

**INTERGUBERNAMENTALISMO Y FEDERALISMO:
DOS APROXIMACIONES TEÓRICAS
A LA INTEGRACIÓN EUROPEA**

por **NICOLÁS MARISCAL BERÁSTEGUI**

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. UN MARCO ANALÍTICO INTERGUBERNAMENTALISTA
 - 1. **El antecedente realista: Morgenthau**
 - 2. **El intergubernamentalismo: Hoffmann**
 - 3. **El intergubernamentalismo liberal: Moravcsik**
 - A) *Institucionalismo intergubernamental*
 - B) *Intergubernamentalismo liberal*
 - C) *«The Choice for Europe»*
- III. EL HORIZONTE FEDERAL
 - 1. **El federalismo**
 - 2. **El neofederalismo: algunas elaboraciones recientes**
 - A) *Espíritu, método e instituciones federales: Sidjanski*
 - B) *Del principio y proceso políticos a la estructura normativa: Mazan*
 - C) *Federalismo no estatal, sino supranacional: Bogdandy*

I. INTRODUCCIÓN

Agradezco al Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho y de las Instituciones la invitación a impartir este curso y quiero expresar mi estima a la Universidad del País Vasco con tres citas recientes de uno de sus profesores, que nos sirvan de trasfondo sociopolítico, de más amplio contexto, a las teorías de la integración política europea que expondré. Dice el profesor Jáuregui:

Cada vez resulta más manifiesto el desequilibrio existente entre el grado de desarrollo tecnológico y científico y el correspondiente proceso de globalización económica, por un lado, y el nivel de institucionalización jurídico-política de la sociedad actual, por el otro.

El actual proceso de integración europeo supone, en tal sentido, una reacción al proceso de globalización y, al mismo tiempo, su expresión más avanzada.

Es una vez más, en Europa, donde se intuyen de forma más inmediata, aunque todavía lejana, esa nueva sociedad civil y esa nueva democracia aún en ciernes¹.

Les propongo que la sensibilidad y preocupación ante la globalización, la institucionalización político-jurídica y la nueva democracia sean simultáneamente el substrato y el horizonte intelectual y valorativo de las exposiciones teóricas subsiguientes sobre la integración europea.

II. UN MARCO ANALÍTICO INTERGUBERNAMENTALISTA

Desde el 14 de febrero se está celebrando la séptima Conferencia Intergubernamental, la CIG 2000, una negociación entre Gobiernos —interestatal, por tanto—, fuera del marco de la Unión, con el objetivo de preparar la modificación del marco legal y procedimental de ésta. La actual CIG fue prevista ya en el artículo 2 del «Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea» del Tratado de Maastricht:

Al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la Unión Europea exceda de veinte, se convocará una conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros con el fin de efectuar una revisión global de las disposiciones de los Tratados sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones.

¹ Gurutz JÁUREGUI, *La democracia planetaria*, Eds. Nobel, Oviedo, 2000, pp. 23, 103 y 230.

Los Consejos Europeos de Colonia² (3 y 4 de junio de 1999) y de Helsinki³ (10 y 11 de diciembre del mismo año) señalaron los temas a tratar por la CIG 2000: tamaño y composición de la Comisión Europea, ponderación de votos en el Consejo de la Unión y posible extensión de la votación por mayoría cualificada en el seno del mismo, dejando abierta la posibilidad de considerar otras modificaciones de los Tratados referentes a las instituciones en relación a la ampliación y a la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam. En concreto, no quería cerrarse la posibilidad de revisar las disposiciones de este respecto a las recién reguladas «cooperaciones reforzadas».

Ante estos acontecimientos actuales y el probable nuevo Tratado de Niza a finales del año 2000 resulta pertinente, a mi juicio, una exposición del intergubernamentalismo como posible marco teórico y analítico de referencia, contrastable a su vez por esos hechos. La realizaremos mediante la exposición de tres autores representativos: Morgenthau, como posible antecesor; Hoffmann, el fundador, y Moravcsik, con su reciente y muy elaborado intergubernamentalismo liberal.

1. El antecedente realista: Morgenthau

El intergubernamentalismo tiene ciertos antecedentes y raíces en el realismo político, concepción clásica de las relaciones internacionales, reformulada y desarrollada sobre todo en Estados Unidos en el entorno de la Segunda Guerra Mundial y el posterior contexto de la guerra fría. Morgenthau, sin duda uno de sus teóricos más ilustres, explicita algunos de sus principios fundamentales: la política está regida por leyes objetivas, que posibilitan una teoría racional; el concepto de interés se define en términos de poder, sin que posea un significado fijo de una vez para siempre; existe una tensión inevitable entre el mandamiento moral y la acción política exitosa; autonomía de la política⁴.

La integración europea no ofrecía novedad fundamental para el realismo, siendo reductible a lo de siempre: los actores son los Estados, las relaciones se basan en el poder, y las organizaciones internacionales están dominadas por los Estados miembros.

2. El intergubernamentalismo: Hoffmann

Desde mediados de los años sesenta con la «crisis de la silla vacía» y el «Acuerdo de Luxemburgo», a lo largo de la turbulencia internacional de los setenta, que presenciarán, no obstante, logros y avances trascendentales, y hasta mediados de los ochenta, la teoría intergubernamentalista parecía verificarse fundamentalmente: los Estados actuantes por medio de sus Gobiernos eran los actores y agentes principales de la integración europea, determinándose las relaciones entre ellos por su correspondiente poder y dominando ellos mismos las organizaciones resultantes, que en úl-

² COMISIÓN EUROPEA, *Boletín de la Unión Europea*, 6, 1999, p. 14.

³ COMISIÓN EUROPEA, *Boletín de la Unión Europea*, 12, 1999, p. 9.

⁴ Hans J. MORGENTHAU, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1967, 4.ª ed., pp. 4-14.

tima instancia seguían siendo internacionales, interestatales. Sin embargo, desde una doble aproximación empírico-analítica y descriptivo-explicativa, el intergubernamentalismo va a ir reconociendo ciertas novedades en la integración de Europa occidental: cambios reductores de la capacidad de acción y de la soberanía de los Estados, el estilo de las instituciones comunitarias, la irreductibilidad de todas las relaciones a solo poder, potencia o fuerza.

Hoffmann criticó la teoría realista de la política internacional: visualización estática del mundo, discutible concepción y análisis del poder, extrapolación y aplicación equívocas de conceptos de otros ámbitos, perturbadoras implicaciones normativas, pero compartió al mismo tiempo premisas realistas en sus análisis de la integración europea: permanencia y preminencia de los Estados como actores, a pesar de su disminución de soberanía y de capacidad de acción. Realiza el análisis del destino de los Estados-naciones en la Europa de los Seis examinando en primer lugar las características básicas de sus situaciones nacionales, continuando con las supuestas lógicas del proceso de unificación europea y finalizando críticamente con los resultados de la triple apuesta neofuncionalista respecto a metas, métodos y los propios resultados. Al hacer el balance del experimento europeo destaca la supervivencia de las naciones, transformadas indudablemente por la integración, pero vivas como tales naciones:

Así pues el Estado-nación sobrevive, preservado por la formidable autonomía de la política, como se manifiesta en la capacidad de resistencia de los sistemas políticos, la interacción entre Estados separados y un sistema internacional único y el *rol* de líderes que creen en la primacía de la *high politics* sobre el tipo de política gerencial del funcionalismo y en la primacía de la nación, que lucha en el mundo actual sobre cualquier nueva forma, cuyo penoso establecimiento podría requerir la propia retirada dura-dera de la presionante y excitante batalla diaria⁵.

Precisamente las Comunidades Europeas se justifican, resultan útiles y se vuelven tolerables a los Estados en cuanto posibilitan la permanencia de éstos como piedra angular de la política europea y contribuyen a la realización de las tareas internas y externas de los Gobiernos nacionales.

