

¿POR QUÉ LA UNIÓN EUROPEA NECESITA UN MARCO CONSTITUCIONAL?*

Jürgen HABERMAS**

RESUMEN: El objetivo de este ensayo consiste en tratar de responder una serie de preguntas que tienen que ver con el diseño institucional de la Unión Europea, como una forma política original y compleja constituida a partir de los Estados-Nación que ahora la componen. En primer lugar, el autor aborda la discusión de las razones o justificaciones de la idea que pugna por estrechar aún más los vínculos formales y jurídicos entre los miembros de la Unión Europea; en segundo lugar, examina Habermas el tema de las condiciones para avanzar o no hacia la adopción de una Constitución federal, y finalmente discute las principales interrogantes que se plantearían si la Unión Europea decidiese adoptar un marco constitucional próximo al esquema federal.

ABSTRACT: *The goal of this essay is to answer a series of questions that have to do with the institutional design of the European Union, as an original and complex political organization that integrates the nation-states that compose it today. In the first place, the author discusses the reasons and justifications of the idea that seeks to strengthen the formal and legal links between the members of the Union; secondly, he examines the conditions that could foster or impede the adoption of a federal Constitution, and finally he discusses the main problems that would emerge in case the European Union decided to adopt a constitutional framework close to the federal scheme.*

Palabras clave: integración política, instituciones supranacionales, federalismo.

Descriptors: *political integration, supranational institutions, federalism.*

* "Pourquoi l'Union européenne a-t-elle besoin d'un cadre constitutionnel?": conferencia pronunciada en la Universidad de París, el 6 de diciembre del 2000, seguida de un debate con el sociólogo Alain Touraine y la juez constitucional Dominique Schnapper. Publicada en *Cultures en Mouvement*, núm. 35, marzo de 2001. Agradecemos a Armand Touati la autorización para la presente traducción y publicación. Traducción del francés de Bernardo Bolaños.

** Profesor y principal exponente filosófico de la Universidad de Frankfurt en Alemania.

SUMARIO: *Presentación. Habermas y el constitucionalismo europeo.*

I. *¿Por qué deberíamos asumir el proyecto de una “unión cada vez más estrecha”?* II. *¿La Unión Europea puede llegar a ser un Estado federal?*

III. *Interrogaciones constitucionales.*

PRESENTACIÓN. HABERMAS Y EL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO*

Jürgen Habermas es uno de los grandes protagonistas de la filosofía social de la segunda mitad del siglo XX. Nacido en Düsseldorf en 1929, ha sido el gran renovador de la Escuela de Frankfurt, encabezada antes que por Habermas por Theodor Adorno y Mark Horkheimer.

Hasta hace pocos años, sus obras se habían centrado en el campo de la sociología, pero a partir de los años noventa adopta un “giro jurídico” que lo lleva a plantear los grandes temas del Estado constitucional y democrático de derecho. Sus estudios jurídicos culminan con la que es la obra de teoría jurídica más importante del último cuarto de siglo: *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*.¹

Habermas tiene una cualidad que no es frecuente en los teóricos sociales de altos vuelos: sabe encontrar siempre los temas de más actualidad y aportar respuestas no solamente para los especialistas, sino también para el resto de los ciudadanos. Esto lo ha llevado a tener una permanente presencia en muchos de los debates contemporáneos y en los medios de comunicación. Se ha llegado a convertir, como con acierto ha señalado Fernando Vallespín, en una verdadera “conciencia moral” de nuestra sociedad.² Y esto lo ha logrado, curiosamente, sin renunciar en ningún momento a las

* Miguel Carbonell (IJ-UNAM).

¹ Traducida al castellano por Manuel Jiménez Redondo, publicada en Madrid por la Editorial Trotta en 1998. Quizá solamente la impresionante obra de Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Perfecto Andrés *et al.*, Madrid, Trotta, 1998, tenga unos alcances parecidos a los del libro de Habermas.

² Vallespín, Fernando, “Habermas en doce mil palabras”, *Claves de razón práctica*, Madrid, núm. 114, julio-agosto de 2001, p. 53.

coordinadas ideológicas que se encontraban ya presentes en la matriz de la Escuela de Francfort y a las que Habermas ha permanecido vinculado, desde sus propia construcción teórica; por eso se ha escrito, con evidente razón, que *Facticidad y validez*... supone un intento de reconciliación de la izquierda crítica con el constitucionalismo y el Estado de derecho.³

El tema de la construcción de un constitucionalismo europeo (y, más en general, la posibilidad de caminar hacia un constitucionalismo de signo “posnacional”) lo ha ocupado desde hace años.⁴ El artículo que sigue, en la espléndida traducción al castellano de Bernardo Bolaños, trata justamente de defender la necesidad de que la Unión Europea se dote de un texto constitucional propio, de alcances evidentemente supranacionales. Para ello, sin embargo, hace falta caminar hacia la construcción de una esfera pública integrada de ámbito europeo, es decir, es necesario “alcanzar un contexto de comunicación pública que trascienda las fronteras de las hasta ahora limitadas esferas públicas nacionales”.⁵

La construcción de esa esfera pública requiere de la presencia de una serie de intereses agregativos que la doten de sentido y de contenido; así, se necesita una red de organizaciones no gubernamentales de alcance europeo, al igual que medios de comunicación y partidos políticos de carácter supranacional. Además, la atmósfera apropiada debe contar con una cultura política igualmente compartida por los integrantes de la Unión Europea, como lo señala en el artículo que sigue. No es obstáculo para ello el hecho de que dentro de la Unión Europea se hablen trece lenguas distintas, reconocidas oficialmente. Para nuestro autor ese hecho debe ser reforzado con el mantenimiento de un multi-lingüismo oficial

3 Pisarello, Gerardo, “Las afinidades constitucionales de Habermas”, *Jueces para la democracia*, Madrid, núm. 39, noviembre de 2000, p. 56. Vallespín apunta que “Habermas es un autor inquieto que no ha dejado de estar presente en el espacio público como intelectual *engagé*”: “Habermas en...”, *cit.*, nota anterior, p. 59. Véase también, para una visión del Habermas más militante, *La necesidad de revisión de la izquierda*, 2a. ed., trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Tecnos, 1996.

4 Así, por ejemplo, en su ensayo “¿Necesita Europa una Constitución? Observaciones a Dieter Grimm”, *Debats*, Valencia, núm. 55, 1996; reproducido en Habermas, J., *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999.

5 Habermas, J., *La inclusión...*, *cit.*, nota anterior, p. 142.

en las instituciones de dicha Unión Europea, mismo que podría ser reforzado en la práctica con la asunción del inglés como lengua de trabajo, lo cual ya sucede en buena medida.⁶

La tarea señalada por Habermas (la construcción de esa esfera pública, propiciada pero también permanentemente alimentada por una cultura política común) es tal vez un poco más compleja de lo que se alcanza a advertir en sus propios textos. Es quizá por eso que se ha dicho que Habermas, al menos en el campo jurídico, hace una lectura demasiado benigna de una realidad que tiene en su interior una serie de patologías y antagonismos que no siempre se hacen explícitos.⁷

Obviamente, se puede estar de acuerdo en que el derecho, entendido como fijación en el tiempo de las condiciones de realización de discursos racionales y de los productos de esos discursos, tiene una enorme capacidad de integración, tanto en lo individual (de lo que se deriva, por ejemplo, la necesidad de que los inmigrantes cuenten con los mismos derechos que los nacionales del Estado receptor), como en lo nacional (cuyo resultado más evidente es la propia Unión Europea); pero también es verdad que dicha integración no está a salvo de enemigos nada menores: la xenofobia, los partidos antidemocráticos, las altas tasas de desempleo, las amenazas ecológicas, la depredación del Estado social, etcétera. Todo esto no parece que pueda ser un obstáculo para la construcción europea, pero sí que le añade una serie de condicionantes y tensiones de las que debe de tomar nota una teoría social que no quiera ser pura entelequia. Habermas se da cuenta de ello, como lo demuestran varios de sus escritos recientes, pero parece hacerlo a un lado para asumir una posición más tranquila que

6 Términos muy parecidos a los de nuestro autor fueron utilizados por el Tribunal Constitucional al resolver los recursos presentados contra el Tratado de Maastrich; en su sentencia del 12 de octubre de 1993, el Tribunal afirmó: "para que la democracia no sea una mera imputación formal es necesario que exista una opinión pública en la que se debatan los fines de la acción política y que los electores puedan discutir con los titulares del poder en su propia lengua. La creación de ese espacio público requiere una acción decidida de los partidos y de los medios de comunicación", citado por Rubio Llorente, Francisco, "El futuro político de Europa. El déficit democrático de la Unión Europea", *Claves de razón práctica*, Madrid, núm. 90, marzo de 1999, p. 30 (nota 11).

