

# La construcción de una Unión Federal Europea\*

Una perspectiva filosófico-política

WAYNE J. NORMAN

Universidad de Ottawa, Canadá

## Introducción

Los ciudadanos de estados y superestados multinacionales debaten los términos de las estructuras federales con un lenguaje moral rico y complejo. Les preocupa si esos términos —que fijan, entre otras cosas, la división de las responsabilidades legislativas y administrativas y la representación de las subunidades y otros grupos en las instituciones centrales— son justos, legítimos, democráticos, consistentes con los derechos nacionales de autodeterminación y de supervivencia cultural, etc., es decir, no simplemente si son factibles o eficientes o si benefician al interés particular de un grupo. Sin embargo, los filósofos políticos han ignorado casi por completo la pregunta de cómo evaluar y justificar las estructuras federales.<sup>1</sup> En este trabajo daré algunos pasos preliminares en la dirección de una moralidad liberal-democrática del federalismo para estados multinacionales y superestados y concluiré con algunas observaciones acerca de las implicaciones de tal teoría respecto a la posibilidad de una unión federal justa y factible en Europa.

El federalismo es uno de los arreglos posibles para hacer frente a la diversidad en una comunidad política de grandes dimensiones. Se emplea típicamente, y se recomienda, para estados caracterizados por la diversidad étnica, religiosa o regional, donde los diversos grupos están más o menos concentrados territorialmente.<sup>2</sup> (Por motivos de simplicidad, me referiré normalmente tan sólo a minorías *nacionales* dentro de estados, al objeto de no tener que catalogar a cada mención todas las formas relevantes de diversidad.) Los arreglos federales, por tanto, permiten a una minoría dentro de un dominio mayor el ser mayoría dentro de una subunidad menor (por ejemplo, una provincia o un *land*). Los términos de la federación están casi siempre trazados en una constitución o en un tratado fundacional y especifican típicamente, a menudo con un cierto grado de flexibilidad, los siguientes arreglos: a) la división de los poderes legislativo y administrativo entre el gobierno central y las subunidades de gobierno; b) la

---

\* Traducción del inglés de Ángel Rivero Rodríguez a partir del original escrito especialmente por el autor para este número de la *RIFP*.

representación de los ciudadanos y de las subunidades en las instituciones centrales, tales como un parlamento bicameral, el ejecutivo, la corte suprema, el banco central y el ejército; c) la integración de los sistemas de mercados y del sistema legal; d) una fórmula de enmienda que incluye (en las federaciones ilustradas) un procedimiento legal de secesión.

El propósito legal de la teoría normativa del federalismo es proporcionar criterios morales para la determinación de los arreglos apropiados para los cuatro tipos recién mencionados. Más aún, debe permitimos hacer recomendaciones sobre diversas facetas extraconstitucionales de una cultura federal sana, tales como el sistema educativo, el sistema de partidos y los medios de comunicación (por supuesto, es de esperar que los arreglos constitucionales y extraconstitucionales apropiados varíen mucho de una federación a otra). Para descubrir (o inventar) tales criterios merece la pena preguntarse en primer lugar el porqué de los arreglos federales. ¿No sería mejor y más sencillo un conjunto de estados unitarios pequeños por cada una de las subunidades federales o minorías nacionales, o grandes estados unitarios que gobiernen las subunidades desde el centro? Ahora sabemos que, en las federaciones existentes, las subunidades obtienen el poder y la autonomía porque sus élites políticas perseveran en ello —tanto como condición para sumarse a la federación, como en los EE.UU. y Canadá, o como condición para la paz política, como por ejemplo en Nigeria o más recientemente en Bélgica. Nuestra pregunta aquí es, sin embargo, no cómo surgen en realidad las federaciones, sino cuándo deben surgir y en qué forma.