La posibilidad de una futura Europa dependerá de la oportuna convergencia de una serie —tal vez demasiadas— de variables, y contra ella se levantan no pocos obstáculos. La experiencia europea puede tener una proyección general respecto a las condiciones de las situaciones nacionales internas y exteriores, al significado de la integración y a su futuro. En algunas partes del mundo podrían encontrarse condiciones para la unificación. Aun así el resultado podría ser... el Estado-nación:

[...] el resultado podría ser simplemente la aglomeración de muchos Estados-naciones más pequeños en menos y mayores; y hay más cosas en el universo de los posibles futuros internacionales que en cualquier filosofía de las relaciones internacionales⁶.

⁵ Stanley HOFFMANN, «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe», *Daedalus*, vol. 95, 1966, p. 901.

⁶ *Ibid.*, pp. 911-912.

En los trabajos posteriores de los años setenta y primeros ochenta Hoffmann continuó elaborando sin ruptura el intergubernamentalismo. El punto de partida vuelve a ser la supervivencia, sin que implique necesariamente eficiencia, del Estado nación o, mejor, de los Estados-naciones, puesto que cada uno reacciona a su manera. Junto a ellos coexiste la Comunidad Europea. La relación entre aquéllos y ésta no es de suma cero, concluyéndose que la Comunidad contribuye a la preservación de los Estados-naciones. El mejor modo de analizar la Comunidad Económica Europea no es el de la teoría tradicional de la integración, sino el de un régimen internacional, que impone constricciones y proporciona oportunidades, que recorta la capacidad de los Estados para la acción unilateral, pero los preserva como la unidad fundamental en el escenario mundial y les ayuda a la realización de sus tareas internas. El régimen singular de la CEE

ha servido no sólo para preservar los Estados naciones, sino paradójicamente para regenerarlos y adaptarlos al mundo de hoy [...] ha servido también como coartada a Gobiernos demasiado débiles para tomar medidas en sí mismas impopulares [...] ha servido como campo de juego para el «regateo entre asuntos», permitiendo complejos tratos, en los que las concesiones en un ámbito eran compensadas con ganancias en otro⁷.

Para finales de los años ochenta se había hecho evidente que algo nuevo estaba sucediendo en Europa occidental y que la Comisión tenía un papel destacado. Después del Acta Única Europea de 1986 y como consecuencia de ella, se genera novedad y renovada actividad en la Comunidad Europea, pero también sigue dándose continuidad y permanencia, sin que, a juicio de Hoffmann, el Estado-nación pierda el poder que gana Europa y permaneciendo los Gobiernos y las burocracias nacionales los principales jugadores⁸. En Europa central y oriental se ha iniciado y en estos años finales de los ochenta y comienzos de los noventa se está viviendo un profundo cambio plagado de momento de incertidumbres interiores y exteriores. En este ambiente reconoce Hoffmann, junto con Keohane, el fracaso predictivo de las antiguas teorías, y ambos abogan por una nueva interpretación del proceso decisorio europeo formulando la «hipótesis de la convergencia de preferencias» de los Gobiernos sobre política económica⁹. A lo largo del decenio de los noventa Hoffmann ha continuado leyendo la integración europea en matizada clave intergubernamentalista:

[...] cincuenta años después del Plan Schuman no existe todavía «espacio público europeo»; hay sólo una yuxtaposición de espacios públicos nacionales, cubiertos por un revoltijo de burocracias intergubernamentales y supranacionales¹⁰.

⁷ Stanley HOFFMANN, «Reflections on the Nation-State in Western Europe Today», *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, septiembre-diciembre de 1982, p. 35.

⁸ Stanley HOFFMANN, «The European Community and 1992», *Foreign Affairs*, n.º 4, otoño de 1989, p. 35.

⁹ Robert O. KEOHANE y Stanley HOFFMANN, «Institutional Change in Europe in the 1980s», en R. O. KEOHANE y St. HOFFMANN (eds.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, 1991, p. 18.

¹⁰ Stanley HOFFMANN, «Towards a Common European Foreign and Security Policy?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n.º 2, Junio 2000, p. 198.

3. El intergubernamentalismo liberal: Moravcsik

A) *Institucionalismo intergubernamental*

Aplicó la hipótesis de la convergencia de preferencias al análisis de la negociación conducente al Acta Única Europea y dio un paso ulterior decantándose de momento por lo que denominó «el institucionalismo intergubernamental». Se pregunta nuestro autor por los factores explicativos del momento y contenido del Acta Única Europea (AUE) de 1986 y plantea —como lo seguirá haciendo en escritos posteriores— posibles respuestas alternativas. El estudio histórico muestra que el institucionalismo supranacional —instituciones europeas, grupos de interés empresariales transnacionales y líderes políticos comunitarios— es incapaz de explicar adecuadamente el momento, contenido y proceso de negociación del AUE, «mientras la aproximación intergubernamental, basada en el poder relativo de los Estados miembros y la convergencia de sus preferencias políticas nacionales da cuenta satisfactoriamente de las negociaciones del AUE»¹¹. «La fuente primaria de integración está en los intereses de los propios Estados, y el poder relativo que cada uno lleva a Bruselas»¹².

B) *Intergubernamentalismo liberal*

Dos años más tarde, en 1993, cuando ya se ha firmado el Tratado de Maastricht, Moravcsik busca una explicación teórica a esos tratados intergubernamentales que han jalonado y constituido la integración europea:

La afirmación básica de este artículo es que la CE puede ser analizada como un régimen intergubernamental exitoso diseñado para manejar la interdependencia económica a través de la coordinación de políticas negociadas [...]. Tales teorías se basan en la asunción de que el comportamiento estatal refleja las acciones racionales de los Gobiernos constreñidos internamente por las presiones societales internas y externamente por su ambiente estratégico¹³.

Sobre esas teorías va a formular el intergubernamentalismo liberal. Presuponiendo el comportamiento racional del Estado se destaca, por un lado, el poder y juego de los actores privados internos en la formación de las preferencias nacionales y la acción de los Gobiernos —la teoría liberal— y, por otro, el poder de los Estados, sus preferencias, estrategias y prácticas negociadoras en sus mutuas relaciones —la teoría intergubernamental—. El proceso de integración responde a las preferencias conformadas por los grupos de poder dentro de cada Estado y a las relaciones de poder entre los Estados.

¹¹ Andrew MORAVCSIK, «Negotiating the Single European Act», en R. O. KEOHANE y St. HOFFMANN (eds.), *op. cit.*, p. 69.

¹² *Ibid.*, p. 75.

¹³ Andrew MORAVCSIK, «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach», *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n.º 4, diciembre de 1993, p. 474.

La visión intergubernamentalista liberal busca dar cuenta de las decisiones mayores de la historia de la CE proponiendo una aproximación en dos estadios. En el primero, las preferencias nacionales son determinadas primariamente por las constricciones y oportunidades impuestas por la interdependencia económica. En el segundo estadio, los resultados de las negociaciones intergubernamentales son determinados por el poder de negociación relativo de los Gobiernos y los incentivos funcionales para la institucionalización creados por los altos costos de transacción y el deseo de controlar las agendas internas.¹⁴

Las instituciones supranacionales son aceptables a los Gobiernos solamente en cuanto les sirven para alcanzar metas de otro modo difícilmente alcanzables tanto en sus relaciones interestatales como con los grupos internos. La respuesta a la crítica de Wincott a esta instrumentalización y minusvaloración institucional y a todo el intergubernamentalismo liberal¹⁵ da ocasión a Moravcsik no sólo para defender su concepción, sino también para construir un modelo y utilizarlo para teorizar las condiciones de delegación de poder a las instituciones supranacionales. Es un modelo «principal-agente», en el que los Gobiernos de los Estados son siempre el principal o principales y las instituciones comunitarias meros agentes, a las que en determinadas condiciones se les permite cierto grado de discrecionalidad, pero «el factor exógeno fundamental que dirige la integración es la demanda intergubernamental de ideas de políticas, no la oferta supranacional de esas ideas. En gran medida, la demanda de políticas cooperativas crea su propia oferta»¹⁶.

El debate sobre el intergubernamentalismo liberal no quedaba clausurado con ello. Prosiguieron las objeciones y críticas empíricas y teóricas en los años siguientes, estimándolo más método de análisis que teoría. Moravcsik mientras tanto trabajaba en su ulterior desenvolvimiento y en la elaboración de su formulación madura en *The Choice for Europe*.

