista. Los miembros de esos “Estados Unidos europeo,” serían inicialmente los 17 países de Europa occidental que aceptaran los principios de la Declaración de los Derechos Humanos y los valores democráticos. No obstante, cualquier Estado se podía adherir siempre y cuando se sometiera a dicha Constitución<sup>50</sup>. Esa Constitución al igual que las anteriores, planteaba la creación de un poder legislativo bicameral, unas competencias exclusivas del parlamento federal sobre temas como las finanzas, la política exterior y de defensa, cuestiones industriales, servicios sociales y asuntos económicos,

48 Lipgens, W. *Jahre Ringen um die Europäische Verfassung*. Citado por: Mariscal, *op. cit.*, pp. 47-48.

49 *Ibid.*, p. 49.

50 Truyol y Serra, A. (1972), *La integración europea: idea y realidad*. Madrid, Tecnos, p. 32.

entre otros. La rama ejecutiva se encuentra en un Consejo Federal, el cual es elegido por ambas cámaras, lo que lo hace responsable ante ella. El poder judicial emana de un Tribunal Supremo de Justicia, éste se encarga de velar por la interpretación constitucional y el respeto a los derechos humanos. La Constitución federal prima sobre la interna en caso de haber conflicto entre ellas<sup>51</sup>.

Por otra parte, se reunieron en Herstein la mayoría de movimientos federalistas, que en septiembre de 1946 fundan la Unión Europea de Federalistas (UEF). En 1947 bajo la presidencia de Henri Brugmans, celebraron el Congreso de Montreux. En éste se analizaron los principales obstáculos que tenía que superar el proyecto federalista. Ese discernimiento produjo tres estrategias o mociones: 1. La implementación de una *política general*, donde los estados-naciones debido a la incapacidad de solucionar sus problemas tenían que transferir parte de su poder a la organización federal, para que ésta se encargara de garantizar la paz y la libertad de los pueblos. 2. La moción de política económica, hacía referencia a la puesta en común del progreso económico a través de la libre circulación de bienes, personas y capital. 3. Por último, se plantea una moción alemana, que buscaba la inclusión de una Alemania reconstruida con una transferencia de poder hacía la federación, para así evitar nuevas guerras<sup>52</sup>.

No obstante, uno de los proyectos federalistas más decisivos se produjo en 1948, donde el Movimiento para la Unidad Europea (UEM), bajo la presidencia de Winston Churchill organizó en La Haya una conferencia que reunió a la UEF, a la UPE y a un gran número de políticos, intelectuales y personalidades europeas. Esta conferencia de La Haya<sup>53</sup> o Congreso de Europa como algunos le denominan, buscaba la construcción de una federación europea que hiciera respetar los derechos humanos, a través de la creación de un Tribunal de Justicia<sup>54</sup>. Este congreso fue decisivo para la integración europea, ya que marcó el rumbo que iba a tomar dicho proceso. Esa conferencia desembocó, para malestar de los federalistas, en la creación del “Consejo de Europa” en 1949, que reafirmaba el deseo de los “unionistas” británicos de fundar una estructura flexible. Como lo afirma Mariscal:

---

51 Ibid., p. 61.

52 Ibid., p. 56.

53 Ese Congreso sirvió de escenario para que se llevaran a cabo los más profundos debates entre los “unionistas” británicos que planteaban una integración no tan radical y los “federalistas” franceses, italianos y belgas, que preferían un mayor compromiso entorno a la construcción de una nueva Europa de carácter federal. Véase: Truyol, *op. cit.*, p. 33.

54 Mariscal, *op. cit.* p. 58.

“Era fruto de un compromiso desigual entre las posiciones unionistas laxas y las federalistas, con abrumadora hegemonía de las primeras, sustentadas por la mayoría de los británicos y escandinavos”<sup>55</sup>. Por ello, incuestionablemente fue un fracaso para el federalismo. La interpretación más minimalista de los resultados del Congreso de La Haya había triunfado”<sup>56</sup>.

Sin embargo, el federalismo tuvo su última esperanza a través de la declaración Schuman, en mayo de 1950, que dio origen a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). En 1952 se planeó la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED) que contemplaba la existencia de un “ejército europeo” y la elaboración de una estructura federal o confederal que diera origen a una Comunidad europea de carácter supranacional. Por ello, en 1953 los ministros de asuntos exteriores de los seis miembros, diseñaron el proyecto de Comunidad Política Europea (CPE), por el que se establecía una comunidad europea indisoluble, con personalidad jurídica, con una Asamblea común integrada por la CECA y por la CED<sup>57</sup>. Para algunos como Walter Lipgens, ese proyecto era una *Constitución*<sup>58</sup> ponderada con gran circunscripción, que habría posibilitado un paso decisivo hacia una progresiva realización de una Unión federal<sup>59</sup>.

A pesar de que ese proyecto fue aprobado en 1953, y comenzó un proceso de discusión y preparación para la creación de un texto del tratado para que ese proyecto se materializara, sucumbió en 1954 cuando la CED fracasó al no ser aceptado por el Parlamento francés. Entonces, a pesar de que la Declaración Schuman abrió un nuevo horizonte al federalismo<sup>60</sup>, ésta adoptaría una estrategia diferente a ese modelo, debido a la serie de dificultades y posiciones encontradas en torno a la implementación de un modelo federal. Como lo demostró la historia, el proceso de integración sería inicialmente un proceso de unificación económica, ya que un proceso político era el foco de nuevos

55 Ese Consejo se organizó en torno a la cooperación intergubernamental y un comité de ministros que tenían supremacía sobre la Asamblea Consultiva. *Ibíd.*, p. 63.

56 Delmas, C. (1969), *Le fédéralisme et l'Europe*, Éditions UGA, Heule, p. 88. Citado por: *Ibíd.*, p. 63.

57 Truyol, A., *op. cit.*, pp. 36-37.

58 El proyecto contemplaba una división de poderes: 1 Un Parlamento bicameral que se encargaría de emitir leyes, decidir sobre el presupuesto y emitir recomendaciones sobre el proceso de unificación. 2. El Consejo Ejecutivo Europeo, ejercería la administración de la comunidad. 3. Un Tribunal que garantizaría la aplicación del derecho de lo pactado en esa Comunidad, de igual forma actuaría como un tribunal constitucional y supremo cuyas sentencias se aplican dentro de los territorios de los estados miembros. Véase: Mariscal, *op. cit.*, pp. 64-65.

59 Lipgens y Ringen, *op. cit.* p. 198. Citado por: Mariscal, *op. cit.*, p. 65.

60 A pesar de que en 1950, la Declaración Schuman reafirma la creación de una federación europea, que iniciaría con una unificación económica: “La puesta en común de las producciones de carbón y acero, asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la

roces, que impedía la entrada en vigor de una Constitución federal y todos los requerimientos que ésta exigía. Por ello, el tema de una Constitución que insertara un modelo político-jurídico de corte federal, desapareció por unos momentos del escenario político europeo a partir de 1954. No obstante, las ideas federalistas se seguirían construyendo y resurgirían en los años ochenta con los neofederalistas<sup>61</sup>. Personajes como Guy Héraud, Henri Brugmans y Carl Friedrich desarrollaron una serie de perspectivas teóricas acerca del federalismo en su aplicación al contexto europeo. Uno de los planteamientos más coherentes fue el realizado por Carl Friedrich, quien luego de analizar las fallas del federalismo de la pos Segunda Guerra Mundial, plantea que el error que cometieron los primeros federalistas, fue el querer implementar un modelo federal estático *de facto*. Debido a las grandes diferencias políticas de los estados europeos, el federalismo sólo puede ser concebido en Europa a través de un proceso dinámico. Friedrich, siguiendo a Parsons y Shils, plantea que la integración es el proceso de unificación de una sociedad, cuyo transcurso evolutivo está determinado por la dinámica constante entre los actores y grupos que generan divisiones sociales, y el proceso de integración como la forma para resolver esos obstáculos<sup>62</sup>. En esta medida, al analizar el caso europeo, se puede observar que el federalismo en Europa se desarrolló bajo esa dinámica, donde a través de un proceso dialéctico entre los supuestos y principios del federalismo con una serie de grupos identificados por su diversidad política, social y cultural