### **Las razones morales para la federación**

La razón básica en favor de la federación —tal como pensadores federales tan distintos como Althusio, Pufendorf, Montesquieu, Madison, Tocqueville y J.S. Mill han enfatizado— es la de que proporciona las ventajas de los grandes estados y también las ventajas de las comunidades nacionales autogobernadas y pequeñas. ¿Cuáles son las ventajas de estos dos tipos de comunidades políticas? Los estados multinacionales grandes tienen ventajas para todos los ciudadanos y grupos nacionales en, al menos, dos tipos de casos. Primero, cuando cada grupo nacional disfruta de los beneficios de una mayor seguridad militar, eficiencia económica y enriquecimiento cultural (la última es una prima que, en la mayoría de los casos, los grupos que se federan no buscaban originariamente, pero que muchos de sus ciudadanos aprecian posteriormente). Y segundo, los estados multinacionales constituyen una ventaja cuando, simplemente, sería muy costoso o impracticable intentar desmembrarlos: por ejemplo, porque los grupos nacionales están demasiado entremezclados, porque los estados que se separasen no serían viables o porque no podrían separarse sin un baño de sangre.

Me apresuro a mencionar una tercera razón derivada a favor de los estados

multinacionales en determinadas situaciones. Estoy pensando en el caso de los países desarrollados que están bien integrados en los mercados continentales y globales y que podrían separarse formalmente con poco o ningún riesgo de ineficiencia a largo plazo, de vulnerabilidad militar y de aislamiento cultural. En suma, países como Canadá y Bélgica. Parece que hay una razón moral para que tales federaciones permanezcan unidas, aunque reconociendo que es improbable que ésta impresione en absoluto a los nacionalistas pertenecientes a minorías. Esa razón es la de que las federaciones multinacionales saludables, estables y democráticas —libres de odio étnico— son necesarias como faros para aquellos estados que no pueden desmembrarse en la práctica o de forma pacífica. El mundo necesita saber que es posible que pueblos libres, de forma autoconsciente, cooperen fructíferamente dentro de un espacio político común; esto es, que el principio nacionalista —«la unidad política y nacional debe ser congruente»<sup>3</sup> no está predestinado por la imposibilidad sociológica de la autodeterminación dentro de un estado compartido.

Esta tercera razón parecerá más convincente a aquellos que ansían la extensión de la democracia a todo el globo. Esto es así porque con mucha frecuencia los estados no democráticos están en una situación como la yugoslava y han permanecido unidos sólo mediante el uso opresivo del poder central. Quizá tenga justificación nuestra leve y noble esperanza de que la democracia tiene menos posibilidades de ser secuestrada por fervientes minorías nacionalistas si sus más dignos estadistas, y la entera comunidad mundial, pudieran seguir señalando diversos ejemplos de democracias multinacionales civilizadas y prósperas.

Estas tres razones a favor de los estados multinacionales (en determinadas circunstancias) no dan cuenta aún de una razón a favor del federalismo, pero el federalismo es usualmente citado como algo parecido a una condición necesaria para el funcionamiento apacible de tales estados (o superestados). Esto es, los grupos nacionales estarán deseosos de unirse o de permanecer en estados multinacionales sólo si pueden tener un cierto grado de control sobre sus propios asuntos —particularmente en cuestiones culturales y lingüísticas— y si pueden tener un papel significativo en, y quizás poder de veto sobre, la toma central de decisiones. Esto nos proporciona una razón moral para la federación: a saber, que es necesaria para el beneficio de los estados multinacionales. Hay, sin embargo, razones más directas para la federación en estados multinacionales. Estas pueden demostrarse de dos formas interrelacionadas. Primero, mostrando que los grupos nacionales realmente tienen derecho a un cierto grado de autonomía y autogobierno dentro de un estado mayor, o que negándoles estos derechos serían tratados de forma injusta en una democracia mayoritaria más amplia.<sup>4</sup> Y segundo, señalando el surtido de ventajas de la toma de decisiones a nivel local frente al federal (esta segunda razón también es aplicable para estados-nación federales como Australia y los EE.UU.). Ahora bien, ambos tipos de argumentos han sido ampliamente discutidos en la historia del pensamiento democrático

y no hay necesidad aquí de entrar en detalles, excepto hacer notar que los arreglos federales son una forma obvia, aunque no siempre suficiente,<sup>5</sup> para proteger determinados derechos minoritarios y para coordinar los distintos niveles de la toma gubernamental de decisiones.