C) «*The Choice for Europe*»

El intergubernamentalismo liberal, elaborado a lo largo del decenio de los noventa, culmina en esta obra, en la que Moravcsik intenta ir cerrando las fallas denunciadas en el debate precedente y desenvuelve las potencialidades previas hasta lograr una compleja, completa y madura formulación.

La integración europea, con especial referencia a las decisiones mayores que la han venido configurando desde 1955, es conceptualizada como un proceso, en el que los Gobiernos nacionales han tomado decisiones racionales según sus preferencias, negociaciones entre Estados miembros y garantías ofrecidas por las instituciones comunitarias. Cuando las preferencias nacionales convergieron, la integración avanzó. Se plantean, por tanto, tres preguntas básicas: ¿qué explica mejor las preferencias na-

¹⁴ *Ibid.*, p. 517.

¹⁵ Daniel WINCOTT, «Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism», *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n.º 4, diciembre de 1995, pp. 597-609.

¹⁶ Andrew MORAVCSIK, «Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder», *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n.º 4, diciembre de 1995, p. 618.

cionales?, ¿y los resultados de la negociación interestatal?, ¿y la elección a favor de las instituciones supranacionales?, a las que se trata de responder con una explicación multicausal dentro de un marco de referencia explícito consistente con el comportamiento racional del Estado.

El argumento central de este libro es que la integración europea se explica mejor como una serie de elecciones racionales hechas por los líderes nacionales. Estas elecciones respondieron a constricciones y oportunidades procedentes de los intereses económicos de poderosos constituyentes internos, el poder relativo de cada Estado en el sistema internacional y el papel de las instituciones internacionales en reforzar la credibilidad de los compromisos interestatales¹⁷.

El punto de partida de la elaboración teórica es la confección de un marco racionalista. Por marco se entiende una serie de supuestos, susceptible de desagregar el fenómeno a explicar en elementos, que pueden tratarse separadamente. Dentro de la integración europea desde 1955 se intentan explicar aquí cinco negociaciones sobresalientes en su proceso de construcción. El marco racionalista propone desagregarlas en una secuencia causal de tres estadios: formación de la preferencia nacional, negociación interestatal y elección institucional. Esta secuencia es, a juicio de Moravcsik, la única consistente con los supuestos racionalistas de la mayoría de las grandes teorías de relaciones internacionales, entre las que se destaca el supuesto o supuestos fundamentales de que el Estado es el instrumento político principal, mediante el cual los individuos y grupos sociales internos intentan influir en las negociaciones internacionales y que ese Estado actúa como actor racional y unitario hacia el exterior en nombre de sus miembros.

El primer estadio en la explicación de las cinco negociaciones sobresalientes es la formación de las preferencias nacionales, las cuales son definidas como «una serie ordenada y ponderada de valores puesta sobre resultados futuros sustantivos, con frecuencia denominados “estados del mundo”, que podrían resultar de la interacción política internacional»¹⁸. Las preferencias reflejan los objetivos de los grupos internos que influyen en el Estado. Dos grandes categorías de motivaciones subyacen a las preferencias nacionales a favor o en contra de la integración europea: geopolíticas y económicas. Las geopolíticas o ideológicas vinculan las políticas económicas con las metas políticas y militares, se interesan sobre todo por las consecuencias indirectas de la integración económica y predicen impulso u oposición a ésta por parte de los Gobiernos según su percepción de generación de externalidades geopolíticas positivas o negativas con ella. Las de política económica enfatizan las consecuencias directas, siendo la cooperación un medio para los Gobiernos de reestructurar las externalidades de política económica y se centran no menos sobre las consecuencias distributivas que sobre la eficiencia de la coordinación. De estas diversas categorías de motivaciones se derivan hipótesis en competencia respecto a cinco dimensiones: variación por cuestiones y/o países; tiempo de los cambios de preferencias; consistencia política y negociación de las demandas; fracturas internas; y contenido de las deliberaciones internas.

¹⁷ Andrew MORAVCSIK, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL Press, Londres, 1999, p. 18.

¹⁸ *Ibid.*, p. 24.

La negociación interestatal constituye el segundo estadio. Dada la heterogeneidad de las preferencias nacionales, se hace necesario emprender negociaciones entre los Gobiernos, a fin de configurar una cooperación mutuamente beneficiosa. ¿Cómo se explican los términos específicos del acuerdo? Es preciso tener en cuenta dos dimensiones: eficiencia y distribución de las ganancias, diferentemente explicadas por dos teorías de la negociación distintas y en competencia. La teoría supranacional de la negociación destaca el rol decisivo de los funcionarios supranacionales suministrando información, ideas y gestión, configuradoras de los acuerdos vinculantes, dentro de un contexto transaccional de altos costos. La teoría intergubernamental de la negociación, por el contrario, apunta a la demanda social de cooperación como la condicionadora de las negociaciones, en las que los Gobiernos miembros tienen información, ideas y capacidad gestora, y cuyo problema central es la distribución de las ganancias, determinada por el poder relativo de cada Estado. Asume tres supuestos: las negociaciones de enmienda de los tratados se realizan en un ambiente no coercitivo de votación por unanimidad; los costos de transacción de generación de información e ideas son bajos; y la distribución de beneficios refleja el poder de negociación relativo. Cada una de las teorías genera hipótesis en competencia relativas a tres dimensiones: disponibilidad de información e ideas; proceso negociador; y eficiencia y distribución de los resultados.

El tercer estadio es la elección institucional. Conseguido el acuerdo, ¿cuándo y por qué los Gobiernos nacionales deciden poner en común o delegar soberanía en las instituciones comunitarias? Por puesta en común de la soberanía se entiende la toma de decisiones mediante votación no unánime, y por delegación, la toma de decisiones autónomas por las instituciones supranacionales sin intervención del voto de los Estados ni veto unilateral. Tres posibles explicaciones —ideología federalista, gestión tecnocrática y credibilidad de los comprometimientos— formulan diferentes hipótesis en competencia en torno a tres dimensiones —delegación y puesta en común de soberanía; fracturas y discurso internos; y forma institucional—.

Expuesto el marco racionalista tripartito, presenta Moravcsik el método basado en tres principios: primero, la explícita comprobación de las hipótesis en competencia derivadas de las diferentes teorías, dando cuenta tanto de la evidencia empírica que las verifica como de la que las falsifica; segundo, la desagregación de los cinco casos seleccionados, a fin de multiplicar y generar suficiente número de observaciones acerca de las variables críticas dentro y entre los casos; y, tercero, el uso, donde sea posible y apropiado; de evidencia confiable basada en fuentes primarias. Se pretende utilizar aportaciones metodológicas de la ciencia política y de la historiografía «no para cerrar el debate sobre las causas fundamentales de la integración europea, sino para renovarlo»¹⁹.

El marco racionalista tripartito y los principios metodológicos se aplican a continuación al análisis histórico-politológico de cinco negociaciones sobresalientes o decisiones mayores de la construcción de la Comunidad Europea, desagregadas ahora por cuestiones:

a) *Negociación de los Tratados de Roma (1955-1958)*: comercio industrial, agricultura, energía atómica, transporte, instituciones.

¹⁹ *Ibid.*, p. 85.

b) *Consolidación del mercado común (1958-1970)*: supresión del arancel industrial, política agraria común (PAC), arancel exterior común, adhesión británica, transporte, cooperación política exterior, instituciones.

c) *Hacia la integración monetaria (1969-1983)*: política monetaria, reforma de la PAC, política regional, reforma institucional.

d) *El Acta Única Europea (1985-1986)*: mercado interior, PAC y presupuesto, política industrial, política monetaria, política exterior, instituciones.

e) *El Tratado de Maastricht (1988-1991)*.

1. *Negociaciones de la Unión Económica y Monetaria*: moneda única, criterios de convergencia, calendario y procedimientos para la transición, Banco Central Europeo, control de los presupuestos internos, transferencias financieras.