7 Pisarello, Gerardo, "Las afinidades constitucionales...", *cit.*, nota 3, p. 52.

acepta que las premisas requeridas para caminar hacia una Constitución europea están dadas. Esta aceptación es justamente la que le cuestiona la juez constitucional Dominique Schnapper cuando afirma que las condiciones propuestas por Habermas son válidas y aceptables, pero no están dadas: hay que construirlas.⁸

¿Qué utilidad puede tener en México el debate sobre el futuro del constitucionalismo europeo? Me parece que lo que podemos aprender es mucho. En primer lugar, sobre las condiciones necesarias para que un texto constitucional completamente nuevo sea creado (condiciones tanto de carácter procedimental como vinculadas a las dimensiones de fondo de la razón práctica: dimensión moral, dimensión ética y dimensión pragmática),⁹ tema que ha sido objeto de discusión por parte de los constitucionalistas mexicanos. En segundo término, sobre las posibilidades de renovación política que ofrece el constitucionalismo: ¿para qué sirve una Constitución? Esta sería la pregunta que día con día, en esfuerzos como el de Habermas, se va respondiendo en Europa; también este punto tiene un evidente interés para el debate mexicano. Un tercer aporte se da en torno a la cuestión de cómo articular la unidad dentro de la diversidad: ¿cómo codificar en un texto constitucional las tradiciones jurídicas presentes en los —de momento— quince países miembros de la Unión Europea?¹⁰

Finalmente, me gustaría señalar que Habermas nos aporta un ejemplo del más alto nivel sobre las posibilidades de intervención práctica de los científicos sociales en el debate contemporáneo. La obra reciente de Habermas es el mejor argumento en contra de quienes sostienen que los juristas no deben intentar “influir” en algunos sectores del acontecer de sus sociedades, porque si lo hacen se convierten, por ese simple hecho, en políticos. Por el contrario, autores como el que nos ocupa tienen una influencia muy directa no solamente sobre la alta política (aquella de alcances supranacionales), sino también en las tareas menos visibles pero no por ello menos importantes de los juristas dogmáticos; hay aportaciones de

8 Véase *infra* asterisco dos.

9 Vallespín, “Habermas en...”, *cit.*, nota 2, p. 60.

10 Sobre este punto, pueden verse las interesantes observaciones de Pizzorusso, Alessandro, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bolonia, Il Mulino, 2002.

Habermas que han sido utilizadas para descifrar las claves del debate sobre la arbitrariedad de los poderes públicos en el campo del derecho administrativo, por mencionar solamente un ejemplo.¹¹

Por último, el lector debe estar advertido de que los textos de Habermas no son de fácil lectura. Sus ensayos son siempre muy exigentes con sus lectores; a veces falta en ellos un poco más de ligereza, una mayor claridad en algunos pasajes.¹² Habermas, que tiene una cultura enciclopédica, suele dar por hecho el uso de muchos términos y el significado de conceptos que a veces no son de manejo común fuera del círculo de los especialistas. La abstracción que suele acompañar a sus textos puede parecer un obstáculo a la comprensión inmediata, pero supone al final una excelente puerta de sugerencias y un compendio de vías por explorar. Vale la pena, pues, adentrarse en la obra de uno de los más relevantes intelectuales de la actualidad a nivel mundial.

Con la publicación del siguiente ensayo de Habermas, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM continúa una línea de traducciones de autores extranjeros, que ha incorporado recientemente a sus páginas nombres tan relevantes como los de Norberto Bobbio, Will Kymlicka, Luigi Ferrajoli, Riccardo Guastini y Alessandro Pizzorusso, entre otros.

¿POR QUÉ LA UNIÓN EUROPEA NECESITA
UN MARCO CONSTITUCIONAL?

Jürgen HABERMAS

Existe un contraste considerable entre las expectativas y las exigencias de quienes, inmediatamente después de la segunda guerra mundial, trataban por todos los medios de hacer avanzar la unificación europea y quienes, en la actualidad, pretenden continuar ese proyecto; hay por lo menos una diferencia impresionante de retórica y en el objetivo final. Mientras que la primera generación

11 Véase Fernández, Tomás Ramón, "El conflicto actual de los paradigmas del Estado liberal y del Estado social de derecho (a propósito del libro de Habermas, J., *Facticidad y validez*)", *De la arbitrariedad de la administración*, 3a. ed. ampliada, Madrid, Civitas, 1999.

12 Véanse las observaciones, en el mismo sentido, de Torres Muro, Ignacio, "Habermas jurista. Una lectura de *Facticidad y validez*", en varios autores, *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid, UCM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, t. I, pp. 542-543.

de los partidarios más influyentes no dudaba en hablar de un proyecto de “Estados Unidos de Europa”, evocando con ello el modelo de los Estados Unidos de América o de Suiza, el debate actual se aleja del modelo de un Estado federal, evitando incluso el término “federación”.¹³ El libro reciente de Larry Siedentop acerca de la “Democracia en Europa” deja ver un estado de ánimo aún más circunspecto, más cercano de la visión de Jacques Chirac que de la de Joschka Fischer:*

Un gran debate constitucional [escribe], no implica necesariamente un compromiso previo en favor del federalismo como la salida más deseable en Europa. Es posible que Europa esté a punto de inventar una nueva forma política, algo que sea más que una confederación pero menos que una federación; se trataría de una asociación de Estados soberanos que no unirían su soberanía sino en diversos grados, en esferas muy restringidas, asociación que no buscaría poseer un poder coactivo destinado a actuar directamente sobre los individuos, de la manera como lo hacen los Estados-Nación.¹⁴

Nos preguntamos si ese cambio de clima es la señal de un realismo sano, resultado de un proceso de aprendizaje de más de cuatro décadas, o bien de una pusilanimidad contraproducente si no es que de un puro y simple derrotismo.

Sea como sea, cuando dicho autor se queja por la ausencia de todo debate constitucional profundo e inspirado sobre el destino de Europa —debate que despertaría la imaginación de los pueblos europeos—, Sidentop no comprende lo esencial. Nuestra situación no es de ninguna manera comparable a la de los Federalistas americanos o a la de los miembros de la Asamblea constituyente en Francia. Al final del siglo XVIII, en Filadelfia y en París, los padres fundadores americanos y los revolucionarios franceses estaban involucrados en un tipo de práctica innovadora y extraordinaria, que el mundo nunca había visto. Luego de más de dos siglos de

¹³ Niess, Frank, “Das ‘F-Wort’. Europäische Begriffsverwirrungen”, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, septiembre de 2000, pp. 1105-1115.

* [Presidente de Francia y ministro de relaciones exteriores alemán, respectivamente, al momento de pronunciarse la conferencia (N. del T.)].

¹⁴ Siedentop, Larry, *Democracy in Europe*, Londres, Penguin Books, 2000, p. 1.

creación constitucional, ya no nos situamos, en el umbral del siglo XXI, en un nuevo tipo de práctica; la cuestión constitucional tampoco es el corazón del problema que debemos resolver. El desafío no consiste en *inventar* algo, sino en *conservar* las grandes realizaciones democráticas de los Estados-Nación europeos, más allá de sus propios límites. Al lado de las garantías formales del Estado de derecho, dichas realizaciones incluyen un cierto nivel de bienestar social y un cierto grado de autonomía privada *efectiva*, que se ha convertido en un aspecto de la legitimación democrática. En razón de esta adaptación del derecho a exigencias materiales, el debate constitucional sobre “el devenir de Europa” depende sin embargo de discusiones altamente especializadas entre economistas, sociólogos y politólogos, más que de juristas y filósofos.

Permítanme esbozar algunas respuestas preliminares a las preguntas más urgentes: I. ¿Por qué deberíamos asumir el proyecto de una “Unión cada vez más estrecha” o, más específicamente, por qué deberíamos proponernos incluso adoptar simplemente una Constitución para la Unión Europea?; II. Incluso si hubiese buenas razones para apoyar dicho proyecto, ¿la Unión Europea en su estado actual cumple las condiciones necesarias para adoptar una Constitución federal?; III. Si ese fuese el caso, ¿cuáles son las principales interrogantes en cuanto al modelo constitucional?