---

*Federación Europea, y cambiará el destino de esas regiones largo tiempo consagradas a la fabricación de armas de guerra de las cuales ellas mismas han sido víctimas constantes... Por la puesta en común de producciones básicas y la institución de una nueva Alta Autoridad cuyas decisiones comprometerán a Francia, Alemania y a los países que se adhieran, esta propuesta echará los primeros cimientos concretos de una Federación europea indispensable para preservar la paz". Esa integración económica se desarrollaría a través del sustento teórico que aportaba el funcionalismo, ya que el federalismo al comprometer poderes políticos del Estado que aun estaban muy arraigados, desencadenó una serie de fracasos en dicho proceso político, como lo fue el derrumbe de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y por ende el abandono del proyecto de Comunidad Política Europea (CPE). Por ello, a través del funcionalismo impulsado por Schuman y Monnet, se relanzó en Messina el proyecto europeo basado en la unificación económica. Por ello se creó la Comunidad Económica Europea en 1957. Véase: Schuman, R. (1963). *Pour l'Europe*. París, Edit, Nagel, pp. 202-203. Citado por: Sidjanski, D., *op. cit.*, pp. 40-43.*

61 La reaparición del federalismo como una de las mejores formas jurídico-política que podría ser adoptada por la Comunidad Europea en esos momentos, renace debido al principio de unidad-diversidad que lograría conciliar las diferencias que están al interior del proceso de unificación. Como lo afirma Gaston Berger: "El federalismo es una forma adaptable que permite respetar la diversidad asegurando la unidad". Sin un fondo científico común y sin una misma concepción general de la persona humana y de sus derechos, la convivencia es imposible o llena de peligros. Pero esta unidad puede dejar subsistir la variedad de las culturas". Véase: Berger, G. "Introducción psicológica y filosófica a los problemas del federalismo", en Autores varios. (1965) *Federalismo y federalismo europeo*. Madrid, Editorial Tecnos S.A. Colección de Ciencias Sociales, No. 41.

62 Friedrich, *op. cit.*, pp. 40-42.

tan arraigada, se llegó a la conclusión de iniciar el proceso de unificación por la vía económica. Entonces, la evolución que ha tenido el proceso de integración europea confirma dicha hipótesis, ya que luego de alcanzada la integración económica, surgió la necesidad de rescatar el proceso político que había quedado relegado.

Por ello, ese proceso de integración que inicialmente fue económico, desencadenó la creación de una serie de instituciones que se han venido consolidando y evolucionando y que le dan un amplio respaldo institucional al proceso de federalización que se ha desarrollado en Europa. En este sentido, algunos neofederalistas afirman que existe una constitución que aunque no es formal, se puede percibir en sentido material a través de las diferentes instituciones políticas como el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo. De igual forma, Dusan Sidjanski plantea que a través de ciertos tratados también se ha diseñado una especie de constitución de corte federalista que se remonta al "Acta Única Europea", y pasa por los Tratados de Maastricht y de Amsterdam<sup>63</sup>. Por esta razón afirma que:

"El federalismo se encuentra en el corazón de la actualidad europea. Los Tratados de Maastricht y de Amsterdam confirman la vocación federalista de la Comunidad Europea, consolidan la obra de la Comunidad Económica y completan la unión política<sup>64</sup>.

Este fortalecimiento de la idea federalista continúa con el Tratado de Niza en 2000, para desembocar en el tratado por el que se establece una Constitución para Europa en 2004.

## **Características del contexto actual bajo el cual surge el tratado por el que se establece una Constitución para Europa: la conferencia intergubernamental de 2004**

Al entrar el siglo XXI luego de acabar con esa historia de guerra y conflicto, Europa se muestra al mundo como un espacio próspero económicamente y con una cierta estabilidad política. El proceso de integración económico que se inició en los años cincuenta se logró alcanzar con gran éxito. Sin embargo, Europa está enfrentada hoy a un gran reto y es el de lograr una integración

---

63 Para la época en que Sidjanski escribió el libro: "El futuro federalista de Europa", en 1998, aun no se había creado el Tratado de Niza (2000) y el Tratado de Constitución Europea (2004). Estos dos son muestra también de la reafirmación del deseo federalista en el escenario integracionista europeo.

64 Sidjanski, D. *El futuro federalista de Europa*. Barcelona, Ariel S.A., p. Contraportada, 1998.

política igual de exitosa que el proceso económico ya definido. El gran problema al que se tiene que enfrentar es poner de acuerdo a 25 estados en torno a una organización política más contundente que respalde y fortalezca dicho proceso de integración.

Por esta razón desde los años setenta donde los supuestos federalistas vuelven al mapa político a través de los neofederalistas como Dusan Sidjanski, Bruno Frey, Heinz Laufer, Stephan Mazan y Thomas Fischer, retorna la idea de una carta constitucional común. Sin embargo, fue en 2000 donde se le da inicio a un proceso constitucional mucho más contundente, ya que el Tratado de Niza, tenía muchas falencias que no permitían avanzar de forma ágil en el proceso de reforma institucional que se hacía cada vez más necesario. En 2001, se celebra en Bruselas, el Consejo Europeo de Lâeken, que redactó la "Declaración sobre al futuro de la Unión". En ese texto, se definían las fases a seguir para llevar a cabo las transformaciones necesarias que reafirmara el proceso de integración política. Es en esa declaración, donde se propone crear uno de los proyectos políticos más contundentes, como lo es una Constitución común a todos los países miembros<sup>65</sup>.

De igual forma, se convocó una Convención Europea, presidida por el francés Valéry Giscard d'Estaing, para que ésta fuera la encargada de presentar propuestas sobre las reformas que se deberían llevar a cabo en la Unión. Esa convención reunió a representantes del Parlamento Europeo, de los estados miembros, de los Parlamentos nacionales y de la Comisión Europea. Se reunieron entre 2002 y 2003, y llegaron a la conclusión de que se hacía imprescindible y necesario crear un proyecto jurídico-político contundente para que la Unión se fortaleciera y así pudiera enfrentar de forma eficaz los retos que le plantea la globalización. En esas reuniones se redactó el primer borrador de lo que sería la Constitución Europea. Entre 2003 y 2004 la Conferencia Intergubernamental reunida en esos años, decidió aprobar por consenso el "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa". Éste se encargaría de simplificar todos los tratados que se aprobaron desde el inicio de la integración en los años cincuenta, exceptuando el Tratado sobre energía atómica (EURATOM)<sup>66</sup>.

---

65 Declaración de Lâeken (2001), Texto oficial del Parlamento Europeo, [en línea], disponible en: <http://www.europarl.es/>. Recuperado 15/08/2005

66 [En línea], disponible en: [http://europa.eu.int/scadplus/european\\_convention/introduction.htm](http://europa.eu.int/scadplus/european_convention/introduction.htm). Recuperado: 04/09/05.

Para que ese tratado entre en vigor, es necesario que sea ratificado por cada uno de los estados miembros, ya que es un tratado internacional<sup>67</sup>.

## **El dilema entre la federación y la confederación en torno al proceso de federalización europeo**

Como se ha venido señalando en los anteriores capítulos, el federalismo europeo que nace en la pos Segunda Guerra Mundial, surge inspirado en el modelo norteamericano pero que al ser adoptado y acoplado a Europa adquiere unas características y dinámicas propias. En este sentido, la teoría federalista ha desarrollado una serie de supuestos que ayudan a comprender la evolución y dinámica actual que ha sufrido y está sufriendo la Unión Europea. Por ello, el objetivo primordial de este capítulo es el de responder a preguntas como: ¿Qué significado tiene el hablar de un proceso de federalización, será que algún día Europa llegará a ser una confederación o federación como tal? o ¿En qué etapa de ese proceso de federalización se encuentra actualmente la Unión Europea? Para esclarecer estos interrogantes, es pertinente iniciar por una explicación de lo que ha sido ese proceso de federalización.