2. *Negociaciones de la Unión Política Europea*: estructura global, procedimiento de la política exterior y de seguridad común (PESC), justicia y asuntos de interior (JAI), política social, nuevas políticas y extensión de la votación por mayoría cualificada, poderes del Parlamento Europeo y proceso legislativo, fortalecimiento del Tribunal de Justicia, supervisión a la Comisión («comitología»).

En 1999 Moravcsik, junto con Nicolaïdis, realizó una aplicación del intergubernamentalismo liberal al reciente Tratado de Amsterdam. Éste puede ser considerado una sexta negociación o decisión mayor, que lo vuelve a confirmar, a la vez que lo hace algo más matizado.

En todos los casos se pone muy especial atención —casi exclusiva— en tres actores estatales: los Gobiernos de Alemania, Francia y Gran Bretaña, y uno supranacional: la Comisión.

Respecto a la formación de las preferencias nacionales —así las conclusiones— se hace evidente la primacía de los intereses económicos, aunque en algunos casos influyeron también secundariamente consideraciones ideológicas y geopolíticas. En las negociaciones interestatales se dieron relaciones de interdependencia asimétrica, reflejando los resultados el poder relativo de los diferentes Estados miembros. Finalmente, la elección institucional, específicamente la puesta en común y la delegación de soberanía en las instituciones supranacionales, se justifica por la búsqueda del reforzamiento de la credibilidad de los acuerdos y de mayor garantía de su cumplimiento, aunque en algún caso se dió cierto influjo de la ideología.

Moravcsik estima que su marco racionalista tripartito, su método y sus análisis histórico-politológicos mejoran los estudios precedentes de la integración europea y avalan sus propias conclusiones. Es consciente, no obstante, de la posibilidad de que nuevos conocimientos históricos exijan ciertas revisiones. El intergubernamentalismo liberal queda, sin embargo, fundamentalmente confirmado, aunque después del estudio del Tratado de Amsterdam la posición de Moravcsik parece hacerse algo más flexible en dos puntos con relación al *status* teórico del intergubernamentalismo liberal²⁰ y respecto al carácter secuencial de los estadios claramente delimitados del marco racionalista²¹. En cambio, las nuevas situaciones institucionales híbridas del Tratado de Amsterdam no hacen sino corroborar una vez más que «la cuidadosa de-

²⁰ Andrew MORAVCSIK y Kalypso NIKOLAÏDIS, «Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions», *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n.º 1, marzo de 1999, p. 60, nota 1.

²¹ *Ibíd.*, p. 69.

legación nacional para conseguir resultados sustantivos particulares, no los imperativos tecnocráticos o la ideología coherente, guía la delegación institucional en la Unión Europea»²².

III. EL HORIZONTE FEDERAL

A lo largo de 2000 está teniendo lugar un debate político sobre la Unión Europea, tanto respecto al proceso o método de construcción de ésta como al horizonte último que se vislumbra o desea. La problemática fundamental la formuló ya en enero Jacques Delors en unas declaraciones a *Le Monde*: «si se quiere mantener el objetivo de una Europa política, hay que permitir que una vanguardia constituya lo que yo llamo una federación de Estados-nación»²³. No faltaron en los meses siguientes algunas tomas de posición acerca del nacimiento de la Europa política, los fines de la Unión, las varias velocidades o la Constitución de una federación de Estados. Fue, sin embargo, a comienzos de mayo, en torno al quincuagésimo aniversario del Plan Schuman, cuando el debate se avivó extraordinariamente, centrándose alrededor de la propuesta del ministro de Asuntos Exteriores alemán.

El señor Joschka Fischer la enunció por primera vez en su discurso en la Universidad Humboldt de Berlín el 12 de mayo de 2000²⁴. Es una reflexión general conceptual sobre la conformación de la futura Europa, a largo plazo, después de la ampliación de la UE. Las consideraciones de Fischer se refieren, por una parte, a la naturaleza de lo que llama la finalidad de Europa (*Finalität Europas*) y, por otra, al camino para ir acercándose a ella.

Respecto a la primera propone el paso, fundado en un tratado constitucional (*Verfassungsvertrag*), «de una unión de Estados de la Unión a la plena parlamentarización en una federación europea». El principio político-jurídico de base es la soberanía compartida (*Souveränitätsteilung*) entre los Estados nacionales, por un lado, y Europa, por otro. Un parlamento europeo, que efectivamente ejerza el poder legislativo, representará en una cámara a la Europa de los Estados nacionales, bien según el modelo del *Bundesrat* alemán o del Senado norteamericano, y en otra cámara a la Europa de los ciudadanos, mediante diputados elegidos, que sean simultáneamente miembros de los parlamentos nacionales. Un ejecutivo europeo, que sea efectivamente el Gobierno, podría ir desarrollándose o desde el actual Consejo Europeo —un Gobierno europeo a partir de los Gobiernos nacionales— o desde la estructura de la Comisión, con un presidente directamente elegido, que dispondría de amplios poderes. El tratado constitucional deberá también precisar el reparto de competencias entre la federación y los Estados nacionales. Estos, además, con sus tradiciones culturales y democráticas son irremplazables para legitimar una unión de ciudadanos y Estados aceptada por las poblaciones.

En cuanto al camino para ir acercándose a esa configuración, se estima que el «método Monnet» ya ha dado de sí todo lo que podía y se ha vuelto indispensable una mayor diferenciación, a pesar de los problemas que conlleva. En la próxima década la Unión Europea tendrá que afrontar en uno u otro momento una elección mayor: «o

²² *Ibid.*, p. 79.

²³ *El País*, 19 de enero de 2000.

²⁴ Joschka FISCHER, «Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration», *Integration*, 3/2000, pp. 149-156.

bien la mayoría de los Estados miembros salta a la integración plena y se pone de acuerdo sobre un tratado constitucional europeo para la fundación de una federación europea o bien, en caso contrario, un grupo menor de Estados miembros precederá como vanguardia en este camino, es decir, constituirá un "centro de gravedad" de varios Estados europeos profundamente convencidos, dispuestos y capaces de progresar en la vía de la integración política». ¿Cuándo? ¿Quiénes? ¿Dentro o fuera de los tratados? La cooperación germano-francesa será en cualquier caso necesaria. Posteriormente, más allá del próximo decenio, el futuro de Europa podría desenvolverse en dos o tres etapas: cooperaciones reforzadas, centro de gravedad, plena integración en una federación europea. «El paso de la cooperación reforzada a un tratado constitucional —y éste precisamente será el presupuesto para la plena integración— necesita por el contrario un acto de refundación política deliberada de Europa.»

La propuesta Fischer tuvo enorme resonancia inmediata y al inaugurarse poco después la presidencia semestral francesa de la Unión Europea. Líderes nacionales franceses, italianos, británicos y otros, así como dirigentes comunitarios, expresaron sus opiniones al respecto y volvieron a poner sobre el tapete del debate político europeo las dos velocidades, la vanguardia, el grupo pionero, las cooperaciones reforzadas, la Europa unida de los Estados, la Carta de los Derechos Fundamentales, la Constitución europea, la federación... El pragmatismo y la preocupación por que un debate sobre el futuro europeo pudiera dificultar los acuerdos sobre la reforma institucional y cooperaciones reforzadas en el seno de la actual Conferencia Intergubernamental y el próximo Consejo Europeo de Niza han restado vigor últimamente al debate sobre la naturaleza de la finalidad de Europa. Sin embargo, el tema, el problema, más allá de la presente coyuntura política, es inesquivable, y desde hace no poco tiempo se le ha venido dedicando atención en el ámbito intelectual europeo. De él —más específicamente del federalismo— nos ocuparemos a continuación, ofreciendo en primer lugar una visión general y posteriormente el pensamiento de algunos recientes autores neofederalistas.