I. ¿POR QUÉ DEBERÍAMOS ASUMIR EL PROYECTO DE UNA “UNIÓN CADA VEZ MÁS ESTRECHA”?

Abordaré el primer tema bajo dos ángulos: (1) los objetivos políticos inmediatos susceptibles de justificar la adopción del proyecto europeo, y (2) los dilemas que encontramos al insistir en la vías elegidas en el pasado.

(1) *Justificaciones*

(1) Los objetivos políticos iniciales han perdido buena parte de su significación (a), pero han sido remplazados, entre tanto, por un programa político aún más ambicioso (b).

(a) La primera generación de eurofederalistas convencidos ha iniciado el movimiento con dos objetivos inmediatos: terminar con la historia de guerras sangrientas entre naciones europeas y detener el poder potencialmente amenazador de una República Federal Alemana rápidamente recuperada de la guerra y de la derrota. Aunque todo el mundo piense que el primer objetivo ya se ha cumplido, la cuestión del establecimiento duradero de la paz sigue siendo pertinente en otro contexto. Durante la guerra de Kosovo, los participantes se dieron cuenta de diferencias sutiles pero decisivas existentes entre la manera en la cual los Estados Unidos de América y la Gran Bretaña, por un lado, y las naciones continentales, por el otro, justificaban esta intervención humanitaria —sea sobre la base de la política tradicional de potencia, sea por razones más principistas—. Sin embargo, con motivo del cambio de estructura de la arena internacional, del surgimiento de redes transnacionales, de desafíos y de obligaciones nuevas, existen buenas razones para actuar como si la Unión Europea fuese capaz de hablar con una sola voz en materia de política exterior y de defensa, de modo que pueda hacer valer una influencia más grande sobre las operaciones de la OTAN y sobre las decisiones de la ONU.

En cuanto al segundo objetivo —la integración pacífica de una Alemania potencialmente peligrosa—, parece haber perdido su obiedad en razón de la estabilidad creciente de las instituciones democráticas y del desarrollo de una actitud abierta (*liberal*) en ese país. No obstante, la unificación de la Alemania del Oeste y de la Alemania del Este ha despertado temores de una recaída en las tradiciones nacionales auto-afirmativas del Reich alemán. No tengo necesidad de entrar en ese debate, porque ni uno ni el otro de los objetivos anteriores es ya considerado como una justificación suficiente para hacer avanzar el proyecto europeo. Pero existe una tercera razón, que consiste en un argumento económico.

Los países europeos se integraron por medio de un mercado común y de la moneda única; al mismo tiempo, la circulación de personas, de bienes, de servicios y de capital se ha acelerado e intensificado. Así, la Unión Europea encuadra una red cada vez más densa de relaciones comerciales, de inversiones “extranjeras”

directas, de transacciones económicas y financieras. Al lado de los Estados Unidos de América y de Japón, Europa ha conquistado una posición bastante fuerte en el interior de lo que se llama la “Triada”. De todas maneras, la expectativa racional de ciertas ventajas diferenciales en la competencia por los mercados mundiales no puede, por sí misma, movilizar el apoyo político hacia el proyecto más ambicioso y más delicado de una *Unión política* que sea digna de ese nombre. Tal apoyo sólo puede esperarse si la motivación económica es asociada a una idea de otra naturaleza, digamos al interés en la conservación de una cultura específica. Los europeos están, en su mayor parte, unidos por el interés que representa la defensa de una forma de vida a la cual los ciudadanos de cualquier Estado europeo de este lado de la Muro de Hierro han podido acceder en el curso del periodo que Hobsbawm ha llamado “la época de oro”, es decir, en el curso del tercer cuarto del siglo pasado. Así, el argumento económico no cuenta, en nuestro contexto, sino a partir del momento en que sirve para estructurar una visión mucho más amplia.

(b) Ya sea que nosotros interpretemos la mundialización económica como la búsqueda acelerada de tendencias a largo plazo o bien como la transición hacia una formación nueva, transnacional, del capitalismo, ella comparte un cierto número de rasgos inquietantes con los procesos de modernización *rápida*. Comparados al *statu quo ante*, los costos sociales del cambio de estructura son repartidos de manera menos igualitaria y las diferencias crecientes entre ganadores y perdedores en cuanto a su rango económico y social van a la par de la expectativa global de cargas más pesadas en el corto término y de beneficios más grandes en el largo término.¹⁵ Como la mundialización de los mercados es, en buena medida, el resultado de una acción política llevada a cabo conscientemente, existe también, al menos en principio, la posibilidad para los gobiernos democráticos de establecer contrapesos a las consecuencias indeseables de aquéllos, mediante una política social adecuada. Dicha política tendría que responder a las necesidades

15 Vobruba, Georg, “Das Globalisierungsdilemma. Analyse und Lösungsmöglichkeit”, ms., 2000.

de dos grupos diferentes. El objetivo sería, por una parte, llenar el déficit de tiempo de trabajo que acumulan los perdedores en el corto plazo (por ejemplo, invirtiendo en el capital humano y procediendo a hacer transferencias de tiempo de trabajo) y, por la otra, fijar compensaciones permanentes a los perdedores en el largo plazo (por ejemplo, mediante un modelo de renta básica o mediante un impuesto sobre el ingreso negativo). Pero el establecimiento de programas de este tipo está lejos de ser una empresa autopropulsada, pues los perdedores de la modernización ya no están en posición de hacer valer un derecho de veto poderoso. Las opciones en cuanto a la conservación o el abandono de un nivel apropiado de bienestar social *general* dependen en gran parte de consideraciones de justicia. Ahora bien, las orientaciones normativas no pueden tocar a las mayorías, excepto en la medida en que deriven de tradiciones fuertes inscritas en culturas políticas bien establecidas.

No es una hipótesis irrealista para Europa, donde las tradiciones del movimiento obrero y el mensaje social de la Iglesia constituyen siempre un trasfondo que favorece un sistema inclusivo de seguridad social tanto para los partidos social-demócratas como para los partidos demócrata-cristianos. Sin embargo, nos preguntamos, incluso en ese caso, si los gobiernos nacionales no tendrían la posibilidad de desarrollar políticas de acompañamiento social más eficaces que las que podría emprender la Unión Europea con su pesadez notoria. Ello despierta la pregunta polémica de saber de qué manera la intensificación de la competencia mundial afecta el margen de acción de los gobiernos nacionales. En mi libro *Después del Estado-Nación*,¹⁶ puse el acento en el paso hacia una constelación posnacional. A partir de entonces, se me han dirigido ciertas objeciones.¹⁷ Pero, cuando menos, no existe una relación lineal entre la mundialización económica y una autonomía decreciente del Estado-Nación, como tampoco hay una relación inversa entre el nivel de bienestar social y el del empleo.

16 Habermas, J., *Après l'Etat-Nation*, trad. de R. Rochlitz, Fayard, 2000.

17 Grande, E. y Risse, Th., "Bridging the Gap", *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, octubre de 2000, pp. 235-266.

- Aun si el Estado, en su interacción con poderosos actores sociales en las arenas nacionales, no depende de presiones mundiales crecientes ejercidas desde el exterior, sí ha necesitado, de todas maneras, aprender a jugar un papel menos dominante. La literatura neo-corporativista pone en evidencia la función moderadora de un Estado que será de ahora en adelante cooperativo, en el marco de negociaciones con entidades más o menos independientes. El Estado parece adoptar un nuevo modo de acción, más persuasivo que autoritario, aún cuando es todavía el único que dispone de los medios legítimos para el uso de la fuerza.¹⁸
- Aunque los gobiernos se vean obligados, bajo la presión de la competencia internacional, a bajar los impuestos sobre el capital, parecen beneficiarse todavía de la posibilidad de elegir entre diferentes opciones en ámbitos políticos que tienen un impacto directo sobre la interdependencia entre la tasa de desempleo y el nivel de bienestar social.¹⁹

Siendo así, ni uno ni otro argumento invalidan la tesis según la cual:

- los gobiernos nacionales están cada vez más embrollados en redes transnacionales y, por ello, dependen cada vez más estrechamente de los resultados de negociaciones asimétricas, a lo que se suma el hecho aún más importante...
- que, sea cual fuere la política que se elija, esos gobiernos están obligados a adaptarse a las restricciones de los mercados mundiales desregulados y, como consecuencia, deben aceptar desigualdades crecientes en la repartición del producto nacional bruto.²⁰

18 Esser, J., "Der kooperative Nationalstaat im Zeitalter der Globalisierung", en Döring, Diether (ed.), *Sozialstaat in der Globalisierung*, Francfort-sur-le-Main, Suhrkamp, 1999, pp. 117-144.

