

El modelo federal de la Unión Europea

Gabriel Pérez Pérez*

El artículo analiza las dos características básicas del proceso de integración federal de la Unión Europea. La primera es el “Federalismo Económico”, por sus principios basados en los postulados del libre mercado y la unificación monetaria; aunado a esto, y en segundo lugar, se ha desarrollado también un modelo de “federalismo intergubernamental” que busca darle a la Unión Europea un tipo de integración más social y política, el cual actualmente se encuentra con una gran incertidumbre debido al rechazo de la Constitución Europea.

En el año de 1946, en un discurso pronunciado en Zúrich, Winston Churchill lanzó la idea de que “hay una panacea que permitiría a Europa recuperar su pulso y su personalidad: los Estados Unidos de Europa”. Para Churchill, si efectivamente se tuviera unos Estados Unidos de Europa, ya fuera un Estado Federal o ya una Confederación de Estados, Europa estaría en una situación mucho más pujante que la que tenía en esos momentos; sin embargo, en aquellos días esta declaración tan solo quedó en un discurso, pero la idea de una Federación Europea será retomada más adelante¹.

En la Declaración del Ministro de Asuntos Exteriores Francés Robert Schuman de 1950, que desencadena todo el proceso de integración europea, se plantea la Federación Europea, vinculada estructuralmente a la paz. La Declaración de Schuman del 9 de mayo de 1950 hacía un llamado a Alemania y otros países Europeos para crear la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, organización internacional de integración que sería la primera de las comunidades Europeas. En ella se alude a la organización federal de Europa como horizonte y objetivo de la integración Europea².

En el presente artículo analizaremos cuál ha sido el tipo de integración federal que se ha desarrollado en la Unión Europea, la cual posee dos características básicas. Por una parte, la que algunos han calificado de “Federalismo Económico”, por sus principios basados en los postulados del libre mercado y la unificación monetaria; aunado a esto, y por otra parte, se ha desarrollado también y de forma más reciente, lo que se podría denominar como un “federalismo intergubernamental” que busca darle a la Unión Europea un tipo de integración más social y política, el cual actualmente se encuentra en proceso de desarrollo, aunque con una gran incertidumbre debido al rechazo de la Constitución Europea.

* Profesor Investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la UAM-Cuajimalpa, correo electrónico <gpperez@correo.cua.uam.mx>.

¹ Brunner, Guido, *El Poder y la Unión*, Madrid: Espasa-Calpe, 1988, p.89.

² “Francia tiende la mano a Alemania y le propone participar, en igualdad de condiciones, en una nueva entidad encargada en primer lugar de administrar en común el carbón y el acero de los dos países, y también, en un sentido más amplio, de colocar la primera piedra de la Federación Europea”. Fontaine, Pascal, *Una*

Nueva Idea para Europa. La Declaración Schuman, 1950-2000, Bélgica: Comisión Europea, 2000, pp.12-15.

El federalismo económico de la Unión Europea

Para Roberto González y Manuel Ahijado la Unión Europea se caracteriza principalmente por ser una “Unión Económica Federal”. Por una parte, la creación de uniones federales entre países obedece a un solo motivo: la defensa. Hay casos en que las uniones federales se crean básicamente para defender la soberanía e independencia de sus miembros frente a terceros. Son uniones donde el impulso defensivo es de naturaleza militar. Por otra parte, las uniones económicas también tienen una motivación fundacional defensiva, pero ya no se trata de una defensa militar de la soberanía de sus miembros, sino de una defensa de su independencia económica. Las uniones económicas suponen, por tanto, un cambio de enfoque de lo militar a lo económico³.

La teoría de una Unión Federal Económica, como destacan González y Ahijado, proviene básicamente de los postulados del teórico alemán Friedrich List (1789-1846). La esencia de la lógica de List es que la unión federal entre Estados permite encapsular su comercio exterior en una normativa común a todos ellos, aprobada por una institución común (federal), que facilita una defensa común del comercio exterior de la nueva entidad, la unión, y la creación de un *gran mercado interior* seguro, suma de los respectivos mercados domésticos de los Estados de la unión cuyo comercio entre ellos estaba sometido a circunstancias aleatorias. En este sentido, las uniones federales suponen relaciones intra-Estados, similares a las que se articulan dentro de un Estado, aseguradas por una autoridad y normativa comunes a todos sus miembros.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial las Uniones Económicas Federales surgen con fuerza. Nos encontramos con que países Europeos otrora potencias coloniales, privados de sus imperios por el proceso independentista generalizado en la inmediata posguerra; la reconstrucción de las economías nacionales dañadas por el conflicto; y el ascenso de bloques económicos poderosos en la escena mundial (Estados Unidos y la entonces Unión Soviética). Frente a esto serán precisamente pequeños Estados los que impulsen la opción federal siguiendo la lógica de List: ampliar mercados domésticos transformando su comercio exterior en comercio interior. Un ejemplo próximo en Europa del resurgir del esquema federal lo tenemos en la unión aduanera formada en 1948

