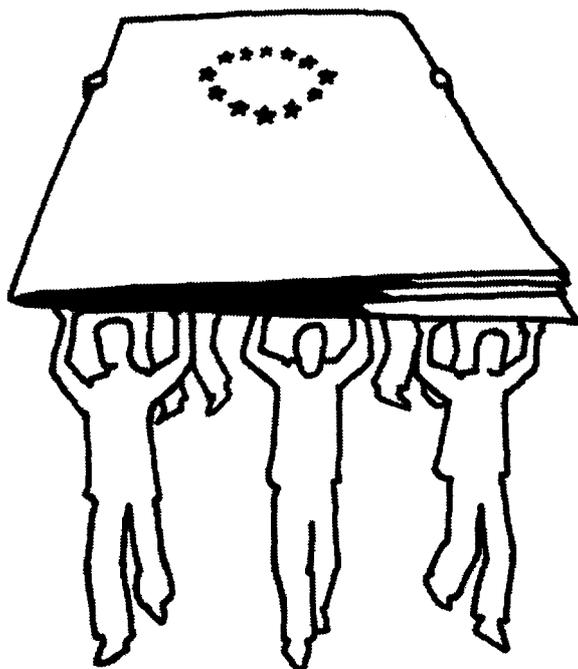


Efectos de una Constitución para la Identidad Europea

*Ludger Kühnhardt**



* Profesor de la Universidad y Director en el Centro de Investigación de la Integración Europea (ZEI) en Bonn. Colaboración especial para la revista AFESE

Cualquier esfuerzo por mirar dentro de la bola de cristal sobre la creación de una constitución europea podría ser contestado con buenos argumentos. O solamente con una contrateoría. Ya que la conclusión del proceso de elaboración de una constitución no se realizará antes de mediados del año 2004, conclusión a la que seguirán uno o dos años de ratificación maratónica, me parece más beneficioso para nuestra discusión y, de hecho, más estimulante en el sentido analítico, comparar -hasta cierto punto- el proceso europeo de elaboración de una constitución con la experiencia constitucional norteamericana. Aunque estoy consciente de que una comparación extensa sería problemática, sí existe una razón por la cual se debería mirar la experiencia constitucional norteamericana como un espejo para entender mejor a dónde se dirige el proceso europeo actual.

1. El hecho más evidente es que la constitución norteamericana sucedió a la independencia de los Estados Unidos, tanto como el actual desarrollo hacia una constitución europea sucede a la creación de la Unión Europea. En su libro "Founding Brothers" Joseph Ellis consideró la elaboración de la constitución de 1787 como la segunda fundación de los Estados Unidos. Si una constitución europea, tanto por su nombre como en la realidad, tiene el

mismo impacto, se verá en el futuro. Pero tan sólo el establecimiento de la Convención Constitucional -que se reunió en 2002 y 2003, bajo la presidencia del ex-presidente francés Valéry Giscard d'Estaing, con la participación de representantes de todas las instituciones europeas relevantes entre sus 105 miembros- fue un éxito sobre el esfuerzo infructuoso, no transparente y sumamente burocrático de manejar reformas institucionales en la UE a través de conferencias intergubernamentales más bien impenetrables. Esto da esperanzas para el inicio de un debate más político, que podría contribuir verdaderamente a formar una identidad constitucional para la Unión Europea. El concepto actual de una constitución europea está empujando -de hecho- el debate sobre una identidad europea del mundo de la academia y de las bellas letras hacia la esfera del constitucionalismo y de la política.

La formulación de la Carta Europea de Derechos Humanos - uno de los pocos resultados exitosos de la cumbre de la UE celebrada en Niza, en diciembre de 2000 - fue la primera señal de una orientación más clara en esta dirección. Mientras la "Bill of Rights" norteamericana y la décima enmienda sucedieron a la ratificación de la constitución de los EEUU, la Unión Europea lo hizo a la inversa. La Carta Básica de Derechos Humanos, el primer documento preparado por la Convención, será incluida de

manera apropiada en el sistema constitucional para hacerla justiciable. Una vez terminada esta inclusión, la noción de la identidad europea obtendrá un fuerte empuje hacia su efecto legal tal como en el caso de la implantación de derechos básicos en los EEUU. Cuando llegue el momento de definir derechos y deberes y, así, la identidad europea, el principio del Estado de Derecho podría reemplazar la prosa de grandes tomos intelectuales sobre la unidad europea en su diversidad.

Esto afectará al futuro papel que juegue el Tribunal de Justicia Europea, o en términos más generales, la cuestión de la primacía del derecho europeo sobre la legislación nacional. Al igual que en el pasado, el Tribunal de Justicia Europea actuará como motor de la integración europea a través de su interpretación del derecho comunitario. Se aumentará la resistencia en los Estados miembros, sobre todo entre los abogados, jueces y profesores de Derecho, quienes siguen entrenándose, principalmente, en las tradiciones legales nacionales y muchas veces no están de acuerdo con la idea de transferir más soberanía legal al nivel europeo. Con la inclusión de la Carta Europea de Derechos Básicos en la Constitución, esta transferencia es inevitable.