19 Scharpf, Fritz W., "The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy", *Journal of European Public Policy*, núm. 7, 2000, pp. 190-228.

20 Para el caso de Alemania, véase Hauser, R. y Becker, I., "Wird unsere Einkommensverteilung immer ungleicher? Einige Forschungsergebnisse", en Döring, Dieter, *op. cit.*, nota 18, 1999, pp. 40-87.

Lo que está en juego es la siguiente cuestión: nuestros Estados-Nación de grandes o pequeñas dimensiones, necesariamente dependientes y complacientes, ¿pueden acaso conservar, cada uno de manera separada, la capacidad de escapar al destino de adaptarse en mayor medida al modelo social hoy impuesto por el régimen económico dominante a escala mundial? De la misma manera que la visión ético-antropológica que quiere que los hombres y las mujeres sean agentes racionales que exploten su propia fuerza de trabajo, la visión moral de una sociedad que acepta exclusiones y abismos sociales cada vez mayores y la visión política que abandona partes de democracia a cambio de libertades económicas son elementos de una visión neoliberal, que es incompatible con el tipo de autocomprensión normativa que prevalece, hasta ahora, en toda Europa. Este diagnóstico sugiere otra lectura de los aspectos económicos del proyecto europeo. En la medida en que las naciones europeas parecen considerar que una regulación de la economía mundial equilibraría las consecuencias sociales desastrosas que traen consigo las desigualdades en materia de repartición de riquezas, ellas deben contar conjuntamente con la influencia determinante que adquiriría la Unión Europea en tanto actor en la escena mundial (*global player*). En relación con el futuro de la sociedad mundial, nosotros, europeos, tenemos un interés legítimo por hacer oír nuestra voz en el marco de un concierto internacional que está, hasta ahora, dominado por una visión muy diferente de la nuestra.

(2) *Dilemas*

(2) Incluso si hacemos abstracción de este objetivo político considerable, hay otras razones para hacer avanzar el proyecto de una Constitución para Europa. Estas se deducen de los efectos problemáticos que producen las decisiones tomadas en el pasado. Hay en primer lugar el desafío evidente que representa la reforma de las instituciones de la Unión Europea; ese desafío radica en el dilema actual que constituyen, por un lado, la capacidad limitada del Consejo para atenuar las divergencias entre Estados miembros,

y, por el otro, la preferencia política que se expresa a favor de la integración de un número importante de nuevos miembros, lo cual agrava el problema de falta de homogeneidad y aumenta la complejidad de los sujetos cuyo tratamiento centralizado es urgente. Pero ello constituye sólo la superficie de problemas *estructurales* más graves que provienen a) de la asimetría entre una integración horizontal bastante fuerte, operada por el sesgo de los mercados y una integración vertical bastante débil de gobiernos nacionales que siguen haciéndose la competencia, y b) a un déficit correlativo de legitimación democrática que afecta las decisiones de la Unión Europea.

a) Hasta el presente, los gobiernos nacionales han conservado ampliamente sus competencias en materia de política financiera, económica y social, aún cuando han transferido su soberanía monetaria a una institución independiente y supuestamente apolítica: el Banco Central Europeo (BCE). Dichos gobiernos han renunciado a importantes medios de intervención. Por ese hecho, la necesidad de una armonización de las políticas nacionales aumenta, en el momento en que la unión monetaria culmina la integración económica. Practicando modelos fiscales, regímenes de política social y tipos de arreglos neo-corporativistas diferentes, los gobiernos nacionales, en el cuadro de sus diferentes tradiciones jurídicas y políticas, responden de manera diferente a los mismos desafíos, siendo que los efectos cruzados de sus políticas producen golpes que se revierten, contraproducentes para unos y otros. Las reacciones no coordinadas de gobiernos vecinos frente a las protestas provocadas por un brusco incremento del precio del petróleo, en septiembre pasado, nos ofrecen un buen ejemplo, en este caso de carácter benigno. Los gobiernos nacionales están siempre en competencia unos con otros, buscando cada uno adaptar de la manera más favorable su régimen social a las exigencias fiscales. Al mismo tiempo, están enfrentados al desafío que constituye la búsqueda de un acuerdo sobre criterios sociales mínimos; ahí se encuentra el primer paso en dirección de una unión social tal como la proponía Jacques Delors, unión que favorecería la convergencia europea en cuanto a los niveles de provisión y de beneficio.

b) Las disparidades producidas por una integración de largo alcance desde el punto de vista económico y una integración corta desde el punto de vista político pueden ser rebasadas por una política autorreferente, creadora de organismos políticos de un grado superior, capaces de ponerse a la altura de las presiones ejercidas por los mercados desregulados. Desde ese punto de vista, el proyecto constitucional puede ser interpretado como una tentativa conjunta de los gobiernos nacionales para reconquistar frente a Bruselas una parte de esta capacidad de intervención política que cada uno de ellos perdió en su ámbito. Esta iniciativa resolvería además otro dilema. Lo que es percibido como un déficit democrático de las principales autoridades europeas ya es fuente de una insatisfacción creciente. En la medida en que el Consejo Europeo y la Comisión superen una política creadora de mercados —limitada a una “coordinación negativa”—, para ir hacia una “coordinación positiva”, en esa misma medida el impacto, percibido a gran escala, de tales medidas sobre la redistribución demandará un tipo diferente de solidaridad cívica. Hasta aquí, los flujos de legitimación han sido canalizados casi exclusivamente por las instituciones y los procedimientos democráticos de los Estados-Nación, siendo que las negociaciones y los acuerdos de Bruselas están todavía lejos de tal nivel de legitimación. Las decisiones del Consejo de Ministros y de la Comisión Europea afectan ya a la mayor parte de los decretos de los cuerpos legislativos nacionales, sin estar sometidas a una discusión apropiada en las arenas nacionales, las cuales no son accesibles sino a los titulares de un pasaporte europeo.

La opacidad de este proceso de decisiones y la ausencia de toda oportunidad de participar en él provocan una desconfianza recíproca entre los ciudadanos. Claus Offe ha descrito los problemas que suscitan a la vez el miedo en el interior de las naciones y la rivalidad que existe entre ellas; son problemas ligados a la redistribución fiscal, a la inmigración *proveniente de* otros Estados y a los flujos de inversiones *que salen hacia* éstos, a las consecuencias sociales y económicas que supone la competencia acrecentada entre países que tienen niveles de productividad diferentes, etcétera.

Al describir la situación actual como un “estado de naturaleza pacificado”, Offe sugiere que “la creación de un Estado” sería la solución —creación de un Estado europeo que no reproduciría el modelo del Estado-Nación—. Ahora bien, incluso un observador tan escéptico como Offe exige que “el organismo que realizará eventualmente un régimen de ‘civilidad organizada’, encargado de gobernar el espacio europeo en su conjunto..., se adapte a dos criterios de todo orden político aceptable, que la totalidad de los Estados europeos han establecido, a saber: la legitimidad y la eficacia”.²¹

II. ¿LA UNIÓN EUROPEA PUEDE LLEGAR A SER UN ESTADO FEDERAL?

Acabamos de ver las razones por las cuales deberíamos impulsar el proyecto de una Constitución Europea. Pero, ¿Europa, en su forma actual, ofrece las condiciones necesarias para el establecimiento de tal diseño?, dicho de otro modo, ¿ofrece las condiciones necesarias para la creación de una federación y no solamente de una confederación de Estados-Nación? Abordaré, para comenzar, la objeción bien conocida de los euroescépticos (1), luego discutiré con más detalle algunos de los requisitos necesarios de una Unión que quisiera dotarse a sí misma de ciertas características estatales (2 a-c).

(1) *La tesis de “la inexistencia de un pueblo europeo”*
(no-demos-thesis)

(1) Los euroescépticos rechazan la transferencia de la base de legitimidad, de los tratados internacionales a una Constitución Europea. Argumentan que “no hay, hasta ahora, un pueblo europeo”.²² Lo que parece faltar es, entonces, el sujeto mismo de un proceso constituyente o, dicho de otro modo, ese colectivo singular

21 Offe, Claus, “Is there, or can there be, a European society?”, ms., 2000, p. 13.

22 Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Welchen Weg geht Europa?*, Munich, C. F. von Siemens Stiftung, 1997.

que representa al “pueblo” en tanto que éste se constituye a sí mismo como Nación democrática. Esta tesis de “la ausencia de pueblo europeo” (*no-demos-thesis*) ha sido criticada a la vez a partir de bases conceptuales y a partir de bases empíricas.²³ No hay que confundir la Nación de los ciudadanos con una comunidad de destino marcada por un origen, una lengua y una historia comunes. Dicha confusión desconoce, en efecto, el carácter voluntarista de una Nación cívica cuya identidad colectiva no existe ni independientemente del proceso democrático que le da nacimiento, ni antes de éste.