1. El federalismo

Es una teoría, pero no menos un movimiento político. Sus raíces ideológicas y ciertas prácticas se remontan muy atrás en la historia de Europa²⁵, y menos lejanamente a autores como Kant, Proudhon o los de *Federalist Papers* y a la tradición iusnaturalista cristiana y socialista. Sus referentes empíricos han sido los Estados Unidos de América, Suiza y, más recientemente, la República Federal de Alemania con una valoración positiva, y negativamente los Estados nacionales europeos con soberanía pretendidamente ilimitada y grave culpabilidad en los conflictos mundiales del siglo XX. Como teoría política se sitúa el federalismo a nivel ideológico y prescriptivo, lo que se debe hacer para realizar esa federación.

Se basa en una concepción «filosófica» de la persona y de la sociedad y de su relación, que supera el individualismo, pero no se diluye en el colectivismo. La «Decisión sobre política general» del Congreso de Montreux (1947) logró una de las mejores formulaciones:

²⁵ Stephan SCHEPERS, *Le droit fédéral en Europe: un essai historique*, Institut Européen d'Administration Public/Bruyant, Bruselas, 1991.

La idea federalista es un principio dinámico, que incide cambiando todos los ámbitos de la realidad humana. Trae no sólo un nuevo marco político, sino también nuevas estructuras sociales, económicas y culturales. Es el resultado de una síntesis de dos elementos unidos inseparablemente: la solidaridad orgánica y la libertad o, expresado de otra manera, el desarrollo de la personalidad humana por medio de las comunidades de vida diaria²⁶.

Sobre esa base se erige el principio político fundamental: la relación unidad-diversidad, solidaridad-libertad, el todo y las partes. No es una dialéctica antagónica, en la que un término niega al otro, sino complementaria, siendo positivo o negativo para un elemento de la relación lo que es correspondientemente positivo o negativo para el otro. De modo más abstracto y general Héraud y, más aplicado y concreto, Brugmans lo formulan respectivamente:

De esta manera el todo (conjunto compuesto), lejos de oponerse a las partes (elementos componentes), les beneficia tanto más cuanto sus propios intereses son respetados; e inversamente todo lo que sirve a las partes beneficia igualmente al todo²⁷.

Ante el centralismo unificador, el federalismo defiende el derecho de las diversidades. Pero ante los separatismos, busca mantener o introducir la solidaridad. Frente a las rupturas violentas es el guardián de las continuidades. Pero frente al estancamiento burocrático apela a la libre iniciativa que viene de abajo [...] ²⁸.

El primer federalismo aplicado a la Europa de la segunda posguerra mundial concebía como método para su realización no un proceso, sino un acto político-jurídico decisivo —bien un pacto federal entre los Estados o bien una asamblea constituyente— generador de una Constitución federal. Las fuerzas vivas, creativas, progresistas de la sociedad serían su sustrato y apoyo profundo y una coyuntura interna e internacional propicia la ocasión para la Constitución y la federación. Algunos pensadores y movimientos ante la tozuda realidad tendieron, sin embargo, a extender más en el tiempo la transición a la federación y acabarán concibiéndola como un proceso social y político de federalización.

Friedrich trabajó la idea del proceso de federalización referido tanto a la constitución como al funcionamiento y desarrollo de la federación. No puede considerarse adecuadamente el federalismo como una pauta estática, sino sobre todo como proceso de federalización, una pauta evolutiva de relaciones cambiantes, por la que diversas comunidades políticas separadas van acordando soluciones, adoptando políticas y decidiendo conjuntamente sobre problemas comunes o, por el contrario, una

²⁶ Walter LIPGENS, *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments*, Europa Union Verlag, Bonn, 1986, p. 220; *Die Anfänge der Europäischen Einigungspolitik 1945-1950* (I. Teil 1945-1947), Ernst Keller Verlag, Stuttgart, 1977, p. 520.

²⁷ Guy HÉRAUD, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne. Contribution à la théorie juridique du fédéralisme*, Presses d'Europe, Paris, 1968, p. 55.

²⁸ Henri BRUGMANS, *La pensée politique du fédéralisme*, A. W. Sijhoff Uitgeversmaatschappij, Leyden, 1969, p. 8.

comunidad política unitaria se va diferenciando en una pluralidad federalmente organizada²⁹. Este carácter dinámico, procesal, del federalismo, vinculado más o menos al carácter cambiante de la propia estructura social, no equivale de ninguna manera a la ausencia de normas o reglas. Además, para que ese complejo y dinámico orden federal pueda funcionar se requiere el «espíritu federal» —pragmático, tolerante con la diversidad e inclinado a la adaptación y al compromiso— que es presupuesto de la firme determinación de mantener la relación unidad-diversidad mediante un continuo proceso de mutuo acoplamiento. Ese espíritu genera dos peculiaridades de conducta. La lealtad federal (*federal loyalty* o *Bundestreue*) exige a las unidades componentes, sus representantes, funcionarios y órganos un comprometimiento fundamental respecto a las necesidades y requerimientos globales, que se concreta en la disposición a colaborar con las autoridades de la unidad compuesta en las cuestiones de interés común. La confianza o compañerismo federal (*federal comity*), no siempre adecuadamente distinguible de la anterior, es exigible tanto a las autoridades de la unidad compuesta como a las de las unidades componentes y consiste en conceder a la otra u otras unidades la posibilidad de expresar y hacer oír sus pretensiones en caso de discrepancia y en la actitud favorable a la búsqueda del compromiso en caso de conflicto. Espíritu, lealtad y confianza federales, sin los que un orden político federal no puede funcionar, conforman el comportamiento federal³⁰.

Un caso muy especial del proceso de federalización está teniendo lugar actualmente. En Europa: el surgimiento de una nación conceptualiza la integración como «el proceso de unificación de una sociedad», proceso nunca acabado dado que los subgrupos generan divisiones sociales que la integración precisamente intentará superar o trascender. Ésta no es resultado de ningún automatismo, sino obra de «agentes humanos políticamente organizados», cuya acción puede ir creando y haciendo crecer una comunidad política, la cual

debe verse como una agrupación de personas, unidas por tener en común algunos de sus valores, intereses, ideas (incluidas las ideologías), mitos, utopías y símbolos, su religión y sus ritos. Esta unión se hará en parte mediante lazos emocionales y en parte por la sujeción a leyes comunes, respondiendo tanto a la necesidad orgánica como al propósito consciente, y expresando lo que ya existe y lo que se desea explícitamente. No hay nada imposible o inevitable en ello. Ha de suponerse, por tanto, que esta comunidad política llegará a existir como resultado de una compleja interacción de muchos factores [...]»³¹.

Tras haber elaborado un marco conceptual y teórico, Friedrich va analizando el proceso de federalización europeo, es decir, de formación informal de una comunidad europea y de sus consecuencias políticas. Aplica un método selectivo. Del análisis empírico de los actores y relaciones claves concluye la continuidad del proceso europeo de formación de comunidad, proceso que continuará si los actores —en este

²⁹ Carl J. FRIEDRICH, *El hombre y el gobierno*, Tecnos, Madrid, 1968, pp. 635-636. Puede verse también *Europa: el surgimiento de una nación*, Alianza, Madrid, 1973, pp. 43-44.

³⁰ Carl J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Pall Mall Press, Londres, 1968, pp. 175-176, y también *Europa: el surgimiento...*, *op. cit.*, pp. 40-42.

³¹ Carl FRIEDRICH, *Europa: el surgimiento...*, *op. cit.*, p. 37.

caso los europeos— se deciden a resolver los problemas que exigen una solución europea. Todo depende de la voluntad política de resolver en común los problemas mediante una comunidad europea.