### **El federalismo europeo: el proceso de afianzamiento de un modelo federal**

Como se expuso en el capítulo anterior, el federalismo europeo no se estableció como un modelo jurídico-político estático, con un reparto de competencias claro, una división de poderes y unas instituciones que sostuvieran dicha estructura. Debido al contexto tan complejo que mostraba la Europa de esa época, hizo que el proyecto federalista se convirtiera en un proceso a largo plazo. Por esta razón Carl Friedrich plantea que no se puede

---

67 Ese proceso de ratificación depende de las reglas internas que tenga cada uno, por ello algunos lo harán directamente a través de la aprobación en los parlamentos, como ya lo hizo Italia, o consultando a sus ciudadanos por medio de un referéndum, como sucedió en España, Francia y Bélgica. Según lo dispuesto en la Conferencia Intergubernamental se le dará un plazo de dos años para que los países miembros la aprueben. Es decir, que se tenía planeado la entrada en vigor de dicha Constitución para noviembre de 2006. Sin embargo, varios países a través de referendo la han desaprobado, como lo es el caso de Francia y Bélgica, lo cual retrasará el proceso de existencia de la Constitución Europea. A pesar de este hecho, el Consejo Europeo seguirá con el proceso de ratificación en otros países y realizará una revisión a inicios de 2006 para acordar unas próximas estrategias que fortalezca dicho proceso, [en línea], disponible en: [http://europa.eu.int/scadplus/european\\_convention/introduction.htm](http://europa.eu.int/scadplus/european_convention/introduction.htm). Recuperado 08/09/05.

pensar en un federalismo estático, sino que se tiene que comprender como una pauta evolutiva de relaciones cambiantes, *por la que diversas comunidades políticas separadas van acordando soluciones, adoptando políticas y decidiendo conjuntamente sobre problemas comunes*<sup>68</sup>.

En este sentido, ese proceso de federalización en Europa ha sido evidente al pasar el tiempo, ya que han surgido una serie de instituciones y tratados que respaldan dicho proceso. Como lo afirma José María Gil-Robles Gil-Delgado en el prólogo que realiza al libro de Sidjanski, *El futuro federalista de Europa*:

“Hay una profunda lógica subyacente al proceso de construcción europea; la lógica que recoge el título de esta obra: el futuro de Europa es el federalismo. No se ha optado en nuestro caso por establecer de antemano ese modelo, pero sí se han creado las condiciones sociales, económicas, políticas e institucionales para que el resultado sea la aparición de una federación. Lo que caracteriza a la Unión Europea es que es ya una federación en muchos e importantes sectores: agricultura, cohesión social y territorial, regulación del mercado interior y del comercio exterior, competencia, destacados aspectos de la política industrial y medioambiental, moneda”<sup>69</sup>.

Sin embargo, competencias como política exterior, defensa, policía y justicia, entre otras que comprometen los más arraigados poderes de los estado-naciones, están aún ausentes en la estructura jurídico-política de la Unión Europea. No obstante, en 2005 se inició el proceso de ratificación de una Constitución que contiene destacadas características de una organización de corte federalista, la cual si llegase a entrar en vigor sería un paso decisivo para la formalización de un modelo federal en los años venideros para Europa, ya que contiene todas aquellas políticas que le hacen falta a la Unión Europea para que sea una verdadera federación como lo es la política exterior, los derechos fundamentales y un esbozo de lo que sería la división de poderes ejecutivos, legislativos y judicial.

Sin embargo, el gran debate que suscita ese proyecto federal, gira en torno al dilema entre ¿cuál de los dos modelos federales, la confederación o la federación, debería ser adoptado en la Unión Europea? Para esclarecer el anterior cuestionamiento, se presentará a continuación una aclaración teórica de lo que es la confederación y la federación, para luego analizar esas dos formas de federalismo en el proceso que se está llevando a cabo en Europa y saber de esta manera en que etapa está y hacia a donde va.

---

68 Friedrich, C. (1968), *El hombre y el gobierno*. Madrid, Tecnos, pp. 633-635.

69 Sidjanski, *op. cit.*, pp. 16-17.

## La federación y la confederación en torno al proceso de federalización europeo: un debate latente en el corazón de la integración política

Los dos principales conceptos que se encuentran a la hora de analizar algún proceso o dinámica política a la luz de la teoría federalista son los conceptos de federación y confederación. En el proceso europeo estos dos conceptos han sido foco de amplios y deliberados debates acerca de cuál de las dos opciones es la mejor para Europa<sup>70</sup>. Este análisis se alejará inicialmente de las posiciones diversas y hasta contradictorias existentes entre los políticos e intelectuales europeos y centrará su estudio en un análisis teórico y contextual de lo que significa hablar de esos dos conceptos en la integración europea, para de esta manera obtener un marco explicativo confiable que nos aporte las herramientas necesarias para poder analizar hasta qué punto alguna de las dos formas de federalismo se presentan en la actualidad europea, y de esta forma, evitar caer en una investigación sesgada como lo podría arrojar un estudio a la luz de los debates políticos que se dan en torno a esto. Sin embargo, es relevante tener en cuenta esos debates políticos y académicos para tener una visión más amplia del momento coyuntural por el que está pasando Europa en estos momentos, y así poder analizar las diferentes posiciones al respecto y cuáles son las principales razones y argumentos por los que se está de acuerdo o en desacuerdo con dicho proceso de federalización y la Constitución. Ese debate académico y político, se expone en el último capítulo de esta monografía.

La primera pregunta que se nos viene a la cabeza es: ¿Por qué razón la Unión Europea está tratando de reafirmar un modelo jurídico-político de corte federal, que se reafirma con el Tratado de Constitución Europea? ¿Quiere Europa llegar a ser una confederación o acaso necesita de una unión más comprometedora como lo es una federación? Las respuestas a esas preguntas se pueden encontrar a la hora de indagar el proceso de integración que surgió con una iniciativa económica pero que ha desbordado en un proceso político con características federalistas bastante acentuadas. Para comprender esto es necesario hacer una aclaración del concepto de federación

---

70 Me parece fundamental mencionar, que para muchos teóricos que beben de las corrientes nacionalistas y son un poco escépticos con respecto al proceso de integración político europeo, hablar de una federación o confederación para Europa es un absurdo, en la medida en que los estados europeos nunca lograrán llegar a conformar una estructura jurídico-política de tal envergadura. Opinión que me parece igual de respetable que la de aquellos que piensan que a pesar de que el proceso de federalización es un largo camino a recorrer, llegará un momento de la integración en que sea inminente y necesario pensar en adoptar un modelo federalista ya sea una federación o una confederación.

y confederación, para de esta manera ubicar teóricamente el proceso de federalización por el que está atravesando la Unión Europea.

### ¿Una organización confederada para Europa?

Celso Cancela en su estudio acerca de la Constitución Europea cita a Daniel Elazar quien afirma que:

“la confederación para los europeos, representa la forma original del federalismo(...). Durante la Edad Moderna, las confederaciones desaparecieron porque sus esquemas no lograron movilizar un soporte político suficiente para automantenerse en una época en la que imperaba el nacionalismo excluyente”<sup>71</sup>.

Cancela continúa con la idea de Elazar y plantea que ese eclipsamiento del modelo confederal se produjo en parte a la idea de un Estado unitario que predominó entre finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX. En teoría, como asegura Cancela:

“la nación Estado debía poseer una completa soberanía y englobar una única nación, lo cual chocaba con la confederación como forma de Estado, porque violaba o reducía ambas condiciones”<sup>72</sup>.

Siguiendo con las ideas de Elazar, este plantea que al entrar en la edad posmoderna resurge el modelo federal como forma de organización política, ya que hay un retroceso en la noción de soberanía que se debe a los efectos de la globalización que desencadenaron una creciente interdependencia entre los países y por otro lado, el retroceso de la nación Estado como única forma de organización política ante la realidad de los llamados estados multiétnicos<sup>73</sup>. Por estas razones, en el mundo actual a partir de las dinámicas que ha generado el entorno globalizado, ha renacido esa idea de unión y de integración y se han creado ciertas organizaciones jurídico-políticas en torno al modelo confederado. Ejemplo de éstas son la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN) y el Benelux. Sin embargo, a pesar de que la Unión Europea no sea considerada una confederación como tal, si presenta muchas

---

71 Elazar, D. (1991), *Exploración del federalismo*. citado por: Cancela, C. (2001), *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*. Santiago de Compostela: Editorial Outeda.

72 *Ibid.*, p. 80.

73 A través de la historia se han visto modelos confederales como las Provincias Unidas de los Países Bajos (1579-1795), la Confederación Americana (1777-1787) y la Confederación Helvética (1867-1871), entre otras. Véase: Cancela, *op. cit.*, p. 80.

características de ésta y por ello es importante tomar a la confederación como un marco de análisis de ese proceso de federalización que se ha venido desarrollando en la Unión Europea.