Esta concepción cívica de la “Nación”, en oposición a una concepción étnica, refleja a la vez la trayectoria histórica de los Estados-Nación europeos, y el hecho de que la ciudadanía democrática crea una solidaridad entre extranjeros, solidaridad abstracta y fundada sobre el derecho. Históricamente, la primera forma moderna de integración social se realizó gracias a nuevos mecanismos de comunicación que, efectivamente, han sido *facilitados* por los contextos compartidos de comunidades que se formaron espontáneamente. Dicho esto, el hecho de que la democracia moderna y el Estado-Nación se hayan desarrollado juntos no habla a favor de ninguna prioridad de éste último con respecto a la primera. Revela más bien un *proceso circular*, por el cual la democracia y el Estado-Nación se estabilizaron uno al otro. Uno y otro han creado conjuntamente la innovación asombrosa de una solidaridad cívica que luego ofrece el cimiento de las sociedades nacionales. La conciencia nacional se debe tanto a la comunicación de masas de lectores que se beneficiaron de la escolaridad como a la movilización de masas de electores a los cuales se ha conferido el derecho de voto y a la de soldados convocados bajo una bandera. Esta conciencia ha sido moldeada por la construcción intelectual de historias nacionales no menos que por el discurso de los partidos que se hacían competencia en la lucha por el poder y el derecho de gobernar.

²³ Habermas, J., “L’inclusion: association ou enfermement? Du rapport entre Nation, Etat de droit et démocratie”, en varios autores, *L’intégration républicaine*, trad. de R. Rochlitz, Fayard, 1998, pp. 121-150.

(2) *Requisitos funcionales precedentes*

(2) De la historia de los Estados-Nación europeos podemos obtener dos lecciones. Si esta forma artificial de identidad colectiva fue el fruto de un proceso doloroso de abstracción, que condujo de una conciencia local y dinástica a una conciencia nacional y democrática, ¿por qué la formación de este tipo de solidaridad cívica entre personas, extranjeras unas a otras, sería condenada a detenerse precisamente delante de las fronteras de los Estados-Nación? Las condiciones artificiales en las cuales la conciencia nacional ha nacido nos recuerdan, además, las condiciones empíricas necesarias para la extensión de dicho proceso improbable de formación de la identidad más allá de las fronteras nacionales: (a) el nacimiento de una sociedad civil europea; (b) la construcción de un espacio público de escala europea y (c) la creación de una cultura política susceptible de ser compartida por todos ciudadanos europeos.

(a) Considerados de ese modo, esos puntos de convergencia en el seno de un proceso bastante complejo son los requisitos funcionales necesarios para una Unión Europea democráticamente constituida. A pesar de ello, esos procesos anticipados dependen en su momento del efecto de catálisis y del papel activador de un cuadro constitucional. Europa debe aplicar a sí misma “la lógica de una creación circular del Estado y de la sociedad que ha dado forma a la historia moderna de los países europeos”.²⁴ Podemos suponer que entre más autonomía financiera adquiera la Unión Europea y más amplias atribuciones pueda ejercer el Parlamento, el centro de gravedad de las prácticas nacionales, que hasta ahora solamente han sido establecidas en sociedades civiles diversas, se desplazará él también. Las actividades de los partidos políticos, de los grupos de cabildeo y de los grupos de interés público, de las organizaciones de comercio, de los sindicatos y de los grupos profesionales, de las asociaciones cívicas y culturales, de las comunidades religiosas, de los movimientos sociales y de las formaciones de pro-

²⁴ Offe, Claus, *op. cit.*, nota 21, p. 13.

testa serían, en mayor medida, transferidas de las capitales nacionales a Estrasburgo y a Bruselas.

Aún más importante, los intereses comprometidos aquí, que se desarrollaron al mismo tiempo en virtud de la ideología política, del sector económico y del empleo, de la clase social, de la religión, del carácter étnico y del sexo, se fusionarían superando las fronteras nacionales.²⁵ Vista de este modo, la reconstitución transnacional de intereses paralelos daría nacimiento a un sistema de partidos propiamente europeos y a redes transfronterizas, siendo remplazados los principios de organización territoriales por principios funcionales.

(b) No habrá remedio al déficit de legitimación sin un espacio público a la escala de Europa, por el cual los ciudadanos de todos los Estados miembros sean incluidos en el proceso englobante de una comunicación política recentrada. La legitimación democrática requiere un contacto mutuo entre, de un lado, la deliberación institucionalizada y la toma de decisión en el interior de los parlamentos, de los tribunales y de los cuerpos administrativos, y, por el otro, el proceso inclusivo de una comunicación de masas informal. Por el momento, la infraestructura necesaria para la producción a gran escala de opiniones públicas diversificadas sólo existe dentro de los límites de los Estados-Nación. Un espacio público a la escala de Europa no debe ser concebido como la simple proyección de un modelo que nos es familiar, de un nivel nacional al nivel europeo. Nacerá más bien de la apertura, *de unos a otros*, de los universos nacionales existentes, y dará lugar a la interpenetración de comunicaciones nacionales recíprocamente traducidas. No se requiere de una comunicación pública estratificada, cuyos estratos correspondan punto por punto a un “piso” diferente en un sistema político de varios niveles.

La infraestructura comunicacional de un espacio público democrático tiene como función transformar los problemas sociales en temas de debate y permitir a los ciudadanos referirse al mismo

²⁵ Schmitter, Ph., “Imagining the Future of the Euro-Polity”, en Marks, Gary y Scharpf, Fritz W. (coord.), *Governance in the European Union*, Londres, Sage Publications, 1996, pp. 121-150.

tiempo a temas idénticos de la misma importancia, aportando contribuciones o simplemente adoptando una posición afirmativa o negativa con respecto a noticias y opiniones. El programa político de las instituciones europeas puede ponerse en sintonía con cada una de las opiniones públicas nacionales, con la única condición de que éstas sean vinculadas entre ellas de manera apropiada. Los medios nacionales de un país restituirían la sustancia de las controversias significativas llevadas a cabo en otros países, de modo que las opiniones públicas puedan converger hacia las mismas variedades de contribuciones sobre un mismo conjunto de temas, sea cual sea su origen. El hecho de que esos flujos de comunicación horizontales y múltiples deban pasar a través de los filtros de la traducción no reduce su función esencial.

En el interior de una Unión en la cual los miembros son actualmente quince, se hablan trece lenguas diferentes, reconocidas oficialmente. A primera vista, eso constituye un obstáculo incómodo al desarrollo de una política compartida por todos. El multilingüismo oficial en el interior de las instituciones de la Unión Europea es necesario para el reconocimiento del valor y de la integridad iguales de todas las culturas nacionales. Pero una vez protegidos por esta garantía jurídica, es más sencillo practicar, de cara a cara, el inglés como lengua de trabajo, cada vez que las diferentes partes no tengan otra lengua común.²⁶ De todos modos, es lo que sucede en los hechos, en círculos cada vez más grandes. Además, los pequeños países como Holanda o Dinamarca, Noruega o Suecia son buenos ejemplos de la capacidad de la educación escolar para difundir el inglés como segunda primera lengua (*second first language*) a la escala de poblaciones enteras.²⁷

(c) En la medida en que la creación de una opinión pública europea depende de la contribución vital de los actores de una sociedad civil europea, el espacio público europeo debe estar al

26 Kraus, P. A., "Von Westfalen nach Kosmopolis. Die Problematik kultureller Identität in der Europäischen Politik", *Berliner Journal für Soziologie*, núm. 2, 2000, pp. 203-218; *id.*, "Political Unity and Linguistic Diversity in Europe", *Archives of European Sociology*, t. XLI, 2000, pp. 138-163.

27 P. A. Kraus menciona una encuesta según la cual incluso la mayoría de los suizos prefieren el inglés como lengua transmisora común a las dos otras lenguas practicadas en el país.

mismo tiempo insertado dentro de una cultura política igualmente compartida por todos. Esta exigencia ha provocado entre los intelectuales un debate tormentoso. La incomodidad de la pregunta “¿qué es Europa?” proviene de la difusión planetaria de las realizaciones de una cultura europea que se ha impuesto en todas partes y que, dicho sea de paso, no ha reflexionado sobre su idea, su naturaleza y su origen sino a partir del siglo XIX.²⁸ Permítanme, sin embargo, que evoque dos de las experiencias históricas específicas que han conocido nuestros países, que hacen resonar el eco de reacciones que merecen ser remarcadas. Más que cualquier otra cultura, Europa ha enfrentado conflictos estructurales, confrontaciones agudas y tensiones persistentes, a la vez en la dimensión social y en la dimensión temporal.