Inicialmente el resultado o meta de llegada pretendida por el federalismo de la posguerra era un Estado federal, designado por no pocos autores y movimientos como los Estados Unidos de Europa, a imagen y semejanza de los de América, que ya antes de la Segunda Guerra Mundial habían servido de modelo a no pocos federalistas³² y después de ésta aparecían revestidos con el aura de la victoria, la democracia y la hegemonía. Esa fórmula y forma va siendo abandonada poco a poco, dadas las evidentes y grandes diferencias entre América y Europa, proponiéndose en su lugar una federación *sui generis*, sin que bajo tal vaguedad exista un consenso específico entre los múltiples y diversos federalismos europeos, aunque sí ciertas características comunes a una organización político-jurídica de varios niveles: alguna transferencia de poder soberano de los Estados a la federación europea, algunas competencias exclusivas de ésta, algunos órganos típicamente federales como un parlamento bicameral, un ejecutivo de varios niveles y un tribunal, y la apertura en principio a todos los pueblos de Europa. Dentro de la federación y de acuerdo con su Constitución, cada Estado podría resolver sus problemas según sus peculiaridades internas y culturales y sería necesario proteger a los pequeños ante los grandes. Algunos autores y movimientos mencionan el federalismo integral, que rebasa lo político para trascender a lo social, económico y cultural. La federación podría ser una unión más estrecha o más laxa, pero pocas veces se menciona la mera confederación. Con el nacimiento y desarrollo en las décadas siguientes de las Comunidades Europeas, para algunos teóricos de una Europa federal va adquiriendo especial relevancia la problemática del reparto de competencias entre la federación europea y los Estados miembros, detectándose cierta tendencia a pasar de una concepción dual, que las asigna con claridad y rigidez a uno u otro nivel, a otra cooperativa, en la que en no pocos ámbitos cooperan ambos niveles. Además se va abriendo camino poco a poco la reivindicación de un tercer nivel subestatal: *Länder*, regiones, comunidades autónomas, que empieza a ser tomado en cuenta en el diseño teórico de la futura federación. Finalmente, en los tiempos más recientes cada vez se va formulando con mayor nitidez la diferencia y distancia entre el eventual futuro federal de Europa y cualquiera de los modelos confederales o federales estatales existentes, apuntando algunos neofederalistas a una federación supranacional con estructuras federales policéntricas y pluralistas.

2. El neofederalismo: algunas elaboraciones recientes

La acción política europea y las escasas reflexiones teóricas del turbulento decenio de los setenta y de los difíciles primeros años ochenta no siguieron una orientación federalizante, sino más bien intergubernamental, hasta que el proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, adoptado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984, reabrió el horizonte de la integración política supranacional y propició nuevas elaboraciones teóricas. Las teorías de la integración percibieron con sensibilidad

³² Antonio TRUYOL, *La integración europea. Idea y realidad*, Tecnos, Madrid, 1972, p. 21 ss. Richard COUDENHOVE-KALERGI, *Pan-Europe*, Presses Universitaires de France, París, 1988.

esa nueva coyuntura y las posibilidades abiertas, generándose un renacimiento teórico. En ese contexto hay que situar lo que Pinder propone denominar «neofederalismo»:

Si nos va a ayudar a valorar las perspectivas de desarrollo de la Comunidad, la teoría federalista necesita referirse a ambos, el proceso federalizante y un final federal que implica sustanciales transferencias de soberanía. Su objetivo necesita incorporar pasos en el desarrollo de las instituciones europeas y en su recepción de funciones y competencias; la resistencia de los Estados miembros a este proceso y las presiones que pueden inducirles a aceptarlo; y la perspectiva de posibles «rupturas cualitativas» que implican una «redistribución constitucional de poderes»³³.

Dentro de la aproximación neofederalista se va a producir una eclosión de nuevas reflexiones y aportes teóricos y metodológicos entre 1992, firma del Tratado de Maastricht, y 1999, entrada en vigor del de Amsterdam. Hemos seleccionado, entre otros muchos en el entorno germano-suizo, los trabajos de Sidjanski, Mazan y Bogdandy, sin pretender que sean los mejores, pero estimando que en conjunto representan bien el neofederalismo de los últimos quince años del siglo XX y ofrecen una amplia y bastante completa panorámica de éste.

A) *Espíritu, método e instituciones federales: Sidjanski*

El federalismo es un espíritu, «una actitud de cara a los otros y a la sociedad»³⁴. Concibe la historia como una tendencia a la ampliación de la libertad de las personas y de las comunidades y a la constitución de mayores uniones. Se fundamenta en la renuncia a la hegemonía y el amor a la complejidad en cuanto reunión de elementos heterogéneos, con las correspondientes virtudes de respeto a lo real y a lo pequeño y de tolerancia, es decir, «aceptación de la alteridad del otro, reconocimiento de la persona del otro».

En el decenio de los noventa, trascendentales acontecimientos políticos europeos y mundiales fueron haciendo más necesaria y oportuna la unión de una Europa, que debe basarse en la cultura pluralista, la libre asociación, el respeto de las libertades democráticas y de los derechos humanos, de los pueblos y de las minorías, y la subsidiariedad.

El federalismo es un método, tanto de aproximación a la realidad como de organización social. Como método vivo se va ajustando progresivamente y está abierto a nuevas esferas de actividades económicas y de gestión y a los nuevos apoyos científico-técnicos que son los microordenadores.

³³ John PINDER, «European Community and Nation-State: a Case for a Neo-Federalism», *International Affairs*, 62, 1986, p. 51.

³⁴ Dusan SIDJANSKI, «Actualité et dynamique du fédéralisme européen», *Revue du Marché Commun*, n.º 341, noviembre de 1990, p. 658; *L'avenir fédéraliste de l'Europe. La Communauté européenne, des origines au traité de Maastricht*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992, p. 271. Hay traducción al español: *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1998.

En el presente la Comunidad Europea es una federación parcial e incompleta. Su evolución, no obstante, apunta hacia rasgos más federativos. En la tensión y equilibrio entre el todo y las partes, la unidad y la diversidad, el conjunto global y los subconjuntos es preciso tomar en cuenta la diferente relación y dinámica de la federación europea y de algunos Estados federales. En la Comunidad Europea,

el problema es inverso al que se plantea en algunos Estados federales, en que se trata de salvaguardar las autonomías de los Estados miembros frente a la aprehensión y a la expansión del Estado central. El embrión institucional de la Comunidad Europea encuentra dificultades en afirmar su poder autónomo ante los Estados miembros, varios de los cuales son antiguas naciones europeas³⁵.

Sidjanski afronta la transición a la comunidad política dejando abiertas tanto la posibilidad de un acto político-jurídico decisivo, típico del federalismo tradicional, como la de un proceso de federalización, propio del neofederalismo.

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992 «confirma en sustancia la “vócación federal” de la Unión»³⁶, aunque no llena todavía el retraso de la integración política respecto a la económica.

El federalismo se proyecta hacia el siglo XXI como única forma de organización social capaz de hacer compatibles las identidades nacionales y regionales con la interdependencia y la globalización mundiales, de aprovechar la sinergia entre la fascinación de lo singular cultural y la atracción de la globalización a la que tiende la ciencia y la técnica, de equilibrar la tensión entre solidaridad por similitud y solidaridad por división del trabajo. Ello se apoya, por un lado, en la potencialidad del federalismo para evitar o amortiguar los conflictos no permitiendo su concentración, para incitar al consenso mediante medidas pluriformes y flexibles, para articular principios y experiencias en torno a la unión en la diversidad, para fomentar el libre consenso de los hombres y de las comunidades y para construir una Europa pluri-dimensional en torno a una comunidad dinámica y unida³⁷, y, por otro lado, en las potencialidades que la ciencia y la técnica nos ofrecen mediante los microordenadores, la informática y las comunicaciones. Las nuevas formas de poder político se prefiguran en la Unión Europea:

En este conjunto comunitario en vía de desarrollo, la Comunidad, sus Estados miembros, las regiones y las comunas, pero también las empresas productoras de servicios, bienes materiales o culturales, los centros de formación y de investigación se articulan, cumpliendo sus tareas propias y afirmando su personalidad, dentro de redes múltiples que contribuyen a la formación de nuevas formas de sinergias colectivas. Estas nuevas tendencias se inscriben en la evolución reciente de la Comunidad, de sus instituciones, en sus normas y en sus modalidades de funcionamiento. Las riquezas de las realidades y de la cultura europeas, que están en la base de la unión en la diversidad, no pueden expandirse más que en una federación,

³⁵ Dusan SIDJANSKI, *L'avenir fédéraliste...*, op. cit., p. 283.

³⁶ *Ibíd.*, p. 301.