Este modelo se puede entender como un punto intermedio entre lo político y lo internacional, ya que por un lado se puede entender como una serie de estados preexistentes que deciden constituir una organización común a través de la cual regulan ciertas políticas<sup>74</sup>. Y por otro, existe la figura de secesión, es decir, la opción de retirada que pueden aplicar los estados en un momento determinado. Además, ese gobierno confederal, se encarga primordialmente de las relaciones exteriores y tiene en sus organizaciones decisiones tan trascendentales como la declaración de guerra y la firma de la paz. Sin embargo, esto no quiere decir que la confederación tenga el completo monopolio de las políticas exteriores, sino que por el contrario las unidades políticas adheridas a esa organización confederada, conservan autonomía en otros asuntos exteriores que no están determinados en las políticas que maneja la confederación<sup>75</sup>.

La confederación posee un aparato organizativo simple, ya que no tiene una división de poderes clara y por ende no posee ciertos organismos como un ejecutivo, que haga cumplir los acuerdos pactados a los ciudadanos que están dentro de los países miembros, sino que son precisamente los estados los encargados de hacer cumplir dichos pactos en cada uno de sus territorios. No obstante, la confederación cuenta con un único órgano que tiene a su cargo la toma de decisiones que le competen al nivel confederado. De igual forma, está constituido por representantes de cada Estado miembro quienes tienen que rendir cuenta a sus respectivos gobiernos<sup>76</sup>. En esta medida, se puede plantear que la confederación es un modelo de unión de unidades políticas independientes que existían *a priori* de esa organización y que representa una estructura flexible y débil en cuanto a la autoridad de un nuevo gobierno para dichos estados, ya que posee exiguos poderes y no cuenta con recursos financieros propios, sino que depende de los aportes que hagan sus miembros a la confederación<sup>77</sup>.

---

74 Elazar, D. (1994), *Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*, Harlow-Essex, Longman, pp. 17-18.

75 Biscaretti Di Ruffia, P. (1978), *Derecho Constitucional*. Madrid, Tecnos, pp. 619 y 624. Citado por: Cancela, *op. cit.*, pp. 68-71.

76 Esto para muchos teóricos es percibido como un congreso de embajadores o conferencia diplomática. Véase: Cancela. *Ibíd.*, p. 77.

77 *Ibíd.*, p. 79.

No obstante, muchas confederaciones han evolucionado hacia una organización más concreta y rigurosa como lo es la federación, tal vez porque las circunstancias que se presentan hace que surja la necesidad de consolidar un verdadero gobierno común que haga cumplir los acuerdos pactados entre los estados, o porque necesitan de una estructura más fuerte que haga comprometer más a los estados y éstos logren a través de esa unión el alcance de unos objetivos comunes que los beneficie a todos. Cuestión que no se lograba con la confederación, ya que no existe un órgano supremo que se imponga sobre la voluntad de los estados para buscar desarrollar intereses comunes, que algunas veces son torpedeados por esa flexibilidad que emana de la confederación.

### ¿En busca de la federación?

El modelo de federación no puede ser comprendido como una estructura estática, rígida y cerrada, sino que éste varía dependiendo de cada país, coyunturas y necesidades<sup>78</sup>. La implementación de un proyecto de federación, se genera a partir de la adopción de un orden jurídico-político que se apoya en la creación de una Constitución que a la vez determina la forma como deben funcionar ciertas instituciones que fueron establecidas para alcanzar los objetivos comunes por los cuales se creó dicha federación<sup>79</sup>. En esta medida, al entrar en vigor la Constitución federal, surge una nueva estructura jurídico-política que transforma las relaciones de poder de sus miembros, en la medida en que esos estados ceden una parte de su soberanía a las instituciones federales, y éstas son las encargadas de administrarlo<sup>80</sup>. De igual forma, la federación refleja la división de poderes que se vive al interior de cada Estado miembro, ya que hay un órgano legislativo, uno ejecutivo y uno judicial.

Una de las características que diferencia a la federación de la confederación es la forma como se da el reparto de competencias con respecto a la política exterior. Para la federación el manejo de la política exterior es una competencia que le corresponde exclusivamente a ésta, mientras que en la confederación

---

78 *Ibíd.*, p. 82.

79 Sin embargo, como lo señala Celso Cancela, hay ocasiones en que las federaciones suelen pasar por una etapa previa de carácter confederal en la que ya existen las condiciones para un gobierno común.

80 Es importante dejar claro que esos estados a pesar de ceder soberanía, no pierden su importancia como estados, ya que aun tienen el poder sobre su territorio, dependiendo de las competencias constitucionales asignadas.

las relaciones exteriores son conducidas por cada Estado miembro y son supervisadas bajo el control del poder confederado. Finalmente, se puede plantear que la federación es el resultado de un acuerdo constitucional pactado entre distintas comunidades que tienen como principal objetivo la satisfacción mutua de un conjunto de necesidades<sup>81</sup>.

### Características de los dos modelos en la Constitución europea

Teniendo en cuenta esta aclaración conceptual, se puede elucidar que la Unión Europea analizada axiomáticamente desde la teoría federalista, se encuentra en un punto de transición entre la confederación y la federación<sup>82</sup>. Es decir, que posee características de las dos, pero está evolucionando hacia un modelo más riguroso como lo es la federación. Por un lado, aun conserva características propias de una confederación.

Esto se hace evidente en la forma como se organizó la Conferencia Intergubernamental de 2004 que redactó el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, donde asistieron representantes de cada Estado a pactar a través de un tratado internacional una estructura política como lo es la Constitución. En este sentido, si partimos de la idea de que:

“La Confederación se basa en un tratado internacional, mientras que el Estado federal tiene como supuesto una Constitución en el sentido jurídico-político de la palabra(...) Por tanto, la Confederación es una entidad jurídico-internacional, mientras que el Estado Federal es una entidad jurídica-política<sup>83</sup>”.

Se hace evidente como están mezclados los supuestos tanto de la confederación como de la federación, ya que se puede interpretar a la Constitución Europea como un Tratado Internacional que contiene una Constitución<sup>84</sup>.

---

81 *Ibíd.*, p. 67.

82 El ministro alemán Joschka Fischer en un discurso que dio en la Universidad de Humboldt acerca del futuro de la Unión Europea, planteaba que: “la Unión Europea está en un punto intermedio entre la federación y la confederación, pero se hace necesario trascender a un modelo muchos más específico como lo es una federación”. Véase: Fischer, J. (2000, mayo) “De la Confederación a la Federación -Reflexiones sobre la finalidad de la integración europea”. Discurso pronunciado por el ministro federal de Relaciones Exteriores, Joschka Fischer, en la Universidad Humboldt de Berlín el 12 de mayo de 2000. Véase anexo.

83 García Pelayo, *op. cit.*, pp. 241-242.

84 Mezzetti, *op. cit.* Notas de la Conferencia.

Sin embargo, al analizar el contenido de la Constitución europea, se hace evidente la existencia de unos rasgos netamente federales. Por ejemplo, en el Artículo I-28 del Capítulo I del Título IV, se plantea que el manejo de la política exterior será una competencia exclusiva de un organismo federal que se materializa con la creación de un Ministro de Relaciones Exteriores Europeo<sup>85</sup>. De igual forma, en el Título II, Artículo I-10, se plasma la importancia que tienen los ciudadanos en la participación en dicho proceso, por ello uno de los objetivos de esta Constitución es precisamente iniciar el complejo camino de crear una ciudadanía europea<sup>86</sup>, lo cual es un claro rasgo de un modelo federal<sup>87</sup>. Finalmente, una de las más destacadas características de una federación es la creación de un banco central que se encargue de administrar la política monetaria y la moneda común. La creación de este organismo se hace tangible en el Artículo I-30 del Capítulo II en el Título IV, donde se crea el Banco Central Europeo<sup>88</sup>. Este junto con los bancos centrales nacionales, conformarán la estructura del Sistema Europeo de Bancos Centrales.

---

85 El respectivo artículo en el Numeral 2, dispone: “El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa”. Véase: Parlamento Europeo. (2004) “Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa” [en línea], disponible en: <http://www.constitucioneuropaea.es/>. Recuperado 17/08/05.