por tres pequeños países, Bélgica, Holanda y Luxemburgo (Benelux). Ejemplo que tiene su importancia, entre otras cosas, porque los tres miembros del Benelux estarán entre los impulsores decididos de la creación de la entonces Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea)⁴.

La Comunidad Económica Europea (CEE) es heredera directa de las uniones económicas federales tanto en la forma como en el contenido. En la forma, porque se sustancia en un tratado constitutivo por el que se establecen instituciones comunes (federales) con capacidad normativa sobre sus miembros. En el contenido, porque interioriza el hasta entonces comercio exterior entre sus miembros (un solo mercado sin trabas internas a los intercambios comerciales, con una política comercial común frente al exterior y normas comunes a todos los Estados de la CEE). Por lo demás, esta idea de gran mercado será una constante en la evolución de la CEE desde su creación hasta la actualidad: el Mercado Común del tratado de Roma, primero; el mercado Europeo Interior del Acta Única (1987), después; y la moneda única (1999) como colofón de la idea de mercado único. En todo momento, dentro de la evolución de la Unión Europea, los países miembros han sido conscientes de la necesidad de construcción de un gran mercado, facilitando así los intercambios comerciales.

Las ideas rectoras de la Unión son sumamente ambiciosas: explotación de las economías de escala más allá de las respectivas fronteras nacionales de sus miembros (la lógica de List del gran mercado doméstico); la estabilidad macroeconómica como escenario ideal para aprovechar las ventajas de la integración económica; seguridad contra el peligro de enfrentamiento bélico entre sus miembros creando lazos económicos sólidos entre ellos; y una unión política gradual mediante las solidaridades de hecho (las políticas comunitarias). Además, en la Unión Europea el motivo fundacional del bienestar económico general tiene un peso relevante, mayor que el que podamos encontrar en uniones anteriores, quizá por cuestiones de desarrollo y circunstancias históricas. Este mayor peso de la cláusula de bienestar económico se refleja tanto en los fines económicos de la Unión como en los medios para alcanzarlos. Por último, la arquitectura institucional federalista de la Unión presenta originalidades que la hacen más compleja que las de sus predecesores. Así, en la Unión Europea hay elementos federales importantes totalmente descono-

³ González Ibán, Roberto y Manuel Ahijado Quintillán, *Unión Política Europea. ¿Laberinto, Puzzle o Mosaico?* Madrid: Pirámide, 2000, pp. 83,93-97.

⁴ Tamames, Ramón y Mónica López, (1999), *La Unión Europea*, Madrid: Alianza, 1999, pp. 69.

cidos en otras uniones; por ejemplo, la existencia de un Banco Central Federal (el Sistema Europeo de Bancos Centrales, SEBC).

Otros elementos federales de la Unión no son nuevos en el mundo de las uniones, pero sí presentan alguna diferencia relevante. Por ejemplo, el propio presupuesto comunitario que supera, con mucho, en volumen y variedad de conceptos que financia, a cualquier otro esquema presupuestario de las uniones federales conocidas; o el sistema judicial de la Unión Europea, que si bien encuentra instituciones de naturaleza similar (arbitral) en otras uniones, difiere en que faculta a los propios ciudadanos de los países de la Unión para recurrir ante el Tribunal de Justicia de la Unión las decisiones comunitarias que les afecten directa o individualmente. También parece justo señalar que junto a las características de la arquitectura institucional de la Unión que acabamos de apuntar, se registran vacíos de poder federal que no se daban en algunas otras federaciones. Por ejemplo, la no existencia de un ejército federal permanente de la Unión.

El modelo de la Unión Europea se ha desarrollado, en lo sustancial, en tres funciones principales de corte federal. En primer lugar la función de *mercado* ya ha alcanzado prácticamente el modelo de organización federal de las competencias. Las normas principales del mercado único —las cuatro libertades de circulación: de bienes, servicios, trabajo y capital, en conjunción con la política de competencia y las políticas reguladoras. En segundo lugar la regulación *financiera*, basada en el euro como moneda única y en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, es de ascendencia claramente federal. En tercer lugar en lo que respecta a la *solidaridad*, las funciones redistributivas del presupuesto de la Unión Europea se han desarrollado de forma considerable, pero se mantienen en una escala reducida en comparación con la solidaridad interregional de las federaciones típicas⁵.