³⁷ *Ibíd.*, pp. 291-294.

que preservando las identidades nacionales y las diversidades regionales es susceptible de crear una comunidad de destino y de unir a los europeos en torno a un gran proyecto común³⁸.

Finalmente el federalismo afecta eficazmente a las instituciones posibilitando y llevando a cabo:

1. El ejercicio de poderes autónomos (comunidades, regiones, Estados, Comunidad Europea) y su imbricación efectiva en conjuntos.
2. Una mayor participación de las personas y organizaciones en las decisiones y funcionamiento de la comunidad política.
3. Una garantía de diversidades complejas y una búsqueda de equilibrios dinámicos entre unidades de base y comunidad global.
4. Un federalismo integral, que, rebasando las organizaciones políticas, trasciende también las económicas y sociales, públicas y privadas;
5. La integración armónica y la participación efectiva en una Comunidad Europea compleja de las diversidades y autonomías que estimula³⁹.

Se presenta en concreto una propuesta de estructura institucional político-jurídica de la Unión⁴⁰. Las funciones gubernamentales y ejecutivas corresponderían a un ejecutivo bicéfalo formado por el Consejo Europeo y la Comisión mientras las funciones legislativas, presupuestarias y de control democrático serían del Congreso Europeo, compuesto por dos cámaras: el Parlamento Europeo y el Senado, de acuerdo con el principio de la doble participación del o de los pueblos o electorado de la Unión y de los Estados o de sus electores nacionales. Las funciones jurisdiccionales corresponderían al Tribunal de Justicia, dotado de mayores competencias, de acuerdo con el incremento de los poderes comunitarios; al control de legalidad se le añade el de constitucionalidad, se incrementan las garantías y los recursos, que ahora pueden ser interpuestos por las instituciones, los Estados miembros y las personas morales y físicas, y se prevé un sistema de sanciones como apoyo en caso necesario para la ejecución de las sentencias. Para el desempeño de funciones especializadas se propone la creación de una red de agencias europeas (del medio ambiente, I + D, espacial, armamento y desarme) y de órganos o instituciones autónomas (Banco Central Europeo, Fondos estructurales, Tribunal de Cuentas, autoridad audiovisual europea, Célula europea de prospectiva o de programación), que descargarían a la Comisión y descentralizarían actividades comunitarias, aunque ésta seguiría teniendo una responsabilidad de coordinación general. Un Consejo Económico, Social y Cultural (CESC) sería el órgano permanente y con competencia general para el ejercicio de funciones consultivas, complementado con un Comité consultivo de comunas y colectividades locales y un tejido de múltiples comités consultivos sectoriales. Finalmente, a fin de evaluar los efectos morales de la utilización de los descubrimientos científicos y de la tecnología y de reflexionar sobre el futuro de la sociedad, se propone una Comisión europea de ética y un Areópago europeo de sabios.

³⁸ *Ibid.*, p. 440.

³⁹ *Ibid.*, pp. 280-281.

⁴⁰ Dusan SIDJANSKI, «Objectif 1993: une Communauté fédérale européenne», *Revue du Marché Commun*, n.º 342, diciembre de 1990, pp. 691 ss.

B) *Del principio y proceso políticos a la estructura normativa: Manzan*

El federalismo se aborda aquí como principio político de configuración de una unión de partes territoriales, no existiendo tras él una teoría cerrada, lo que hace necesario aproximarse desde diversos ángulos: federalismo como síntesis de unidad y multiplicidad, como principio general de organización y como proceso político de federalización, que es el que aquí se privilegia.

Ese proceso puede cristalizar en la constitución de una estructura federal normativa, cuyos elementos fundamentales son, por un lado, el reparto de competencias entre la unión global y los miembros parciales y, por otro, la participación de éstos en la formación de la voluntad de aquélla.

El reparto de competencias y la consecuente limitación del poder central garantizan espacios parciales de autonomía a los miembros y aseguran institucionalmente el derecho de autodeterminación de éstos (*Selbstbestimmung*). La soberanía competencial o competencia de competencias, es decir, la capacidad para cambiar el reparto de competencias puede residir en la unión central o en los miembros parciales. Las competencias se suelen repartir por el contenido o ámbitos de políticas y/o por funciones. Las federaciones modernas, sin embargo, no tienden a asignar a un solo nivel todo un ámbito, sino que más bien cooperan en él diversos niveles de decisión (federalismo cooperativo vertical). Hay que tener en cuenta igualmente la moderna tendencia a la diversidad de competencias y la diferente relación con la unión global de diversos miembros parciales (federalismo diferenciado). A un tribunal constitucional le compete el control de la observancia del orden constitucional, de modo que los Estados miembros cumplan la Constitución y el derecho federal establecido de acuerdo con ella y la unión global respete las competencias de los miembros.

El segundo elemento de la estructura normativa es la participación de los miembros en la formación de voluntad de la unión central. En esto se diferencia una estructura federal de una mera descentralización. Tal participación se considera una compensación por la pérdida de competencias que conlleva la participación en una federación y constituye el derecho de codeterminación (*Mitbestimmung*), que está regulado constitucionalmente. En las diversas federaciones los miembros ejercen mayor o menor influjo sobre los órganos del sistema global, especialmente en los órganos federativos, pero la compensación que supone esa participación en la formación de voluntad del poder global es solamente parcial al estar mediatizada por la institucionalización en un órgano federativo y ser sólo parte de toda la estructura orgánica.

Afronta finalmente Manzan la cuestión de la legitimidad. Ésta depende de la percepción de los subordinados de la justificación y corrección de la organización política de dominación, basándose en la capacidad para garantizar valores fundamentales (orden, paz, libertad, prosperidad, bien común...) y en procedimientos formales (democráticos, racionales, legales, constitucionales...). Valores y procedimientos juegan también en la legitimación de una federación, pero ésta plantea además cuestiones específicas en torno al equilibrio unidad-multiplicidad. Cada una de estas dimensiones trabaja a su modo por la legitimidad y su relación se regula de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Con frecuencia resulta difícil, no obstante, la relación y equilibrio entre la legalidad democrática, basada en el principio mayoritario, y la legalidad federativa, basada en el respeto a las minorías, legalidades bajo las cuales subyacen además realidades extrajurídicas. Sin embargo, demo-

cracia y federalismo, federalismo y democracia también pueden potenciarse mutuamente.

Refiriéndose ahora en concreto a la Unión Europea, estima Mazan que el proceso político de federalización nace condicionado por factores extrajurídicos, concretamente por la mayor o menor homogeneidad o distancia político-jurídica entre los miembros y entre éstos y la Unión y por la decisión de la voluntad, claramente positiva en el pasado y más cuestionable hoy. Se desenvuelve ambivalentemente entre la centralización y la descentralización. Una cierta centralización es inherente a la integración entendida como proceso político de unión en una nueva asociación de unidades originalmente independientes. Esta valencia centralizadora se manifiesta tanto en el aumento del número de Estados miembros como en la profundización del contenido de la Unión. Por otra parte, la valencia descentralizadora se manifiesta en la tendencia a la regionalización intraestatal, fenómeno crecientemente relevante y con efectos europeos. No obstante, Mazan considera complementarias las tendencias a la centralización integradora y a la descentralización regionalizadora en el proceso político de federalización de la Unión Europea, previendo como resultado una estructura pluralista y policéntrica:

Con ello se dibujan nuevos perfiles de una Europa integrada y regionalizada. Mientras las federaciones nacionales se caracterizan por una estructura organizativa jerárquico-piramidal, en la federación europea funcional se forma un sistema pluralista-policéntrico. En el marco de la arquitectura europea, como antes, son los Estados nacionales los grandes realizadores de funciones y los espacios primarios de identificación, incluso cuando la omnipotencia estatal ha sido fuertemente relativizada. Por un lado, correspondiendo al incremento de la interdependencia en la vida moderna, son transferidas más tareas a la Unión Europea, que prevé formas crecientemente abiertas y flexibles de cumplimiento de tareas en ámbitos parciales mediante la integración diferenciada y la cooperación internacional. Por otro lado, se lleva a cabo una creciente parte de las funciones a nivel regional, estableciéndose también en este ámbito formas abiertas y flexibles de cumplimiento de las tareas mediante la colaboración sub y suprarregional⁴¹.