86 En el respectivo artículo en el numeral 1, se afirma que: “Toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”. De igual forma, en el numeral 2 del mismo artículo se afirma que: Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en la Constitución. Tienen el derecho: a) de circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros; b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado(...). *Ibíd.*

87 Esta afirmación a mi modo de ver las cosas, me parece bastante controversial, ya que ese ha sido quizás uno de los obstáculos que ha tenido el proceso de integración político y por ende la no ratificación de la Constitución en algunos países. Es tal vez una de las formas de criticar esa idea de ciudadano europeo, ya que en muchos países de Europa como Francia o Inglaterra, aun existe un nacionalismo arraigado a su Estado-nación moderno. Como lo confirma Antonio Truyol: *La concepción que podemos llamar “laxa” de Europa tiene también defensores doctrinales, especialmente (por las condiciones histórico-políticas del propio proceso de la construcción europea) en Francia y en Gran Bretaña. Ya hemos apuntado que tal concepción suele ir unida a un nacionalismo más o menos excluyente o receloso, a veces asociado a nostalgias imperiales o a afanes hegemónicos o simplemente directoriales, pero que a menudo es ante todo defensivo.* Véase: Truyol, *op. cit.* p. 58.

88 En el artículo ya mencionado, en el numeral 3, se dispone que: “3. El Banco Central Europeo es una institución. Tendrá personalidad jurídica. Le corresponderá en exclusiva autorizar la emisión del euro. Será independiente en el ejercicio de sus competencias y en la gestión de sus finanzas. Las instituciones, órganos y organismos de la Unión y los gobiernos de los estados miembros respetarán esta independencia”.

Estos y otros artículos como el I-11 del Título III, donde en el numeral 1, se expresa que: “La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”. Reafirman el deseo que hay en Europa de fundar una federación Europea. En este sentido, esa Constitución contiene unos rasgos federales muy acentuados. Pero, ¿por qué Europa apuesta por un modelo federado?

Se pueden elucidar dos razones. En primer lugar, la federación como estructura jurídico-política, ofrece una de las mejores opciones que tiene Europa para conciliar sus diferencias a través del principio de unidad-diversidad<sup>89</sup>.

En segunda instancia, la UE necesita una cohesión social fuerte que ayude a legitimar las instituciones del proceso integrador como el Consejo, el Parlamento y la Comisión Europea, para que éstas se fortalezcan ante los desafíos del mundo globalizado. Ese fue uno de los principales objetivos que se expuso en la Declaración de Læken, donde se decidió crear un texto constitucional como una estrategia para fortalecer la Unión en el entorno Internacional. Por ello, en el Título II se reafirma la creación de una “ciudadanía europea”, para reducir las diferencias y evitar la discriminación. De igual forma, en el Título VI, se plantea la consolidación de los valores democráticos que fortalezcan esa ciudadanía, a través del principio de igualdad y libertad de opinión, entre otros. En el modelo federal se facilita la formación de una ciudadanía que sea común y que al mismo tiempo conserve su identidad nacional.

No obstante, esa constitución reanimó el debate sobre le futuro jurídico-político de la UE, ya que mostró una cara más ruda de ese proceso y de los deseos que se tienen a futuro para la integración política, por ello se puede afirmar que el proceso de federalización europea está en busca de una unión mucho más estrecha que se encuadraría en torno a una federación. Esa posición tan decidida, ha creado una tensión entre quienes ven en el federalismo el futuro político de la Unión y entre aquellos que perciben ese proyecto con escepticismo y desconfianza.

---

89 Como lo expone García-Pelayo: *El Estado Federal no solamente responde a la necesidad de adecuación entre una organización política firme y la amplitud del espacio, sino también (...) a la integración de unidades autónomas en una unidad superior. En este aspecto, la organización federal es particularmente adecuada para salvaguardar la existencia de naciones culturales en el marco de una organización estatal o nación política, pues, aquí, cada nación cultural posee, simultáneamente a su patrimonio histórico, un cierto grado de organización política, a través de la cual puede salvaguardar su propia existencia nacional.* Véase: García Pelayo, *op. cit.*, p. 217.

## Desafíos actuales del proceso de federalización y de La Constitución Europea

La Constitución Europea ha levantado grandes polémicas y ha revivido un profundo debate sobre el futuro político de la Unión Europea, no sólo entre intelectuales, políticos y pensadores, sino también entre la opinión pública quienes tienen diferentes posiciones al respecto. Por un lado, existe un proceso de discernimiento teórico sobre la mejor forma jurídico-política que debería ser adoptada por la Unión Europea, para que ésta enfrente los retos que le muestra el panorama del mundo globalizado. En esa discusión existen enfoques diferentes y hasta contradictorios, por una parte están quienes propugnan por una organización de corte federalista ya sea una confederación o una federación<sup>90</sup>. Por otra lado, se encuentran aquellos que ven en un modelo federal un problema, ya que lo perciben como la imposición de una burocracia que limita y coarta la libre autodeterminación y soberanía de los estados, reduciéndolo a una soberanía común que le quita poder a los estados sobre todo en el entorno internacional<sup>91</sup>. Esas diferencias han producido un sinnúmero de modelos a adoptar por la unión, algunos hablan de un federalismo supranacional, otros de una organización supranacional netamente económica que se limite a un mercado común y ciertos asuntos políticos que sirvan para la regulación de las relaciones económicas. Sin embargo, muchos plantean la conformación de una estructura mucho más comprometida que no sólo se limite a lo económico, sino que trascienda las fronteras de lo político, lo social y lo cultural y se funde una verdadera federación de estados europeos que cree una ciudadanía común

---

90 Dentro de esta misma perspectiva federalistas hay posiciones encontradas, ya que algunos prefieren una organización confederada que no comprometa tanto la soberanía y autonomía de los estados en ciertas políticas como los asuntos exteriores; mientras que otros defienden la idea de crear unos "Estados Unidos de Europa", es decir, una estructura federada mucho más rigurosa que la confederación, donde se comprometa casi totalmente el poder y la soberanía de los estados miembros.

91 Un claro ejemplo de esta posición es Gran Bretaña, quien es muy reacio con respecto a una política exterior común, y no está de acuerdo con la creación de la figura de un Ministro de Relaciones Exteriores Europeo, quien tomaría todas las decisiones con respecto a los asuntos exteriores militares, comerciales y políticos. Esto choca de cierto modo con la forma como está diseñada la política exterior británica, la cual está íntimamente ligada a su gran aliado Estados Unidos y al entorno político-militar de la OTAN. Esto deja claro las diferencias entre la política exterior común de la UE y la política exterior de Gran Bretaña, donde la primera se configura en torno a la unión de fuerzas para combatir los nuevos desafíos militares como el terrorismo, a través de la figura de un organismo supranacional que se condensaría en el Ministro de Relaciones Exteriores Europeo. Mientras que la política exterior de Gran Bretaña todavía se enmarca dentro algunos supuestos realistas, donde uno de los aspectos más importantes es mantener un estatus militar en el entorno internacional y estar aliado con los estados que tengan esa hegemonía militar, en este caso Estados Unidos.

que lo legitime. Quizás, este punto de la ciudadanía común es lo que más inquieta a la opinión pública de las diferentes naciones europeas, ya que se está hablando de un legado histórico-político diferente en cada Estado, de una construcción de Estado, nación y ciudadano que muchas veces es contradictoria y tiene una historia propia, a pesar de que se recalque que tienen una identidad histórica común como lo es el cristianismo, y a pesar de que se defienda en la federación la identidad de los pueblos, los ciudadanos de los países miembros de la Unión conviven con un ambiente de incertidumbre, que se reafirmó a partir de la última ampliación donde se incluyeron 10 países de la Europa del este y central, con un pasado político diferente a la Europa Occidental. Todos estos problemas serán el punto de estudio del presente capítulo.

## Principales dificultades del proceso de federalización

El federalismo europeo como un proceso de federalización ha tenido que afrontar una serie de retos no sólo teóricos, sino también coyunturales, ya que el hablar de un proceso, hace alusión a dinámicas cuyas características dependen del contexto en el que se desarrollen. Por ello es pertinente esclarecer los límites teóricos que ha tenido que solucionar el federalismo europeo debido a los nuevos desafíos que la evolución del contexto económico, político y social le ha planteado.

**Dificultades teóricas:** tomando la definición de Carl Friedrich, se puede entender al federalismo como una forma de organización política que se ajusta a las necesidades de las comunidades donde existen una serie de objetivos, intereses y tradiciones diversos, pero que deciden unirse para fortalecerse y lograr sus aspiraciones tanto políticas como económicas<sup>92</sup>. Sin embargo, el federalismo para que sea una realidad implica la necesidad de poseer unos valores y tradiciones comunes. Esos factores pueden ser un límite, ya que al no existir unas identidades mínimas que sean comunes a los estados que quieren unirse, pueden convertirse en el foco de la desintegración.