El nacimiento y desarrollo de la Unión Europea ha estado dominada por la economía. En efecto, en el plano federal ha sido la economía el ámbito en el que se ha operado el grueso de transferencia de soberanías nacionales a instituciones federales. Mientras que en el ámbito de lo político el desarrollo federal ha sido menor. Pero como señala Pedro Montes: hemos llegado al punto en el que “el retraso de una unión política europea puede afectar a la

economía de la Unión y particularmente al euro”, el incumplimiento de las condiciones que garantizan la estabilidad del euro lo pondrían en cuestión, hace falta por tanto que los consensos políticos entre los Estados miembros sean claros y homogéneos⁶.

La política monetaria del Banco Central Europeo establece una mayor cooperación o integración: la necesidad de coordinar más estrechamente las políticas económicas de los países que comparten la misma moneda —y la misma política monetaria— para lograr una adecuada política global para la zona. La pauta que parece concretizarse en la integración política de la Unión Europea es la de una *visión unitaria*, referencia para el eje París-Berlín, la cual concibe las relaciones entre Estados en la Unión Europea como un proceso por etapas, creciente en el nivel de integración económica —vía federalismo—, hasta desembocar en una unión política total articulada en un modelo federal y con vocación de permanencia.

La *visión unitaria* parece ser el camino que seguirá la Unión Europea frente a una *visión comunal* o anglosajona de las relaciones entre Estados que reconoce de entrada el fenómeno de la interdependencia creciente de las actuaciones de los Estados, y a partir de esta constatación acepta como inevitable la idea de soberanía compartida sobre materias específicas (o lo que es lo mismo, autolimitación de las soberanías nacionales). Este compartir soberanías no supone, sin embargo, la erosión de los Estados hasta su fusión en una unión política plena; en contraposición, la concepción comunal mantiene la existencia de los Estados como actores principales, pero sometidos a dos tensiones competitivas entre sí: los intereses propios, nacionales, y los intereses de una comunidad de Estados que comparten valores y aspiraciones (democracia y bienestar general de sus ciudadanos) y de la que forman parte.

La raíz de la construcción europea moderna ya fue federal en su fundación y hoy continúa en ese proceso de integración federal. La existencia de instituciones comunitarias (supranacionales) con competencias cedidas por los Estados miembros y con capacidad para imponerlas a todos los socios —esquema federal—, ya se establecía en el Tratado de Roma. La Unión Económica Monetaria, con la creación del Banco Central Europeo, sobre un modelo claramente

⁵ Emerson, Michael, *El Nuevo Mapa de Europa*, Madrid: Alianza, 1999, pp. 246-249.

⁶ Montes, Pedro, *La Historia Inacabada del Euro*, Madrid: Trotta, 2001, pp. 89-94.

federal, y su competencia exclusiva en materia de política monetaria común, fue uno de los pasos más importantes en la senda federal global.

El federalismo económico se ocupa de buscar un óptimo en el reparto competencial entre distintos niveles de gobierno de las tres funciones del sector público: asignación de recursos, redistribución de la renta y estabilización económica. La función *asignación* incluye la producción de bienes y servicios públicos y la actuación contra las externalidades o fallas de mercado. La función *redistribución* se corresponde con el llamado federalismo fiscal, que vía exacción de tributos y realización de gasto, trata de redistribuir el reparto inicial de renta resultante del juego del mercado, por razones de equidad social y/o eficiencia económica. La tercera función, *estabilización* económica, se refiere al empleo de las políticas monetarias, fiscal y de reformas estructurales para lograr un alto nivel de crecimiento y empleo con una baja y estable inflación. Lo relevante para el federalismo económico es que el reparto de las tres funciones del sector público entre los distintos gobiernos (central y regionales) sea óptimo⁷. Veamos ahora, el modelo de unión federal intergubernamental de la Unión Europea.

El modelo de unión federal intergubernamental de la Unión Europea

Además de las características que hasta este momento hemos señalado, la Unión Europea presenta también un proceso de integración “Federal Intergubernamental”, el cual se caracteriza por combinar elementos de supranacionalidad y de intergubernamentalismo, es decir, la cesión de soberanía con la cooperación interestatal. En 1979, como consecuencia de las primeras elecciones del Parlamento Europeo por sufragio universal, surge un nuevo proceso político. Con ello, se inicia la mutación política, es decir, el cambio de naturaleza económica de la Comunidad Europea al de naturaleza política de la Unión, especialmente en la década de los 90 con el Tratado de Maastricht, poniéndose en práctica el modelo de federalismo intergubernamental. La construcción europea, tal y como la conocemos hoy, es un sincretismo de ambos extremos. Esta mutación hasta ahora incompleta, se caracte-

riza por tratarse de un federalismo intergubernamental algo implícito, sin formalizarse del todo⁸.