2. En el fondo del proceso de elaboración de una constitución europea está el tema de "limited powers", usan-

do la noción norteamericana de lo que en Europa se denomina "subsidiarity" o subsidiariedad -para quienes no están familiarizados con la doctrina social de la iglesia católica, en la cual el término tiene su origen-. Como todos sabemos, la evolución del federalismo norteamericano ha sido muy viva en los últimos 150 años. No obstante las limitaciones de las competencias de la Unión establecidas por la Décima Enmienda, los vínculos entre los Estados y la Unión que originalmente fueron flojos se han convertido en un "federalismo nacional" en los EEUU. El desarrollo de la UE en este sentido se verá en el futuro. Pero la reorganización de las competencias y responsabilidades lograda con la constitución, podría de hecho llevar a la Unión Europea, tanto hacia poderes limitados ("limited powers") como, al mismo tiempo, hacia más y nuevos poderes en los campos más cruciales como *gouvernance économique*, justicia y asuntos internos, y política de relaciones exteriores y de seguridad. Si la constitución europea produce equivalentes europeos de "enumerative powers" o una "supremacy clause" específica, también se verá en el futuro.

Vale la pena recordar que la constitución norteamericana al principio no tenía una constitución financiera. Tampoco la constitución europea fue autorizada para crear una. Pero el tema del federalismo financiero y los arreglos para la distribución de los recur-

sos definirán el destino de la constitución europea. Esto está, sin expresarlo, presente en todas las discusiones europeas sobre la disposición de competencias. De hecho, la cuestión del presupuesto y de la responsabilidad fiscal es esencial dentro del debate de legitimidad europeo. No importa cuánto se fortalezcan el papel del parlamento europeo y la idea de una democracia parlamentaria y transparente a través de un aumento de votación mayoritaria calificada (**qualifizierte Mehrheitswahl**) en la legislación europea, el centro del problema es la "representación sin tributación" continuada. Da igual si un impuesto europeo al final tiene apoyo y reconocimiento. En todo caso el debate constitucional, más allá del trabajo actual en la constitución, seguramente continuará en las aguas turbias de la responsabilidad financiera y de la transparencia.

La revolución norteamericana fue llevada en el nombre de la exigencia contraria: ninguna tributación sin representación. Si el grito de guerra "ninguna tributación sin representación" lograra un día ser incluido en la constitución europea que está en proceso de formación, esto de hecho significaría una revolución europea. Dentro de los aspectos no resueltos de la integración europea, éste es el más importante, lo cual demuestra que las enmiendas constitucionales serán vencidas (**Fällig werden**) en los

próximos años.

En lo que se refiere a la cuestión de extender la votación mayoritaria calificada, esto toca el nervio del asunto de la identidad en cuanto que los ciudadanos de la Unión estén o no dispuestos a aceptar la primacía europea sobre cada vez más aspectos de su vida futura.

3. El mandato de la Convención constitucional europea fue limitado, tanto como lo fue el de la Convención de Filadelfia. Al final también en la UE tendrá que haber un "gran compromiso" (great compromise) para resolver las controversias más alentadoras. En los EEUU, este se hizo en los asuntos de un sistema bicameral parlamentario, del papel especial del presidente, la estandarización monetaria, la armonización del sistema judicial, la determinación de los derechos fiscales etc. La Unión Europea, finalmente, estará obligada a encontrar un "gran compromiso" entre los intergubernamentalistas (**Intergovernmentalists**) que favorecen el papel del Consejo Europeo y los supranacionalistas, que favorecen el papel del Parlamento Europeo cuyo ejecutivo es la Comisión.

Por el momento, un arreglo así planteado -es decir, un presidente de la Comisión y un presidente del Consejo elegido a más largo plazo- parece ser un compromiso factible en vista de la identidad y las ambiciones de poder

de los diversos actores políticos en la UE actual. Tal solución podría tener su resonancia en los EEUU, que no están muy gustosos de tener que memorizar cada seis meses el nuevo nombre del presidente del Consejo. Pero yo tengo dudas sobre si este "compromiso europeo" reflejará la identidad de los ciudadanos de la UE en el futuro. Por un lado, es todavía demasiado temprano para identificarse con un presidente de la UE. Por otro lado, para nombrar un presidente de la UE, éste tiene que ser un verdadero presidente. Sólo un mandatario que es elegido directamente puede, en fin de cuentas, reclamar la representación de los ciudadanos de la Unión. Antes de la posible implementación de estas ideas, todavía le queda un largo camino a la UE, hasta que la noción de la ciudadanía de la Unión y la identidad que esta requiere para otorgar legitimación a un presidente europeo directamente elegido, sean completamente fundadas (*ins Leben gerufen???*).