Lo anterior conduce a percibir al federalismo como un proceso que está sujeto a las tensiones que se viven entre las fuerzas centrípetas y centrífugas que están en él. Como lo expone Celso Cancela citando a Kenneth C. Wheare, las fuerzas centrípetas como la búsqueda de la alianza para defenderse de un

---

92 Cancela, *op. cit.*, pp. 45-50.

enemigo común, las ventajas económicas que lograrían a través de esa unión, o la similitud de las instituciones políticas y la cercanía geográfica, son elementos que generan el ambiente necesario para que se dé la creación de un modelo federal<sup>93</sup>. Sin embargo, también pueden aparecer en ese proceso de integración, factores centrífugos o desintegradores como la diversidad de lenguas, las diferencias religiosas o las asimetrías socioeconómicas. Lo anterior genera una constante dinámica entre la integración y la desintegración dentro del proceso de federalización. Por esta razón, el federalismo como proceso depende de las características del espacio y el tiempo en el que se desarrolle y por ende es una teoría flexible que está atendida a los cambios coyunturales. A continuación, se analizará como esas fuerzas centrípetas y centrífugas han estado presentes en el proceso federalista europeo.

**Dificultades coyunturales:** como ya se ha expresado en capítulos anteriores, el proceso de integración europeo nace luego de un entorno violento que hizo surgir unos factores de unificación. No obstante, ese proceso desde sus orígenes ha tenido que enfrentar una serie de obstáculos como la diferencia de lenguas, las distintas formas culturales y las asimetrías socioeconómicas entre los países más desarrollados y los menos desarrollados. Sin embargo, uno de los mayores retos que enfrenta actualmente dicho proceso es la última ampliación llevada a cabo en 2004. Esta ampliación aunque en términos económicos es muy positiva ya que la convierte en uno de los mercados más grandes del mundo por no decir el más grande, le generó ciertos límites al proceso de integración político de inspiración federalista.

Por un lado, la mayoría de esos 10 nuevos países miembros tienen un pasado histórico, político y cultural disímil con respecto a los estados del occidente de Europa. Durante la Guerra Fría, países como República Checa y Polonia sufrieron la imposición del socialismo soviético que los condujo a un atraso económico y político, debido a que el modelo que imperaba en esos momentos al interior de sus sociedades, iba en contravía del modelo mundial de economías de mercado con sistemas políticos democráticos. En esta medida, a pesar de que a inicios de los noventa los países de la Europa Central quisieron adherirse a la Unión, no pudieron hacerlo debido a las asimetrías tanto económicas como políticas. Por esta razón, dichos países se pusieron en la ardua tarea de adaptar los modelos económicos y políticos de los países del occidente de Europa y en 2004 lograron finalmente adherirse. Esto

---

93 *Ibid.*, p. 48.

demuestra, el grado de exigencia que tiene el proceso de federalización, ya que impone una serie de requisitos necesarios para que la inclusión de otros no desestabilice la armonía ya alcanzada. En esta medida, para algunos intelectuales que ven ese proceso de una manera escéptica, la federalización no es más que una maraña utilizada por los grandes mandatarios para imponer una burocracia que sirva a los intereses de estos. Por esta razón, existe un gran debate en torno a la mejor forma que debe ser adoptada por la Unión Europea, para que sea reflejo de la igualdad política, la defensa de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos y de la cooperación económica.

### **El proceso de federalización: un debate latente en la Europa integracionista: principales argumentos a favor y en contra del proyecto federalista plasmado en la Constitución Europea**

La idea de una Constitución para Europa ha reanimado el debate entre federalistas y antifederalistas en Europa. En ese debate que incluye a políticos, intelectuales y académicos, hay unos que ven en ese proceso federalista una tendencia a crear una identidad homogénea que implica la desaparición de las identidades de los pueblos y acaba con la diversidad cultural que ha identificado a Europa. De igual forma, aquellos estados como Gran Bretaña no quieren una integración tan rigurosa como lo plantea un modelo federalista, sino, por el contrario, plantean el afianzamiento de la integración económica a través de unas cuantas instituciones políticas, que se limiten a la regulación de las relaciones comerciales tanto al interior como al exterior.

Por otro lado, Dieter Grimm y Étienne Balibar, perciben una serie de problemas políticos que harían muy difícil la adopción de un modelo federal. Para Dieter Grimm, la Unión Europea no puede ser considerada ni una federación, ni una confederación y mucho menos un Estado en el sentido jurídico normativo, ya que a pesar de poseer ciertos instrumentos que conducirían a pensar que se está formando una federación, la cual se haría más evidente y concreta al entrar en vigor la Constitución, aún falta mucho para llegar a ella. Esto se debe en gran parte a las imperiosas dificultades que debe enfrentar dicho proceso. En primer lugar, el texto de la Constitución sigue estando en manos de los estados, por ello no puede ser considerada una Constitución como tal. De igual forma, la posibilidad de que el Tratado constitucional facilite

“la superación de la debilidad de legitimación de la UE, la ancle en los corazones de sus ciudadanos y de este modo actúe de modo integrador creando una identidad común, resulta poco justificada”<sup>94</sup>.

Por otra parte, ese déficit democrático que vive la UE, se debe a que el poder se concentra en los órganos administrativos y no en el legislativo. Tanto el Consejo como la Comisión Europea gozan de gran parte de las competencias que los estados han cedido. Esto no sucede con el Parlamento Europeo, que dispone de pocas competencias y es el único órgano que tiene un mayor contacto con los ciudadanos. Lo anterior, da la impresión de un gobierno europeo burocratizado que genera desconfianza entre los ciudadanos. En la misma línea, Étienne Balibar percibe que hay mucho “*burocratismo en Europa y poco Estado en el sentido de institución política*”. Por ello, el único camino que ve, para que Europa se constituya como una real institución política democrática, es a través de un “*demos*”, es decir, un fortalecimiento de la ciudadanía europea y de la democracia, ya que las grandes falencias de la construcción política europea se basan en la ausencia de una sociedad civil fuerte, la carencia de una cultura política común y el desarrollo de un “*apartheid europeo*” que está surgiendo como consecuencia de las precarias políticas migratorias<sup>95</sup>. Mientras existan esos obstáculos, un Estado Federal no resolvería nada.

En contravía con lo anterior, los que defienden el proyecto federalista, plantean que la adopción de un modelo federal, preferiblemente una federación, es la mejor y hasta la única opción que tiene la Unión Europea en el entorno globalizado. Intelectuales como Jürgen Habermas y teóricos como Dusan Sidjanski, plantean que el nuevo entorno posnacional, lanza un panorama donde sólo la implementación de una forma de federalismo es la única vía para enfrentar los retos de la globalización, ya que al estar unidos los estados en torno a unas instituciones políticas comunes, éstos se hacen más fuertes debido a la cooperación tanto económica como política que hay en su interior, y al afianzarse dicho modelo, crea una armadura casi irrompible, donde las fuerzas centrífugas no desestabilizan dicha unión.

En palabras de Dusan Sidjanski, en Europa se está viviendo una nueva etapa, el federalismo europeo, el cual se proyecta como el futuro de la integración política europea. Por ello afirma:

---

94 Grimm, D. (2004), “Integración por medio de la Constitución. Propósitos y perspectivas en el proceso europeo de constitucionalización”, en revista *Teoría y realidad constitucional*, No. 5, p. 68.

95 Balibar, É. (2003), *Nosotros, ¿Ciudadanos de Europa?* Madrid: Tecnos.

“El federalismo es nuestro porvenir (...) Considerado durante mucho tiempo como una amenaza a la unidad de la nación, el federalismo aparece hoy como la única forma de organización social susceptible de garantizar las identidades nacionales y regionales en armonía con las exigencias de la interdependencia y la globalización”<sup>96</sup>.

En este sentido, la Constitución es una clara muestra de ese deseo federalista que se está tratando de afianzar en Europa y que quizás en el largo plazo se convierta en una innegable realidad. Sin embargo, como todo proceso tiene que superar una serie de eventos que se le presentan en el camino, de los cuales si son solucionados, el “espíritu federal” se reafirmará y dará origen a la federación, pero si no se desintegrará en sus partes. El caso europeo, como se ha analizado en el presente trabajo, muestra un escenario complejo que gira entorno a la tensión entre la integración y la desintegración, en la medida en que, a pesar de ser uno de los procesos de integración más sólidos en el mundo y perfilarse como una de las grandes potencias económicas. En cuanto al proceso político se refiere, posee serias dificultades, ya que al tener países con un legado histórico-político diferente, como es el caso de los recién integrados países de la Europa del Este excomunista, hace que el proceso sea más lento.