El modelo del federalismo intergubernamental adquiere carta de naturalización en Maastricht como un sincretismo de elementos provenientes de las dos tensiones presentes en la construcción europea: federalismo e intergubernamentalismo. Este modelo toma elementos de las dos fuerzas y con ellos articula un sistema político singular. En el Tratado de Maastricht y en todo el proceso político que le sigue hasta nuestros días se entiende que el federalismo intergubernamental es consecuencia de la necesidad de lograr el acuerdo entre los partidarios de los dos extremos: federalistas e intergubernamentalistas.

La etapa actual del proceso político ya no se percibe como una etapa transitoria hacia una especie de Estado federal sino como modelo propio y peculiar de esta construcción original que es la Unión Europea. Esta, por tanto, se caracterizaría por ser una organización política transnacional. Sería algo próximo a una Unión de Estados y pueblos, basada en la fórmula de la soberanía compartida, según la cual los Estados y los pueblos europeos deciden en qué áreas quieren desarrollar políticas en común (federales) y en qué otros ámbitos, por el contrario, desean mantener actuaciones independientes pero coordinadas entre sí (intergubernamentales)⁹.

El modelo de federalismo intergubernamental está presente en la construcción europea desde sus inicios de una forma matizada, lo que lleva a ver que el sistema institucional previsto por los Tratados fundamentales no sea ni enteramente federal ni propio de una organización internacional clásica, sino que mezcla características de los dos. No existían en los orígenes, sin embargo, diferentes formas de gestión de las políticas europeas. El proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1984 diseña por primera vez el modelo de federalismo intergubernamental, al prever dos tipos de procedimientos a través de los cuales la Unión toma las decisiones a través

⁸ Para ver otros enfoques distintos de la integración federal de la Unión Europea, además del federalismo económico y el federalismo intergubernamental, se puede ver el texto de Rosamond, Ben, *Theories Of European Integration*, New York: St. Martin's Press, 2000.

⁹ La Unión Europea ha triunfado precisamente porque puede decirse que todos los Estados miembros han ganado con la pertenencia. La integración constante ha tenido lugar en gran medida porque la clase política de cada Estado miembro mantiene la idea de que la integración concierne al interés de su propio país. Norman, Wayne J., “La Construcción de una Unión Federal Europea. Una Perspectiva Filosófico-Política”, en: *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 7, Barcelona: UNED/UAM-I, 1996, pp. 63-68.

⁷ González y Ahijado, *op. cit.*, p. 207.

de sus instituciones para llevar a cabo sus objetivos: la acción común y la cooperación entre Estados.

El Acta Única Europea de 1986 esboza este modelo, si bien en una dirección más intergubernamental, al incluir dentro del Tratado de la Comunidad Económica Europea junto a las políticas comunitarias esa forma de cooperación intergubernamental al margen de los Tratados que constituían la Cooperación Política Europea. Con el Tratado de Maastricht de 1991 el modelo de federalismo intergubernamental adquirirá ya carta de naturaleza al dividirse el Tratado en tres pilares, uno dedicado a la gestión comunitaria de las políticas europeas y los otros dos a la cooperación intergubernamental en relación con la política exterior y de seguridad común y los asuntos de justicia e interior. Se trata de un único modelo político, con un marco institucional único, pero con dos métodos de actuación y decisión diferentes, en que esas mismas instituciones desarrollan funciones diversas.

Ese federalismo que incorpora lo intergubernamental al método comunitario, tendrá el efecto de ir contagiando paulatinamente de comunitario lo intergubernamental. En primer lugar el federalismo se fue volviendo implícito en la medida en que la Unión no sólo tiene competencias sobre la política agrícola, de comercio, la política social, de transporte, del mercado común, etc. Sino que, además y en segundo lugar, aborda también el proceso constituyente, los asuntos de la Unión que se discuten pertenecen a ambas pero especialmente al segundo tipo, es decir, aquéllas potestades que se entendían como las más propias e irrenunciables del Estado nación: moneda, defensa, política exterior, política interior, empleo, política económica, cohesión social, modelo social, etc. Precisamente no hay nada que pertenezca más a este tipo de política que el ejercicio constituyente. Pues bien, en la medida en que una posible Constitución de la Unión Europea se eche a andar, el federalismo intergubernamental se hará más directo¹⁰.