En la *dimensión social*, la Europa moderna ha desarrollado dispositivos institucionales para resolver de manera productiva conflictos tanto intelectuales como sociales y políticos. En el curso de luchas si no fatales, por lo menos lamentables, Europa ha aprendido a enfrentar divergencias, rivalidades y cismas profundos entre poder secular y poder eclesiástico, entre ciudad y campo, entre fe y conocimiento, entre confesiones religiosas militantes y Estados-Nación beligerantes. En la *dimensión temporal*, la Europa moderna institucionalizó, en términos de un sistema ideológico de partidos políticos, un espectro completo de interpretaciones rivales de la modernización capitalista —conservadora, liberal y socialista—. Durante el proceso de apropiación intelectual heroica de una rica herencia judía y griega, romana y cristiana, Europa supo llegar a una actitud sensible y a una respuesta equilibrada, tanto frente a la pérdida lamentable de un pasado tradicional en vías de descomposición, como frente a la promesa de beneficios futuros que podían obtenerse de la productividad actual y de una descomposición creativa. Además, ambas innovaciones han funcionado como un acicate que suscita una reflexión crítica acerca de nuestras actitudes ciegas y produce un descentramiento de aquellas perspectivas demasiado selectivas. No hay en ello ninguna contradicción con la crítica —que está bien e, incluso, demasiado bien aceptada—,

28 Den Boer, P., “Europe as an Idea”, *European Review*, t. 6, octubre de 1998, pp. 395-402.

de nuestro pasado eurocentrista y agresivo, pues esta crítica viene primero de una autocrítica continua. Sea como sea, la secularización de un universalismo igualitario e individualista, que alimente nuestra autocomprensión normativa, no constituye una realización despreciable de la Europa moderna y, todo lo contrario, puede facilitar el paso hacia una democracia posnacional.

Este cuadro histórico debería hacer más fácil la transición hacia dicha democracia, basada en el reconocimiento mutuo de las diferencias entre culturas nacionales fuertes y orgullosas. Además, los Estados-Nación europeos comparten desafíos idénticos, a los cuales se enfrentan actualmente. Esos Estados-Nación están todos en proceso de convertirse en países de inmigración y sociedades más o menos multiculturales. Todos están expuestos a los efectos de la mundialización económica y cultural que nos hace conscientes de una herencia normativa compartida. Esta nueva conciencia de lo que los europeos tienen en común ha alcanzado una expresión admirable en la Carta Europea de Derechos Fundamentales. Los miembros de lo que se llama la “Convención” han alcanzado un acuerdo sobre ese documento remarcable, en un lapso considerablemente corto.

Aún si la Conferencia de Niza se contentará de “proclamar” dicho catálogo de derechos fundamentales más que de hacer una “declaración” con valor de compromiso firme, tal Carta tendrá una influencia decisiva sobre la jurisdicción de la Corte Europea de Justicia, que hasta ahora se había preocupado sobre todo, como se establece en los tratados europeos, de las “libertades de mercado”. La Carta rebasa ahora de lejos tal visión tan estrecha. Ella articula una visión plenamente social del proyecto europeo.²⁹ El documento contiene una prueba suplementaria de lo que reúne a los europeos desde el punto de vista normativo. Tomando en cuenta las perspectivas sorprendentes abiertas por los recientes desarrollos de la biotecnología, el artículo 3o. de la Carta establece en dos vertientes el derecho de cada persona a su integridad física y mental. De este derecho se deduce en lo sucesivo la prohibición

29 Däubler, W., “In bester Verfassung”, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, noviembre de 2000, pp. 1315-1321.

de toda práctica de eugenismo positivo, así como la clonación reproductiva de los organismos humanos.

III. INTERROGACIONES CONSTITUCIONALES

Suponiendo que el proyecto constitucional sea realizable tanto como deseable, ¿cuáles son los principales problemas de los que habrá que preocuparse para la elaboración de una Constitución Europea? En su discurso del 12 de mayo de 2000 en la universidad Humboldt, Joschka Fischer expuso los principales elementos del problema más difícil, el de saber cómo combinar adecuadamente “la Europa de los Estados-Nación” con “la Europa de los ciudadanos”. Mencionó también algunas alternativas convencionales que permitirían desarrollar, a partir de las instituciones existentes, un Parlamento más fuerte, un gobierno eficaz pero responsable y una Corte de Justicia designada democráticamente. Tales proposiciones³⁰ no agotan el abanico de opciones imaginables; de cualquier modo, Fischer aborda de manera adecuada el problema central de una Federación de Estados que preservaría y debería preservar su integridad nacional, en la medida en que ocuparán una posición mucho más sólida que la que ocupan generalmente los miembros de un Estado federal. En ese contexto, algunas remarcas son quizá pertinentes.

(1) La sustancia política de toda Constitución Europea reside a la vez en una respuesta bien precisa a la cuestión de las fronteras territoriales y en una respuesta mucho menos precisa a la cuestión de saber cómo repartir las competencias entre instituciones federales e instituciones nacionales. En lo que respecta al primer problema de la pertenencia a la Unión, es importante decir rápidamente cuáles son los países que forman parte y los que están excluidos. La definición de fronteras es siempre compatible con una diferenciación interna entre un centro y una periferia, relativa

³⁰ Fischer evoca para la segunda cámara la opción entre el modelo del Senado americano y el *Bundesrat* alemán, y para el cuerpo gubernamental la opción entre dos construcciones, una desarrollada a partir del Consejo de Ministros europeo, y la otra parecida al actual Consejo Europeo, pero con un presidente electo directamente.

a la diferencia de velocidad y grado de integración. El problema de una “Europa a varias velocidades” conduce a otro problema, el de la definición provisional de competencias, la cual debería dejar un cierto margen a la experimentación. Las definiciones controvertidas en lo que respecta a qué seguirá siendo competencia legislativa exclusiva de los Estados-Nación, lo que será materia de legislación concurrente y lo que será reservado al poder de decisión de las autoridades federales, debería ciertamente, desde un principio, ser establecido en sus trazos principales. Pero esta parte del centro orgánico de la Constitución debería quedar abierta a revocación y a revisión en el curso de periodos definidos de antemano, de manera tal que las contingencias imprevistas del proceso de unificación por venir puedan ser inteligentemente integradas en un cuadro constitucional estable. Este tipo de definición temporal de ciertas cláusulas es perfectamente compatible con la idea de una Constitución como proyecto democrático que busque realizar de manera cada vez más exhaustiva, en medio de circunstancias históricas que cambian, un sistema de derechos fundamentales que ha sido el objeto de una declaración.³¹

(2) La “subsidiariedad” es el principio funcional adaptado a las necesidades de diversas unidades pertenecientes a una misma Federación y distintas desde el punto de vista territorial. Pero entre más grandes son las diferencias —ya sea desde el punto de vista de la importancia del territorio y de la población, del peso y del desarrollo económico, del poder político, de la forma de vida cultural y de la identidad colectiva—, más grande es el riesgo de que las decisiones mayoritarias tomadas en niveles muy altos no respeten el derecho de igual coexistencia, el cual está fundado sobre el reconocimiento mutuo de la diversidad. Las minorías estructurales limitan el alcance de la aplicación de las decisiones mayoritarias legítimas. En tal situación, la legitimidad no puede asegurarse sino a condición de que ciertos dominios queden reservados a negociaciones consensuales. Como nos lo han enseñado países como Suiza u Holanda, los procedimientos de este tipo tie-

31 Habermas, J., *Droit et démocratie* (1992), trad. de R. Rochlitz y C. Bouchindhomme, Gallimard, 1997, cap. IX.

nen el defecto de falta de transparencia. A este respecto, referendos organizados en toda Europa darían a los ciudadanos oportunidades más amplias y medios más eficaces de participar en la elaboración de los programas políticos.³²

(3) Dos proposiciones menos dramáticas merecen ser tomadas en cuenta. Si una parte de los miembros del Parlamento Europeo fuesen al mismo tiempo miembros de sus parlamentos nacionales respectivos, ello permitiría superar el déficit de legitimación y de reforzar las conexiones entre el cuerpo legislativo europeo y las arenas nacionales. Existe, sin embargo, un déficit no sólo del lado *input*, sino también del lado *output*, pues la legislación federal sólo es implementada por las autoridades nacionales, regionales o locales. A este respecto, Ingo Pernice³³ ha sugerido transformar el actual “Comité de Regiones” en una cámara que conferiría a los actores del Estado que actúan sin llegar al nivel nacional, una capacidad de influencia sobre los programas políticos de la Unión Europea, lo cual facilitaría la aplicación del derecho europeo en el otro extremo de la cadena.