4. La relación entre "deepening" y "widening" - ampliación y profundización - ha acompañado la integración europea los últimos 50 años, tanto como el impacto que las consecuencias del territorio crecido tenían sobre los EEUU. Puede ser que el eslogan americano "Go West" haya encontrado su equivalente en la Europa actual, donde la noción de "Go West" entre los

países candidatos para la UE es más fuerte que el entusiasmo en la Europa actual de "go east". Otra cuestión es si el concepto de "frontera" crecerá en Europa. Esto requeriría decisiones sobre la identidad, las cuales hasta ahora son impopulares dentro de la UE. Para esto se necesitaría por un lado, la definición de las fronteras geográficas de la UE y, por otro, una proyección política global de los intereses y de poder más allá de la perspectiva europea parroquial común. Puede muy bien ser que ambos procesos ya estén en camino aunque no se relacionan directamente con el trabajo de la Convención Constitucional.

Respecto a los límites geográficos de la UE, la cuestión política está mejor desarrollada que la cuestión mental y espiritual. Turquía ha sido reconocida como país candidato para la UE, pero en el texto final de la Constitución europea falta una referencia sólida con respecto a las raíces cristianas de Europa y a las realidades multi-religiosas de la Europa actual: con o sin la membresía de Turquía, el Islam se ha vuelto la segunda religión más grande en la UE antes del judaísmo. Tanto el debate sobre una política de inmigración común europea -vinculado a la necesidad de ejercer una política de integración para emigrantes exitosa- como los aspectos culturales y religiosos, tendrán impacto sobre la noción de la identidad europea y las

implicaciones que ésta tiene. Piensen en la relación entre estado y religión, política de familia, educación, (**gender issues**). Con respecto a este aspecto de la constitucionalización de la identidad europea, por el momento existen tantos tabúes como páginas en blanco y emociones escondidas. La sustancia de las reclamaciones de las iglesias europeas por invocar el nombre de Dios como un límite para las acciones políticas y como una directiva moral, se tendrán que tomar en serio, sobre todo porque no está explícitamente mencionada en la constitución final hasta ahora. Esto podría construir un puente entre las tres religiones monoteístas que representan a la gran mayoría de los ciudadanos europeos. También el diálogo entre las iglesias latinoamericanas y europeas, que es uno de los más nobles, aún no logrados, legados del pontificado de Juan Pablo II, se encuentra recién en su fase inicial.

Con respecto a la dimensión global de una definición europea de "frontera", el debate es todavía menos concentrado.

Ésta es la cuestión más desalentadora y que tendrá más atención y creará más debates y controversias. Será el caso de prueba final para saber si una constitución europea vendrá junto con un constitucionalismo europeo, o para ser más preciso: con un patriotismo constitucional europeo.

5. Como todos sabemos, el viaje constitucional en los Estados Unidos empezó con los Artículos de la Confederación en 1781, los cuales definieron una confederación floja sin un propósito claramente definido. En la quinta década de su existencia, el proceso de Integración europea ha acumulado una clase de pre-constitución - empezando por los Tratados de Roma y el "Single European Act" hasta los Tratados de Maastricht, Amsterdam y Niza. Después de todo, recién en la primera mitad del siglo XIX, la noción de los Estados Unidos como "un todo" obtuvo el reconocimiento general. El equivalente para Europa sería una manifestación (**Durchbruch**) de la identificación con la ciudadanía de la Unión sin perder la identidad nacional. Más que la ausencia de una voluntad política de las instituciones europeas, se dice que la variedad de idiomas y la ausencia de una esfera política homogénea, son los obstáculos más grandes para una aprobación real de la ciudadanía de la Unión dentro de la UE. No sabemos cómo se desarrollarán las cosas, pero parece evidente que existe un vacío (**Lücke**) entre la élite europea, que se comunica en un tipo de inglés, y la gente de Europa que -con razón- se agarra a su lengua materna. Aquí se puede ver un compromiso institucional que funciona prácticamente a nivel de la UE, donde el

Parlamento habla en todos los idiomas de Europa mientras en la Comisión y el Consejo los negocios se hacen en inglés, francés y alemán.

Si esto es una expresión de la americanización de Europa o más bien de la comprensión de modos de eficiencia dentro de Europa es otra cuestión. En todo caso, es obvio para Europa que los EEUU no abandonaron su liga constitucional desde que se volvieron el cuarto país más grande de habla española en el mundo, ni la cohesión lingüística en Latino América facilitó la integración política. Yo supongo que no van a ser las barreras lingüísticas, las que definen, finalmente, la habilidad de Europa para el constitucionalismo. Este será definido más bien por la habilidad de obtener perspectivas comunes acerca de los futuros retos comunes. Además será definido por la manera cómo la

Unión Europea use su propia memoria y las narraciones necesarias para transportarlas a los corazones y las mentes de las nuevas generaciones de europeos. Ya que el proceso evolutivo de la integración europea está pasando actualmente por una fase más bien tecnócrata, la tarea más difícil para la UE en las décadas que vienen será, por un lado, la de transportar la llama de la idea europea hacia una generación que creció con libertad, paz, franqueza y prosperidad, tomándolas como las realidades más normales de Europa, y por otro lado, motivarles a definir la reacción necesaria ante los futuros retos.

Una manera de asegurar que la memoria y el control interpretativo sobre el sendero del constitucionalismo europeo queden concentrados podría ser escribir una variante europea de los "Papeles federalistas".