Lo que hasta aquí hemos señalado, nos dice que la Unión Europea avanza hacia un federalismo asimétrico y este concepto ha de entenderse en un doble sentido. En primer lugar, hablamos de asimetría ya que la Unión está formada

¹⁰ Un modelo constitucional adecuado a sociedades plurinacionales como la Unión Europea no debe dejar de tener un carácter flexible y abierto, que permita una articulación estable y con perspectivas de futuro de las distintas realidades nacionales que regula. Requejo Coll, Ferran, "Pluralismo, Democracia y Federalismo. Una Revisión de la Ciudadanía Democrática en Estados Plurinacionales". *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 7, Barcelona: UNED/UAM-I, 1996, pp. 108-110.

por Estados unitarios y de estructura compleja. Por tanto, se trata de asociar a las regiones con competencias legislativas al funcionamiento de la Unión. Precisamente la asimetría, en este sentido, es algo fácilmente encajable en el sistema federal, que se caracteriza por ser un sistema de gobierno multinivel y de soberanías compartidas por diferentes niveles y que no hace falta que tengan las mismas competencias para todos. El segundo sentido del federalismo asimétrico se refiere a que se trata de un sistema heterogéneo, en que no todos los Estados miembros participan en las mismas políticas ni de la misma manera, sino cada uno a su propio ritmo. Esto es un hecho ya hoy, y no hay más que verlo en cuestiones como la Unión Económica y Monetaria, en que hay Estados miembros que no participan o lo hacen con unas condiciones especiales. Pues bien, con la incorporación y flexibilización de las cooperaciones reforzadas se estima que esta situación se dará en otros ámbitos en el futuro. Se considera que las cooperaciones reforzadas van a ser la garantía para proseguir en la integración para muchos Estados que así lo deseen, en una Unión tan heterogénea como puede serlo con veintisiete o más Estados miembros¹¹.

Los retos del modelo de federalismo intergubernamental. El rechazo a la constitución europea

El proceso de construcción de un federalismo intergubernamental en la Unión Europea se vio favorecido en un inicio por un proceso constituyente o constitucional. La finalidad de crear una constitución Europea era la de conformar una organización política, legítima y democrática próxima a los ciudadanos. Sin embargo, este objetivo se vio frustrado por el rechazo a la Constitución por parte del referéndum francés del 29 de mayo y el holandés del 1 de junio de 2005. Pero a pesar de este rechazo, no podemos negar que la elaboración del texto constitucional es de gran importancia para el proceso de integración política de la Unión Europea.

El método elegido, para llevar a cabo la profundización de la unión política en Europa, fue un método constituyente a través de la Convención Europea, lo que significa sin lugar a dudas una innovación en el proceso

¹¹ Tarlton, Charles D., "Simetría y Asimetría Como Elementos del Federalismo: Una Especulación Teórica" en *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El Debate Sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Enric Fossas y Ferran Requejo (Eds.), Madrid: Trotta, 1999, pp. 28-29.

político constitucional. Puede percibirse esta innovación en dos sentidos diferentes: por ser la primera vez que la reforma es preparada –y eventualmente aprobada– por un órgano representativo y democrático, no estrictamente intergubernamental, y por tratarse de una instancia federal. Ciertamente la Convención Europea puede calificarse de federal en cuanto que refleja las dos legitimidades de la construcción Europea. La de las instituciones comunes a través de los representantes del Parlamento y la Comisión, y la nacional, representada por medio de sus Gobiernos y parlamentos nacionales. Su composición refleja a partes iguales el federalismo intergubernamental, recogiendo tanto la legitimidad europea como la nacional. Este debate se canalizó por el método de la Convención Europea, especialmente a través del Foro Permanente de la Sociedad Civil o directamente vía Internet, de tal forma que en el proceso constituyente surgieron nuevos actores, como la sociedad civil, ONGs, las regiones, administración local, que hasta ahora habían estado al margen de este proceso¹².

Los resultados ofrecidos hasta ese momento por la Convención permiten apreciar que este modelo de momento funciona, permite desbloquear los desencuentros tradicionales entre Estados miembros precisamente por contar con una composición diferente, con nuevos actores, así como libertad de actuación y contacto directo con la sociedad civil y las demandas de los ciudadanos. Hasta ahora la construcción europea ha sido una obra fundamentalmente de Estados; sin embargo, a partir de esta reforma se observa que, por vez primera, si bien los Estados siguen siendo los pilares fundamentales del modelo federal futuro, se da cabida a otros actores. La Constitución supone como proyecto un salto cualitativo en el proceso de mutación hacia una Federación Europea.