&
& &

Me gustaría comentar dos puntos de la intervención de Dominique Schnapper.** Primero, el grado de integración política del cual es portador el patriotismo constitucional depende evidente-

³² Grande, E., “Post-National Democracy in Europe”, en Greven, Michael Th. y Pauly, Louis W. (coords.), *Democracy beyond the State?*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2000, pp. 115-138; *id.*, “Demokratische Legitimation und europäische Integration”, *Leviathan*, núm. 24, 1996, pp. 339-360.

³³ Pernice, Ingo, “Wich Institutions for what Kind of Europe?”, ms., 1999; para otra concepción, véase Rousseau, Dominique, “Pour une constitution européenne”, *Le Débat*, núm. 108, enero-febrero de 2000, pp. 54-73.

** [Miembro del Consejo Constitucional francés, la socióloga Dominique Schnapper coincide con Habermas en la importancia de promover la construcción de un espacio público europeo, pero duda de su factibilidad. Al subrayar la importancia de los aspectos cívicos y étnicos de la ciudadanía, Schnapper piensa que la legitimidad de las instituciones europeas sufre todavía de un déficit de interiorización. “La ciudadanía sólo adquiere verdaderamente sentido y organiza realmente a las sociedades históricas cuando se inscribe dentro de instituciones políticas y prácticas sociales cuya legitimidad ha sido interiorizada a lo largo de siglos”. Schnapper, D., “De la difficulté de la construction d’un espace public européen”, *Cultures en Mouvement*, núm. 35, marzo de 2001, p. 20 (N. del T.).]

mente de lo que entendamos por éste. Aquí ella y yo estamos más cerca de lo que hubiese pensado. El patriotismo constitucional significa evidentemente que los principios constitucionales son interpretados a la luz de historias nacionales e insertados en ellas, es decir, en el contexto específico a partir del cual se efectuó la única forma de institucionalización de tales principios que hasta la fecha se ha realizado satisfactoriamente: la de los Estados-Nación. Pero yo no veo —aquí diferimos quizá sobre el plano empírico— por qué esa gran realización que son los Estados-Nación no podría extenderse más allá de las fronteras nacionales, por qué sería imposible ampliar a la escala de Europa la especie muy innovadora, aunque artificial, de solidaridad que representa la ciudadanía. Es claro que, para los alemanes, los principios constitucionales están anclados en la ética, en los hábitos, en las actitudes y en las prácticas de los ciudadanos, a través de un contexto completamente diferente del que ha existido en Francia. Aquí [en Francia], ustedes tienen una reescritura continua de la historia de la Revolución, que aporta un contexto de lo que ustedes entienden por “Nación” —la suya—. No sólo la historia que conduce del Estado a la Nación y de la Nación al Estado ha sido diferente en Alemania, sino que además nosotros hemos conocido muchas tentativas frustradas de institucionalizar dichos principios y el último de los fracasos fue de un género muy particular. Así, aunque nuestras interpretaciones sean diferentes, los significados que asignamos a esos principios constitucionales son más o menos los mismos y se sobreponen en gran medida. Las tradiciones jurídicas y las prácticas nos lo muestran. Yo no estoy seguro, en lo que respecta a ese primer punto, que ello conduzca a hablar de una fusión entre, por un lado, dichos elementos prepolíticos, prejurídicos, preconstitucionales —elementos étnicos o históricos—, y, por la otra, los elementos cívicos. La ciudadanía es una dimensión jurídica, creada por vías jurídicas, por medio de la cual se constituye una Nación cívica. Lo que significa que la encarnación de tales principios dentro de las prácticas y las costumbres pasa por una lectura histórica. Estamos de acuerdo sobre ese punto. Pero ese no es un verdadero argumento para defender la tesis según

la cual el proceso de creación de una solidaridad cívica deba necesariamente detenerse delante de las fronteras nacionales.

El segundo punto enfatizado por madame Schnapper concierne a esta función del Estado-Nación que consiste en domesticar, en civilizar y en reprimir las hostilidades étnicas y en compensar las tendencias a la fragmentación. Esa es, evidentemente, una función del Estado-Nación. Pero pienso que algunos de esos conflictos que han sobrevivido a la formación del Estado-Nación —en Irlanda del Norte o en Bélgica— pueden encontrar un arreglo más fácilmente en el cuadro de una unidad más amplia que deje lugar a regiones para las cuales no haya lugar en el cuadro de Estados-Nación estrechamente definidos unos con respecto a otros.

En lo que respecta al cuadro largamente esbozado por Alain Touraine, éste desarrolla un universo de discurso completamente nuevo. Se trata de la mundialización.*** Yo, por mi parte, dejé abierta la cuestión de saber si se trata de un prolongamiento de tendencias de largo plazo del capitalismo transnacional. Sea cual fuere nuestra interpretación, ustedes no objetarán que hay allí una nueva constelación en la cual, justamente por razones económicas, es más difícil para los gobiernos nacionales mantener cierto nivel de bienestar generalizado y de igualdad de ingresos o incluso de propiedad. Allí la posibilidad de gravar la propiedad está restringida en comparación a lo que hemos conocido en los años sesenta o setenta. Los gobiernos nacionales disponen de menos medios para controlar los recursos fiscales de las sociedades localizadas en el interior de las fronteras nacionales, proceso que parece irreversible.

*** [En la intervención a la que se refiere Habermas, Alain Touraine criticó el punto de vista que “acepta el declive del Estado-Nación” pues, dijo, “no pienso que vivamos en una economía globalizada y en un sistema mundial. Durante los diez últimos años, hemos estado dominados por una ideología extremadamente eficaz pero que no corresponde a los hechos. La idea de globalización significa que la economía funciona a nivel planetario. A ese nivel ningún poder o autoridad política, social, moral podría controlar la economía. Por lo tanto, vivimos en un mundo en el cual el sistema económico no puede y no debe ser controlado por ninguna autoridad política. Eso no corresponde a los hechos”. Touraine, A., “La séparation de l’Etat et de la Nation”, *Cultures en Mouvement*, núm. 35, marzo de 2001, p. 22 (N. del T.).]

Lo que no entiendo, tomando en cuenta el análisis de usted,**** es su reacción al déficit democrático creciente de la Unión Europea. Usted dice, desde un nivel sociológico abstracto, que debemos aceptar la destrucción del principio político o de un cierto tipo de organización política.***** Sigo siendo, por lo que a mi respecta, “europeo a la antigua” en un punto preciso: no me resigno a esas tendencias que Luhmann ha analizado de manera maravillosa y que usted parece aceptar ahora, es decir, que los principios funcionales reemplazan a los principios normativos, o, dicho de otro modo, que la integración sistémica toma progresivamente el lugar de la integración social. Esta tendencia existe evidentemente, pero pienso que hay también algo que debe ser defendido. Para mí, nuestra autocomprensión moderna depende, desde el punto de vista normativo, de la idea de que podemos crear una organización política, democrática, de sociedades hasta ahora nacionales, organización que permita al conjunto de los ciudadanos influir mediante su voluntad en los desarrollos sociales. Es posible que yo no comprenda la posición de usted correctamente. Si usted acepta la “destrucción del principio político”, si usted recomienda terminar con esta autocomprensión ligada a nuestra idea de democracia: influir políticamente sobre los procesos sociales fundamentales que determinan nuestra vida cotidiana, entonces, en efecto, es inútil hablar del futuro de la Unión Europea. La resignación se situaría entonces en un nivel más profundo.