Con relación a los elementos estructurales federales del Derecho comunitario europeo, Mazan ve un juego derechos de autodeterminación (*Selbstbestimmungsrechte*)-derechos de codeterminación (*Mitbestimmungsrechte*) en el que de algún modo los primeros tienen primacía sobre los segundos.

Esta misma aproximación y valoración es la seguida con relación a la cuestión de la legitimidad de la estructura jurídica comunitaria, tercer aspecto del principio federal. Al no ser la Comunidad Europea/Unión Europea un Estado, sino más bien «una asociación de objetivos (*Zweckverband*) política altamente integrada, a la que se ha transferido la tarea de cumplir determinados fines con los medios puestos a su disposición»⁴², la legitimación material, es decir, la relacionada con la realización de tales fines, es la clave de su legitimación. En cuanto la Comunidad Europea/Unión

⁴¹ Stephan MAZAN, *Das föderative Prinzip in der Europäischen Union. Insbesondere die föderativen Strukturelemente des Europäischen Gemeinschaftsrechtes*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1996, p. 90.

⁴² *Ibid.*, p. 173.

Europea tiene también una dimensión federativa se ve confrontada al problema de qué niveles realizan qué actividades y cómo se articulan, es decir, a la legitimación formal, respecto a la cual Mazan sostiene la primacía de la autodeterminación sobre la codeterminación.

C) *Federalismo no estatal, sino supranacional: Bogdandy*

Después de la firma y mientras seguían las ratificaciones del Tratado de Amsterdam, publicó Bogdandy en 1999 nuevas contribuciones a la investigación de la forma de la Unión y de la nueva dominación emergente. «La tesis central proclama que la forma externa de la Unión corresponde ampliamente a una línea de desarrollo federalista»⁴³.

El Tratado de Amsterdam contiene un considerable potencial de fundación de unidad federal, pero simultáneamente manifiesta notables diferencias respecto a una estructura federal estatal, especialmente debido al policentrismo y fragmentariedad de la configuración interna. Se propone denominar a esta nueva forma de dominación «federalismo supranacional».

La contrastación de la hipótesis se lleva a cabo mediante un análisis jurídico y político de la integración europea y del Tratado de Amsterdam a lo largo de ocho puntos, de los que los cuatro primeros se fijan en la unidad política y los siguientes en sus diferencias respecto al modelo estatal:

1. *La Unión como garante de un orden colectivo y de su constitutividad liberal democrática.* Ese orden colectivo está configurado por la interconexión de la Unión y los Estados miembros, enfatizándose la interconexión de integración (*Integrationsverbund*), puesto que ninguna de sus partes —la Unión y los Estados miembros— representa sola al todo. El Tratado de Amsterdam establece requisitos democráticos unitarios para todos los portadores de soberanía y atribuye a la Unión competencias sancionadoras frente a un Estado miembro que vulnere grave y persistentemente los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y Estado de Derecho, comunes a los Estados miembros y base de la Unión.

2. *La colaboración de los diversos portadores de soberanía se desarrolla sobre el fundamento de la interconexión constitucional (Verfassungsverbund).* Ésta es tanto vertical, es decir, cooperación de funcionarios de cada uno de los Estados miembros en el proceso decisorio de las instituciones de la Unión: Comisión y Consejo concretamente, como horizontal, refiriéndose con ello a la cooperación sobre todo administrativa y judicial entre funcionarios de los Estados miembros, fuera de los órganos de la Unión.

3. *De una asociación de objetivos (Zweckverband) a una asociación política (politischer Verband).* La precedente conceptualización de las Comunidades como asociaciones de objetivos, limitados a la dimensión económica, se ha vuelto insostenible tras los Tratados de Maastricht y de Amsterdam, conformadores de una co-

⁴³ Armin von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, p. 10.

munidad política, en la que los objetivos e intereses en colisión se deben ordenar políticamente. Tal conclusión se confirma con el análisis de las competencias de la Unión: innovaciones económicas, sociales y políticas introducidas por el Tratado de Maastricht y ampliaciones competenciales relativas a la política exterior y de seguridad común y a la cooperación policial y judicial del Tratado de Amsterdam. El paso de una asociación de objetivos a una asociación política no aspira, sin embargo, a constituir un espacio jurídico unitario.

4. *El territorio y la ciudadanía.* En la concepción original de la integración europea la orientación funcional primó sobre el elemento territorial, tratando precisamente el mercado común de ir más allá de los límites territoriales. Maastricht y Amsterdam, sin embargo, recuperan para la Unión una orientación territorial duradera, específicamente la de la seguridad de un territorio unido, cuya integridad hay que defender y cuyas fronteras exteriores hay que guardar. Tampoco los tratados constitutivos de la Comunidades se referían a la ciudadanía, y su vertiente internacional, la nacionalidad, quedaba diluida en el esfuerzo de construcción del mercado común. Posteriormente se fue desarrollando poco a poco la ciudadanía europea y ha continuado desenvolviéndose de modo limitado pero directo en el Tratado de Maastricht e indirectamente en el de Amsterdam.

5. *La Unión no es un Estado: ausencia de poder coercitivo.* La primera diferencia clara entre el Estado y la Unión se deduce de una comparación del poder de ambos, pero es principalmente el monopolio del poder coercitivo (*Gewaltmonopol*) que tiene el Estado lo que diferencia de éste a la Unión, que carece de tal medio para hacer obedecer a los Estados miembros:

A la vista del peso del monopolio del poder coercitivo en la historia de la estatalidad europea, éste es uno de los criterios determinantes contra una calificación de la Unión como sistema estatal⁴⁴.

6. *Unidad fragmentada:*

Mi tesis formula que el Tratado de Amsterdam tiene potencial de considerable fundación de unidad, pero, incluso con la total extracción de ese potencial, la Unión permanece una organización que no incorpora ninguna unidad social ni política en el sentido de una nación y cuyo sistema político es constitutivamente mucho más fragmentado que los sistemas políticos estatales⁴⁵.

7. *Un sistema de negociación policéntrico y fragmentado.* La Unión es un portador de soberanía nuevo, sin tender por ello a un Estado naciente. Su estructura policéntrica y fragmentada encuentra clara expresión en la estructura de la más poderosa de sus instituciones: el Consejo, de composición plural, capaz de reunirse en más de veinte formaciones distintas, carente de jerarquía y de centralización del poder. Por su parte, la difusividad marca al Consejo Europeo, que impulsa a la Unión y define sus orientaciones políticas generales, sin ser, no obstante, una institución. Ese policentrismo, fragmentariedad y difusividad de las estructuras organizativas se

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 35.

⁴⁵ *Ibíd.*, pp. 38-39.

amplifica con los procedimientos decisorios, dado que prácticamente todas las decisiones principales se toman con la participación de varios órganos, sin que exista un centro director.

8. *Legitimación de la Unión.* Esta nueva forma no estatal de dominación política, la Unión, ¿cómo adquiere su legitimidad? A partir del Tratado de Amsterdam se pueden distinguir tres fundamentaciones: *a)* la jurídica o de protección de importantes bienes jurídicos de los individuos; *b)* la tecnocrático-utilitarista, basada en la supuesta mayor eficiencia de los órganos de la Unión que de las Administraciones nacionales, y *c)* la democrática. Ésta, primordial para la legitimación de la colectividad estatal, es muy discutible que tenga primacía y qué signifique en el caso de la Unión. Ayuda distinguir dos niveles: la legitimación del orden fundamental en los tratados y la legitimación de las políticas puestas en marcha sobre la base del orden fundamental. Se apunta a la especificidad del orden democrático en el nivel supranacional, al que sin duda esperan grandes retos.

El análisis llevado a cabo desemboca en la propuesta del federalismo supranacional como forma de la Unión, conceptualización, según Bogdandy, suficientemente rica para comprender la complejidad de la realidad y lo bastante sencilla para contribuir a una perspectiva normativa de la integración, sin imponer, no obstante, una meta o resultado.