El debate sobre la Constitución Europea reflejaba la doble dimensión intergubernamental y supranacional, consecuencia de la naturaleza híbrida tanto de la construcción europea de federalismo intergubernamental como del método de Convención. El proceso constituyente no fue sólo el deseo de elaborar una Constitución, sino que se puede hablar de algo más, de un proyecto político innovador y un nuevo modelo político y social.

¹² Aldecoa Luzárraga, Francisco, *Una Europa, Su Proceso Constituyente, La Innovación Política Europea y su Dimensión Internacional, La Convención, el Tratado Constitucional y su Política Exterior (2000-2003)*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2003, p. 23.

En este sentido, se desarrollaron consensos sobre la constitucionalización del modelo de federalismo intergubernamental como modelo propio de la Unión Europea. Se han definido sus principios y objetivos, siendo éstos no la mera obtención de fines concretos en común (un mercado, una moneda, una política de medio ambiente, etc.) sino objetivos generales, los propios de una *politeia*. Se estableció un innovador modelo político y social, constitucionalizándose un modelo que busca el bienestar de los ciudadanos.

Desde el comienzo de sus trabajos la Convención se propuso como objetivo la redacción de un Tratado Constitucional que se convirtiera en la Constitución de los ciudadanos de Europa. Siguiendo un método de trabajo, por etapas. El Presidente de la Convención hizo público el 28 de octubre de 2002 un Anteproyecto de “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”. La innovación principal respecto al resultado de la Convención fue el consenso generalizado en relación a la redacción de un Tratado constituyente o Constitución. Hay que resaltar que su naturaleza responde perfectamente al apelativo de Tratado Constitucional. Es decir, que no se trata ni de una Constitución estrictamente ni de un Tratado internacional sino de un híbrido que responde a la doble naturaleza de la construcción europea, federal e intergubernamental, y sea, a su vez, fruto de los trabajos de ese otro híbrido de Conferencia Intergubernamental y Asamblea Parlamentaria que es la Convención Europea. Lo que implica la novedad de este Tratado es que es las dos cosas a la vez: Tratado desde un punto de vista formal y Constitución desde un punto de vista material y real.

La principal novedad del Anteproyecto de Tratado reside en su articulado I, en que se avanza una definición de la Unión Europea, basada en el modelo de federalismo intergubernamental. En relación al artículo I se sugiere una concepción de una Unión, en que los Estados coordinan estrechamente sus políticas y gestionan determinadas competencias comunes según una fórmula federal. De la estructura del Tratado y las pocas indicaciones contenidas puede deducirse que se trata más de una Constitución que de un Tratado.

La transformación progresiva de las Comunidades Europeas desde una organización internacional con finalidades limitadas a la integración económica, a una nueva entidad política, ha planteado abiertamente el problema de la relación de esta nueva forma constitucional Europea con las Constituciones de los Estados miembros y su

estructura de naturaleza estatal. La cuestión de la Constitución Europea hace por tanto referencia no solamente a la simplificación de los Tratados comunitarios, o al reconocimiento de que el actual sistema comunitario presenta ya los rasgos y los caracteres, tal y como ha declarado en varias ocasiones el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, de una Constitución, al menos desde el punto de vista material. Lo que se planteó con la Constitución Europea es la cuestión de un orden constitucional europeo, es decir, la “europeización” de los derechos constitucionales, de las Constituciones y de los Tribunales Constitucionales de los Estados nacionales, o dicho con otras palabras, el problema de las relaciones entre el sistema comunitario europeo y los sistemas constitucionales de los Estados miembros en la perspectiva de un ordenamiento constitucional común¹³.

Los principales avances que se establecieron en la Constitución Europea hablan de la explicitación del modelo de federalismo intergubernamental, que se abría paso ya como el modelo propio de la Unión Europea. Se mantenía el compromiso de la Unión con los valores que son su razón de ser: la paz, la libertad, la democracia, la solidaridad, el Derecho y los Derechos Fundamentales. Se reafirmaba el modelo europeo de sociedad, llevándose por vez primera el modelo de economía social de mercado a la definición del modelo europeo. Por otra parte, aparecen vinculados estrechamente el modelo interno y externo y se elabora todo un proyecto ético de política exterior, en la línea de la llamada política de responsabilidad¹⁴.