Pregunta del público: *El gran problema de la construcción de una consciencia europea se plantea precisamente como resultado de la globalización,*

**** [Dirigiéndose a Alain Touraine (N. del T.).]

***** [“Debemos aceptar el debilitamiento del principio tradicional de unificación de la sociedad, evitando al mismo tiempo una oposición completa entre vida económica y libertad de elección cultural. Pero tenemos necesidad de controlar la violencia en los dos casos. Es necesario, entre ambos, un espacio público y un sistema político institucional que, yo pienso, al menos durante un futuro próximo corresponderá al espacio nacional más que a cualquier otro”. Touraine, A., *op. cit.*, *supra* asterisco tres, p. 23. En su conferencia, el sociólogo francés se pregunta cómo podría construirse un nuevo sistema político en un nivel incluso más elevado que el del Estado-Nación, siendo que éste último ha dejado de ser capaz de crear nuevas soluciones para la vida política y social. Touraine acepta la idea de una Constitución Europea a condición de que ésta establezca un grado débil de integración, de modo que siga siendo la Nación el espacio de regulación esencial (N. del T.).]

la americanización del mundo. ¿No considera usted que la consciencia común de los pueblos de Europa desaparece progresivamente a favor de una cosa más global?

Respuesta de J. Habermas: Tenemos detrás de nosotros cuatro décadas de unificación europea. Consumamos la Unión Europea y, más aún, tenemos un mercado único y una moneda única. De cualquier modo existen procesos en curso que seleccionan las decisiones futuras, nos guste o no. La pregunta es más bien saber cómo resolver los problemas a los cuales nos vemos confrontados. Uno de ellos es el déficit democrático. El otro, para mí, es el de reforzar en el concierto internacional el peso político de una Europa unificada y, señaladamente, en el cuadro del régimen económico que se ha desarrollado a partir de los acuerdos del GATT, etcétera. ¿Tendremos una cultura política común? Es el sentido de su pregunta. Pienso que las diferencias culturales entre las naciones europeas y los otros continentes —incluyendo a los Estados Unidos de América, el más cercano de ellos— son más grandes y aumentan más que las diferencias entre naciones europeas. Por el momento, sólo podemos hacer pronósticos. No se trata de imponer a los pueblos más de lo que ya les ha impuesto el pasado. Si ustedes miran a la Unión Europea tal y como ella se ha construido hasta ahora, el desarrollo se ha llevado a cabo, en efecto, de espaldas a la población; la unión política, en particular, es la obra de elites políticas, no de elites intelectuales. Hasta ahora, las elites intelectuales no han entrado en escena con voces audibles para un público más amplio.

Intervención de D. Schnapper: *La dificultad de la construcción de un espacio europeo se debe al hecho de que no existe hoy una etnicidad europea. Eso no significa que no existirá nunca, pero no está dada de antemano, hay que crearla. Como usted lo ha dicho, los intelectuales, los hombres políticos y las instituciones tienen un papel importante que jugar. Es peligroso pensar que estamos en vías de crear un espacio de ciudadanía a nivel europeo sin la dimensión étnica, inseparable de las instituciones cívicas. Es exactamente eso sobre lo que usted ha puesto el acento. No hay, insisto, ningún impedimento necesario por el cual no podríamos construir esa Europa, pero ella no está dada, debe ser construida voluntaria y conscientemente. Ahora bien, la*

evolución reciente muestra que los gobiernos europeos no parecen ser partidarios apasionados de Europa. La evolución política no va, por lo tanto, en el sentido de la creación de esta necesaria dimensión étnica, condición de la constitución de una ciudadanía europea.

J. Habermas: Si usted me permitiese reemplazar la “dimensión étnica” por la “cultura política”, yo estaría completamente de acuerdo.

Pregunta del público: *Usted propone una visión de Europa muy intelectual, como un debate, una conexión. Como pudimos verlo en Seattle o actualmente en Niza, los ciudadanos activos tienden a negociar con las elites económicas y políticas. ¿No cree usted que una de las tareas de los intelectuales es establecer una mejor identificación de ese campo de negociación entre los ciudadanos y las elites?*

J. Habermas: Alain Touraine lo ha evocado: nuestra identidad es de todos modos múltiple, identidad de confesión, de contexto cultural, de clase, de región, etcétera. Las identidades nacionales se construyeron a lo largo de siglos. Francia fue hecha a lo largo del siglo XIX. La conciencia nacional de los franceses era débil en las regiones periféricas hasta 1914. Si vemos cuánto tiempo ha sido necesario para crear una conciencia nacional y si tenemos en cuenta todas las presiones de las que he hablado, ¿por qué no otra identidad, más allá de las que ya poseemos?, ¿por qué una identidad europea no podría desarrollarse, identidad que de todas maneras ya existe *in nuce*? Yo soy pro-americano a un grado que casi está prohibido serlo en Francia. Pero cuando voy a los Estados Unidos de América —y voy todos los años durante varias semanas, incluso meses— siento evidentemente que esta gran cultura me es más extraña que la cultura italiana, francesa, española o inglesa, aunque hable la lengua americana y solamente lea el francés. Por lo tanto, no partimos de una tabla rasa. Una tradición europea existe, del mismo modo que un desarrollo social, económico y político de la posguerra, desarrollo convergente en los diferentes países europeos. Claramente, el Estado de bienestar europeo es diferente del que existe en los Estados Unidos de América. Por otra parte, éstos últimos nos muestran un ejemplo maravilloso de desarrollo continuo de una Nación cívica, a pesar

de su definición anglosajona. La cultura política americana integra constantemente a nuevos pueblos —la más reciente ola de inmigración es asiática—. Es un ejemplo de desarrollo, de cambio, de movimiento interno de las identidades cívicas.

Intervención de A. Touraine: *La referencia al Estado-Nación, al Estado cívico y a su capacidad de integración cultural corresponde de manera relativamente positiva a experiencias reales. Nadie negará, en efecto, la influencia duradera del Estado-Nación a este respecto. Ahora bien, ¿cree usted que cuando una organización de integración regional de tipo económico, o bien político y militar aparece, es necesario que esta alianza supranacional corresponda a una fuerte identificación? Acabo de regresar de México que, en cierta forma, pertenece ahora a América del Norte. Es muy difícil para los mexicanos redefinirse en tanto que americanos. Sin embargo, consideran pertenecer todavía a América Latina, a una cultura hispanohablante, con otras formas de vida, de organización familiar, etcétera. ¿Es necesario imaginar que la integración económica sea completada con un tipo de integración política? No veo por qué un tipo de ciudadanía europea debiera surgir necesariamente. ¿Por qué deberíamos estar seguros que el tipo de integración fuerte y multidimensional que fue característico de los Estados-Nación se impondría a nivel europeo de manera inevitable y no solamente deseable?, ¿no cree usted que viviremos con instituciones políticas débiles o mínimas, apenas necesarias para perseguir ciertos objetivos? Tengo verdaderamente la impresión, y es también a nivel nacional, que el concepto de ciudadanía está prácticamente vacío en muchos casos.*

Hemos hablado de un modelo de Estado tanto capaz de represión como de integración. Pienso que hoy el Estado es incapaz de seguir asegurando esta última función. Estamos cada vez más convencidos de que cualquier tentativa de integración fracasa. Vivimos en sociedades menos marcadas por la cooperación que por la exclusión de 20% de su población, relegada en los suburbios cada vez más marcados étnicamente. En todos los países, y siempre en los mismos términos, más que un esfuerzo de integración es un esfuerzo de reconocimiento de la diversidad y del pluralismo lo que se observa. Existe una pluralidad de maneras de combinar la participación en la vida económica con la transformación y la reinterpretación de nuestra propia cultura.

Cuando observamos la crisis o el declive del Estado-Nación, muchos quieren recrearlo en un nivel superior. Espero que lo logren, pero creo más profundamente en la necesidad de ofrecer nuevos significados a las instituciones subnacionales, nacionales o supranacionales y al hecho de tomar en cuenta orientaciones culturales, conflictos sociales y la construcción de nuevas identidades sociales. El movimiento de integración europea va a progresar, desde mi perspectiva, pero a un nivel relativamente bajo de involucramiento afectivo, emocional e intelectual. Lo que todos tenemos en común es ese grado más débil de subordinación a los Estados y a las organizaciones políticas. No hay oposición entre el nivel europeo y el de la experiencia cotidiana, de la vida cultural y personal, salvo una diferencia de involucramiento emocional. Sigo pensando que la construcción europea se hará desde arriba, resistiendo a la hegemonía americana y organizando la participación en la vida económica mundial.

J. Habermas: Una palabra para responder a Alain Touraine. Su descripción es justa. Lo que no percibo es cómo la democracia de base, cuya especificidad funcional es la de aplicarse a los problemas culturales, podría reemplazar las funciones reguladoras hasta ahora a cargo del Estado-Nación. En el escenario de usted hay una implicación neoliberal que consiste en dejar a los sistemas autorreguladores trabajar por cuenta propia. Pero eso requeriría una discusión más prolongada.