Por ello, tanto Habermas como Sidjanski intentan dar respuesta a la forma como se debería organizar Europa, para conciliar sus diferencias internas y así poder hacer frente a los retos que le plantea la globalización. Los dos llegan a la conclusión, de que un modelo federal es la mejor opción para crear un espacio político que respete las diferencias y mantenga la paz, la estabilidad económica y política, a través del fortalecimiento de los valores democráticos que serían reforzados por la Constitución Europea. Por ello, Habermas contestándole a los opositores del Tratado constitucional europeo, afirma que:

“La única forma que tenemos de enfrentar de manera ofensiva los desafíos y riesgos vinculados a un mundo en ruptura es por medio del fortalecimiento de Europa en lugar de tratar de explotar, a costa de un antiguo populismo, las angustias, muy comprensibles por demás, de la población”<sup>97</sup>.

Del mismo modo, Sidjanski hace siete años, preveía las dificultades que se le vendrían al proceso de federalización:

---

96 Ssidjanski, *op. cit.* p. 1.

97 Habermas, J. (2005, noviembre) “El ilusorio “No” de la izquierda”, revista *Nueva Gaceta*, No. 11, Bogotá, p. 19.

“¿Es este progreso suficiente ante el resurgimiento de los nacionalismos y de los movimientos de desintegración que agitan la Europa del Este, así como frente a la desestabilización del orden mundial? El proceso de integración desencadenado por la creación de la Comunidad se ha propagado gracias a la acción de los actores económicos y sociales, a la emergencia de estructuras y de redes de intercambio y de colaboración, así como a una participación creciente de los dirigentes, de los partidos políticos y de los ciudadanos. La dinámica de la integración continúa sin embargo, siendo frágil a falta de un poder político europeo”<sup>98</sup>.

De igual forma, plantea que:

La Unión Europea, con su embrión de política exterior y de seguridad común, se inscribe en la poderosa corriente federalista que, apoyándose en los valores democráticos y en el potencial de la informática, prepara el futuro de todos los europeos<sup>99</sup>.

Esa apuesta y confianza en el federalismo se plasma en el actual “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, que reafirma un modelo encaminado hacia la federación, como una de las mejores opciones que tiene la Unión Europea para hacerle frente a los desafíos de la globalización como el desempleo, el daño medioambiental, el terrorismo, entre otros; y al nuevo escenario europeo ampliado hacia Europa central y oriental, donde tiene que conciliar las diferencias de identidades políticas entre los ciudadanos de esos países y los europeos occidentales.

La UE tiene la ardua tarea de solucionar las desigualdades regionales, donde las asimetrías económicas entre algunos países pequeños recién integrados generan una cierta desestabilidad al interior de la Unión. Por otra parte, tiene que hacer frente al resurgimiento de los nacionalismos europeos, la ola de inmigración entre los países de la Unión que ha hecho resurgir sentimientos xenófobos<sup>100</sup> y la escasa participación política de los europeos causadas por la débil “identidad europea” que poseen. Entonces, la respuesta que la Unión Europea da a todas esas fuerzas centrífugas que hacen tambalear el integracionismo, es una Constitución, que reafirma un modelo federal y se basa en los principios federalistas de subsidiaridad, unidad-diversidad y autonomía.

---

98 Sidjanski, *op. cit.* Contraportada.

99 *Ibid.*, Contraportada.

100 Balibar, *op. cit.*, pp. 71-72.

## Conclusiones

En esta medida, luego de esclarecer el panorama federalista que se reafirma con el reciente "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", se puede elucidar que luego de consolidada la integración económica, la integración política es el gran reto que ha estado esperando en el interior del proceso de unificación europea, para que sea resuelto. Sin embargo, el panorama actual de la Europa integrada económicamente y en proceso de integración política, muestra una serie de problemas internos como las diferentes identidades nacionales, sociales, la asimetría de la economía de algunos estados, especialmente los recién ingresados, y las constantes tensiones tanto externas e internas, que el mundo globalizado genera. Por ello, es posible plantear que la Constitución Europea es una clara muestra del proceso de federalización que lleva más de cuarenta años desarrollándose, y reafirma la conformación de un modelo político-jurídico de tipo federal que intenta conciliar la diversidad de identidades políticas, sociales, culturales y económicas que están al interior de la Unión Europea, para de esta manera enfrentar los desafíos que le muestra la globalización y el actual escenario europeo. Sin embargo, surge la pregunta de: ¿hasta qué punto ese tratado constitucional es una etapa determinante de dicho proceso de federalización?

Durante el desarrollo de los capítulos anteriores, se pudo esclarecer que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, representa una etapa decisiva del proceso de federalización<sup>101</sup>, ya que la creación de una Constitución era el primer paso que los federalistas de los años cincuenta, tenían que dar para fundar un Estado Federal o como algunos lo llamaban unos "Estados Unidos de Europa", y así poder acabar con los constantes conflictos que surgían. Ese anhelo sólo hasta hoy se concreta y formaliza. De igual forma, la Constitución Europea como se mostró en el capítulo tercero, reafirma un modelo federalista que se inscribe en el deseo de conformar una "federación europea"<sup>102</sup>. Si se parte del hecho, de que "la existencia jurídica del

---

101 A pesar de que Dieter Grimm es uno de los más críticos con respecto al Tratado Constitucional Europeo, éste reconoce que: "Ello no disminuye su valor jurídico; pese a las críticas que pueda merecer, constituye tanto en su forma como en su contenido un progreso respecto a los fundamentos jurídicos actuales de la Unión Europea". Véase: Grima, *op. cit.*, p. 68.

102 Una de la muestra más clara del federalismo en la Constitución está en el prólogo de la misma, donde se confirma el principio federalista de unidad-diversidad: "Seguros de que, «Unida en la diversidad», Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que hace de ella un espacio privilegiado para la esperanza humana". Véase: "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", *op. cit.*

*Estado Federal se expresa en una Constitución en sentido jurídico-político*<sup>103</sup>, ese tratado si llegase a entrar en vigor, sería la piedra angular del proyecto federalista. En esta medida, a pesar de que la Constitución desde un punto de vista teórico, es un instrumento determinante para el afianzamiento de un modelo jurídico-político y la Constitución Europea representa un paso importante en el proceso de integración; desde un punto de vista práctico, la realidad que se le muestra a esa Constitución es un escenario poco alentador, para el desarrollo de su fuerza política. Son muchos los retos que tiene que superar dicha Constitución y dicho modelo federal. Esto se debe a tres factores principales: por un lado las diferencias de fondo que aun existen en el ciudadano europeo hacen que la idea de una ciudadanía común sea débil; en segundo término, el gran reto político que representa la reciente ampliación; y por último, la constante tensión entre las fuerzas centrípetas y centrífugas que están presentes en ese proceso de integración político, hace que el proceso se torne lento en contraste con las expectativas que se tenían.

El federalismo como modelo de organización político-jurídica dentro de sus planteamientos teóricos, concibe la formación de una ciudadanía común. Ese concepto se reafirma en el proceso de federalización, donde a través de la consolidación de diferentes instituciones políticas como el Parlamento Europeo se está forjando la idea de una ciudadanía europea. Sin embargo, existe una gran tensión entre ese planteamiento y las diferentes ciudadanía de los estados miembros, cada una con un legado histórico, político, social y cultural diferente. Por poner un ejemplo, tenemos por una lado, a una Francia con un nacionalismo arraigado en los principios de libertad, fraternidad e igualdad, de la Revolución Francesa; y por otro lado, a una Gran Bretaña que a pesar de haber sufrido una transición de un estado absolutista a un estado moderno, sufrió una revolución a medias, conservando así, la idea de total autonomía y poder de la soberanía sobre su territorio<sup>104</sup>. Por otro lado, se puede percibir una tendencia hacia el resurgimiento de los nacionalismos. A pesar de la expectativa que se tenía sobre la idea de una integración que apaciguaría las diferencias, lo que se ha generado es un resurgimiento y reafirmación de los nacionalismos, éstos renacen como una

---

103 García Pelayo, *op. cit.*, p. 231.

104 Gran Bretaña siempre se ha considerado insular y poco continental. Por ello, a parte de la integración económica, siempre se ha mostrado reacio con respecto a una mayor unificación política. Un gran ejemplo, en el movimiento de los "unionistas británicos", ya mencionados.

respuesta a la fragmentación de las identidades nacionales que vienen implícitas en ese proceso de unificación<sup>105</sup>.