Se esperaba que la Constitución Europea entrase en vigor en 2007 después de que fuera avalada por los ciudadanos europeos de los entonces 25 países miembros, ya fuera a través de un referéndum o en los parlamentos nacionales. Pero, como ya mencionamos, la negativa de aprobar la Constitución Europea por el referéndum fran-

cés y holandés ha puesto en duda la entrada en vigor de la Constitución por tiempo indefinido, y ha desdibujado y puesto en tela de juicio el proceso de integración política europea en base a un modelo de federalismo intergubernamental. Para poner en marcha el Tratado de Lisboa de 2007, se decidió no entrar nuevamente sobre el tema de la Constitución, el cual quedó pospuesto, pero sí se reconocen dentro de la estructura del Tratado, los avances que en materia de Derechos Fundamentales, había establecido el Tratado Constitucional.

Conclusión

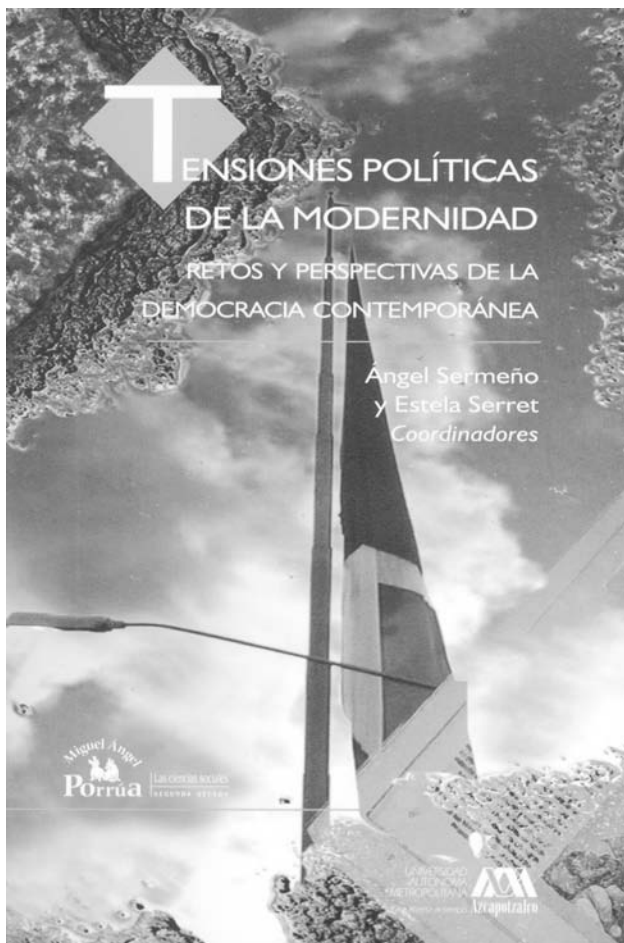
Hasta la firma del Tratado de Maastricht (1991), pocos observadores caracterizaron a la Unión Europea como una federación. Sin embargo, la comunidad al final de la década de los ochenta había adquirido una apariencia de instituciones con estructura típicamente de un Estado federal, en términos prácticos existían condiciones mínimas para la federación, el Consejo de Ministros tenía un poder real en la toma de decisiones, y la burocracia (la Comisión) había adquirido considerable poder en las directrices políticas a la par con los principios establecidos por el Consejo de Ministros. La Corte de Justicia estaba ampliamente aceptada como una corte nacional suprema, es el cuerpo responsable en adjudicarse las disputas. Finalmente el Parlamento Europeo es un cuerpo electo directamente que ha ido incrementando sus poderes sobre el control presupuestal¹⁵.

Podemos afirmar que desde sus orígenes la Unión Europea se fue desarrollando como un modelo de federalismo principalmente económico y que hasta hoy esta preeminencia económica es la que más le caracteriza. En efecto, en el plano federal ha sido la economía el ámbito en el que se ha operado el grueso de transferencia de soberanías nacionales a instituciones federales. Mientras que en el ámbito de lo político el desarrollo federal ha sido menor, la configuración de un modelo económico fue plasmado en el Acta Única Europea y desarrollado posteriormente. Por otra parte y de forma esquemática podemos decir que el modelo de la Unión política surge principalmente de la transformación de la Comunidad Europea a partir de la puesta en marcha por fases del modelo de la Unión que el Parlamento Europeo fue diseñando desde 1984. Ese modelo

¹³ Beneyto Pérez, José María, “¿Qué es una Constitución Europea? La Declaración Sobre el Futuro de la Unión y la Creación de un Orden Constitucional Común” en *El Futuro de la Unión Europea. Unión Política y Coordinación Económica*, Marcelino Oreja Aguirre (Director), José María Beneyto Pérez y Jesús Paúl Gutiérrez (Coordinadores), Madrid: Instituto de Estudios Europeos/Dykinson, 2002, pp. 23-24.

¹⁴ Tras dos años de preparativos y duras negociaciones, el 29 de octubre de 2004 los líderes de los entonces 25 socios de la Unión Europea firmaron en Roma, el Tratado de la Constitución Europea, seguido el 12 de enero de 2005 en Estrasburgo por una sesión histórica del Parlamento Europeo que aprobó el informe político que recomienda el texto y su ratificación. Pérez, Gabriel, *Ciudadanía y Derechos Sociales en el Proceso de Integración Política de la Unión Europea*, Eón/UAM-Azcapotzalco, 2006, pp. 205-210.

¹⁵ McKay, David, *Federalism and European Union. A Political Economy Perspective*, Great Britain: Oxford University Press, 1999, p. 17.



se irá poniendo en práctica a partir de la segunda mitad de los años 80 y a lo largo de los 90.

Es hasta el tratado de Maastricht que podemos hablar con claridad de un modelo de federalismo intergubernamental en la Unión Europea, caracterizado por combinar elementos de supranacionalidad y de cesión de soberanía con cooperación interestatal. Posteriormente esto se irá complementando con el establecimiento de un modelo social –introducido por el Tratado de Amsterdam (1997)–, y un modelo constitucional (2004) –en manos de la Convención Europea. Por lo tanto, la Unión Europea sería algo próximo a una Unión de Estados y pueblos, basada en la fórmula de la soberanía compartida, según la cual los Estados y los pueblos europeos deciden en qué áreas quieren desarrollar políticas en común (federales) y en qué otros ámbitos, por el contrario, desean mantener actuaciones independientes pero coordinadas entre sí (intergubernamentales).

Con lo que hasta aquí hemos expuesto parecería que la Unión Europea tiene un claro futuro federal, si bien *sui generis*, acorde con sus propias características; sin embargo,

hay voces discordantes con estas afirmaciones y que hacen una crítica importante al proceso de federalización de la Unión que no parece tener todavía un límite claro. Para Maurice Duverger, ninguno de los Estados miembros de la Unión Europea, que son todos ellos verdaderos Estados, titulares de lo esencial de la soberanía, está dispuesto a cambiar de estatus para convertirse en una simple unidad federada. Tanto si es grande, como si es mediano o pequeño, ninguno alcanza a ver qué ventaja sacaría la Unión si se convirtiese en un Estado federal, ya que contará con más de 500 millones de habitantes cuando englobe a las casi 30 naciones situadas entre el Atlántico y la desembocadura del Danubio, el Cabo Norte y Chipre. Este monstruo, como señala Duverger, podría ser ingobernable desde dentro. Parece claro entonces que tratar de definir las características federativas de la Unión Europea no es una tarea fácil, ni tampoco podemos hablar de una tendencia definitiva o totalmente consolidada hacia una plena construcción federal por parte de la Unión¹⁶.

La Unión Europea tardará en constituirse completamente en un modelo federal, recordemos al respecto que algo tan trascendente como la plena integración monetaria, ha tardado cuarenta años en coronarse con el euro. La evolución hacia un modelo federal parece tener un plazo indefinido. La cuestión es si ese plazo indefinido se alargará demasiado. O en otras palabras, si la Unión Europea evolucionará a un ritmo razonable hacia más federalismo en la senda de la concepción unitaria federal, o si se quedará en un federalismo estático o cuasicongelado próximo a los niveles actuales. Para lograr avances sustantivos en la integración federal hay cuestiones esenciales que precisan redefiniciones previas. Y desde luego, existen áreas, al menos, con amplio campo para una evolución federalista: defensa, política exterior común, ámbito judicial, entre otras.

Con la caída del muro de Berlín, la Unión Europea se encontró dentro de un nuevo escenario internacional. En efecto, sus referencias geopolíticas fruto de la guerra fría se habían quedado obsoletas: cordón de seguridad frente al mundo del este, con principios ideológicos y resultados económicos diferenciados, y bases militares de la OTAN en réplica al Pacto de Varsovia. Hoy todo esto es historia; y por ello la Unión Europea tiene que definir sus nuevas referencias geopolíticas. Cuanto más tarde en hacerlo, más difíciles serán los avances sustanciales en la integración federal.

¹⁶ Duverger, Maurice, *Europa de los Hombres. Una Metamorfosis Inacabada*, Madrid: Alianza, 1995, pp. 80-81.