Por otro lado, la reciente ampliación representa un límite para el proceso de integración que se venía desarrollando, ya que los países recién ingresados a pesar de los grandes avances políticos y del crecimiento económico que han tenido, aun se encuentran en el proceso de empalme. En este sentido, no se le puede exigir tanto al proceso de integración política cuando recién han ingresado otros países con una historia y dinámicas diferentes que además, perciben el proceso de integración como algo nuevo, por ello primero tienen que esperar a que se adapten al proceso de integración económica, y luego, en unos cuantos años más, cuando se madure el proceso de integración política, sí pensar en una constitución, la cual en un momento determinado del proceso de integración será prescindible.

Finalmente, hablar de una Constitución, federada o confederada es sacar a la luz las grandes dificultades de fondo que hay en ese proceso de integración. Esto es claro a la hora de analizar las diferentes posiciones de los estados con respecto a la Constitución. Por un lado, está Alemania que impulsa el modelo federal debido a la buena experiencia que ha tenido en su interior y por otro lado, está Gran Bretaña que política y militarmente se siente más identificado con Estados Unidos que con el propio proceso europeo. Esto saca a la luz el problema de crear una federación o confederación entre estados-naciones que se enmarcan dentro de actividades y políticas propias de la modernidad y que se definen aun bajo el Estado-nación moderno. Esos estados no han renunciado del todo, a la idea de autonomía y soberanía que se condensa sólo en los entes estatales. Esa dificultad no es imposible de superar, pero sí necesita un largo plazo en el tiempo, que implica esperar a las nuevas generaciones que ya han iniciado el afianzamiento de esos valores europeístas. Por ello, los federalistas actuales están esperanzados en las futuras generaciones para que sean éstos quienes logren materializar un verdadero modelo federal.

---

105 En los últimos años se han reafirmado el nacionalismo Vasco y Catalán. Por ello, en España se vive en una contradicción de posiciones con respecto a la integración política de la UE. Por un lado, están los que la defienden basándose en la defensa a los valores de la democracia, y, por otro lado, se encuentran las ideas nacionalistas que defienden la conservación de las identidades sociales, culturales y nacionales propias. Estos ejemplos, son tan solo una muestra de las grandes y profundas diferencias que están latentes en el interior de Europa y hacen mucho más complejo el proceso de integración política.

Por último, es importante tener en cuenta que quizás ese proceso de federalización ha sido lento y ha encontrado una serie de dificultades en el camino, debido quizás a que aun los estados-naciones modernos que tienen una historia política extensa, no han querido renunciar a ello y emprender el nuevo camino posnacional. De igual forma, ese proceso de federalización al ser un proceso dinámico que depende de las coyunturas y realidades que se le presenten, hace que su éxito o fracaso esté en manos de quien esté al mando de los gobiernos en cada uno de los estados miembros, ya sea un mandatario de derecha o de izquierda o de un partido social-demócrata. Por ello el proceso de federalización ha sido un proceso lento en algunas ocasiones, y ágil en otras debido a esa dependencia político-coyuntural que lo determina.

## Referencias

- BALIBAR, É. (2003), *Nosotros, ¿Ciudadanos de Europa?* Madrid, Tecnos.
- BENEYTO PÉREZ, J. (2002), "¿Qué es una Constitución Europea? La declaración sobre el futuro de la Unión y la creación de un orden constitucional común", en Oreja Aguirre, M. (ed.). *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*. Madrid, Instituto de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU.
- BOWIE, R. (1958), *Estudios sobre federalismo*. Buenos Aires: Bibliografía Argentina.
- CANCELA, C. (2001), *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*. Santiago de Compostela, Editorial Outeda: Universidad de Santiago.
- COUDENHOVE-KALERGIR. (1960), *PanEuropa. Dedicado a la juventud de Europa*. Madrid, Aguilar.
- COUDENHOVE-KALERGIR. (1953), *De la guerra permanente a la paz universal*. Barcelona, Editorial Hispano Europea.
- CHEVALLIER, J.J. (1965), "El federalismo de Proudhon y de sus discípulos", en Autores varios. *Federalismo y federalismo europeo*. Madrid, Editorial Tecnos.
- BERGER, G. (1965), "Introducción psicológica y filosófica a los problemas del federalismo", en *Federalismo y federalismo europeo*. Autores varios. Editorial Tecnos S.A. Colección de Ciencias Sociales, No. 41, Madrid.
- ELAZAR, D. "Europe and the Federal Experience" [en línea] disponible en: <http://www.federalunion.org.uk/europe/someobservations.html>. Recuperado: 17/08/05.
- ELAZAR, D. (1994), *Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*, Harlow-Essex, Longman.

- FISCHER, J. (2000, mayo). "De la Confederación a la Federación - Reflexiones sobre la finalidad de la integración europea". Discurso pronunciado por el ministro federal de Relaciones Exteriores en la Universidad Humboldt de Berlín.
- FRIEDRICH, C. (1973), *Europa: el surgimiento de una nación*. Madrid, Alianza Editorial.
- FRIEDRICH, C. (1970), *Introducción a la teoría política: doce conferencias pronunciadas en Harvard*. México, Editorial Roble.
- FRIEDRICH, C. (1968), *El hombre y el gobierno*. Madrid, Tecnos.
- FRIEDRICH, C. (1968), *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Pall Mall Press. London.
- GARCÍA PELAYO, M. (1995), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid, Alianza.
- GARCÍA PELAYO, M. (1984), *Derecho Constitucional comparado*. Madrid, Alianza.
- GRIMM, D. (2004), "Integración por medio de la Constitución. Propósitos y perspectivas en el proceso europeo de constitucionalización", en revista *Teoría y realidad constitucional*, No. 5.
- HABERMAS, J. (1999), *La inclusión del otro*. Introducción realizada por Juan Carlos Velasco Arroyo, (Instituto de Filosofía del C.S.I.C. Madrid, julio, 1998). Madrid, Editorial Paidós.
- HABERMAS, J. (2005, noviembre). "El ilusorio "No" de la izquierda", en revista *Nueva Gaceta*, No. 11. (Texto original tomado de: *Nouvel Observateur*. Francia, 5 de mayo de 2005). Bogotá.
- MANGAS M. (2004), *Estudio preliminar: el futuro de la Unión Europea ampliada: el Tratado de Niza y el proyecto de Tratado Constitucional*. Madrid, Tecnos.
- MARISCAL N. (2003), *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid, Tecnos.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANA CLARES, J. (2002), "La Constitución de la UE", en Oreja Aguirre, M. (comp.). *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*. Madrid, Instituto de Estudios Europeos, Universidad San Pablo-CEU.
- MEZZETTI, L.; ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (ponentes). (2005, agosto). "La Constitución Europea". Conferencia realizada en la Pontificia Universidad Javeriana. Notas de la Conferencia. Bogotá.
- PASTRANA, E. (2005), "Extinción o reinención del Estado-nación frente a los desafíos globales", en revista *Desafíos*, No. 12, Bogotá, Universidad del Rosario, Centro de Estudios Políticos e Internacionales CEPI.
- ROSENAU, J. (1997), "Cambio y complejidad. Desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales", en *Análisis Político*, No. 32, Bogotá, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- SIDJANSKI, D. (1998), *El futuro federalista de Europa*. Barcelona, Ariel S.A.

TRUYOL y SERRA, A. (1972), *La integración europea: idea y realidad*. Madrid, Tecnos.

VOYENNE, B. (1970), *Historia de la idea Europea*. Barcelona, Editorial Labor.

### **Documentos oficiales:**

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. 2004.

Declaración de Læeken. 2001.

Tratado de Niza. 2001.

Tratado de Amsterdam. 1997.

Tratado de Maastrich. 1992.

Acta Única Europea. 1987.

### **Páginas web consultadas:**

Revista "CIDOB International Affairs": <http://www.cidob.org/castellano/index.cfm>. 08/09/2005

Real Instituto ELCANO: <http://www.realinstitutoelcano.org/default.asp>. 17/09/2005

Revista *La Factoría*: <http://www.lafactoriaweb.com/default-2.htm>. 22/09/2005

Federal Union: <http://www.federalunion.org.uk/index.shtml>. 07/10/05

European Movement: <http://www.euromove.org.uk/>. 07/10/2005