### **Hacia una teoría normativa de la federación**

El propósito básico de una teoría normativa de la federación, de nuevo, es proporcionar criterios para evaluar y determinar los términos del arreglo federal, esto es: a) la división de poderes, b) la representación en las instituciones centrales, c) la integración de los mercados y del sistema legal, y d) una fórmula de enmienda constitucional. Al hacer esto ha de proveernos también de guías para la evaluación de una amplia panoplia de factores extraconstitucionales que son vitales para el éxito de la federación (ha de decir también algo acerca de cómo determinar las fronteras de las subunidades, pero no discutiré aquí este problema).

La forma en la que propongo que nos concentremos en los términos apropiados de la federación es tomando en consideración el modelo contractual de justicia federal. Se aplicará directamente al caso básico de «naciones pretendientes» que contemplan un matrimonio federal y, de forma indirecta (espero), a las naciones que ya se encuentran dentro de estados multinacionales.<sup>6</sup> Este modelo, que está tomado y adaptado del de John Rawls<sup>7</sup> —quien no lo ha aplicado al problema de la federación— resultará familiar para la mayoría de los lectores de filosofía política, aunque yo lo entiendo como un artificio expositivo más de lo que él lo hace. La idea básica es que imaginemos a los representantes de naciones pretendientes reales en una situación inicial apropiadamente descrita decidiendo sobre los términos de su federación. Una característica importante de esta situación inicial es que los representantes sean privados, mediante un «velo de ignorancia», de conocer a qué nación pretendiente representan, aunque conocen todos los hechos políticos, sociológicos e históricos relevantes sobre todas las naciones implicadas en tal proceso particular de federación y están bien versados en las teorías sociales relevantes. También podría presuponerse que saben que la constitución fundacional de la federación habrá de ser ratificada en un referéndum por la mayoría de los ciudadanos de cada una de las naciones miembro. Puesto que estos representantes están tratando de obtener el mejor arreglo para su pueblo sin saber a qué pueblo representan, se asegurarán de que ninguna nación haga un mal trato en sus términos de federación. Tal arreglo, podemos presumir, será justo.

Una estructura contractual como esta tiene la virtud de derivar recomendaciones normativas realistas de consideraciones mayormente empíricas: la justicia federal del autointerés nacional mutuo. Esto es así, dicho en breve, porque los arreglos federales injustos están predispuestos a resultar inestables a largo plazo: las naciones minoritarias que se perciben a sí mismas como explotadas o

marginadas proporcionarán siempre un fértil territorio para los movimientos nacionalistas. La estabilidad es un criterio importante porque ninguna nación tiene mucho que ganar de la participación en un arreglo federal inestable. La integración inicial de economías en una federación (o incluso en una zona de libre comercio) requiere normalmente grandes costes de ajuste para algunas naciones miembros que son normalmente amortiguados parcialmente por la transferencia de pagos desde las naciones más ricas. Y ni las naciones ricas ni las pobres desean acometer estos dolores transitorios sin la garantía razonable de ganancias a largo plazo. Ni querrán dedicar cantidad alguna de la energía política que se precisa normalmente para sostener una federación en funcionamiento si esta es incierta. Y por supuesto, nadie desea contemplar la posibilidad del baño de sangre que acompaña a menudo las fisiones federales.

Por todas estas razones, las partes hipotéticamente contratantes, así como los negociadores federales reales razonablemente ilustrados, estarán preocupados por la justicia y la estabilidad al decidir los términos de la federación. Esto exige que presten atención a algo más que a la «fontanería» aneja a los detalles de la división de poderes y de la coordinación de la toma de decisiones. Importa no sólo *qué* términos aceptan las naciones, sino también *cómo* y *por qué* ellas y sus ciudadanos los aceptan. Una comunidad política estable del tamaño de un estado multinacional o de un superestado necesita lazos de algún tipo de identidad común o superpuesta. Más aún, estos lazos han de ser capaces de resistir los embates muy reales, en dirección opuesta, de ligaduras a identidades nacionales anteriores.

Llegados a este punto parece apropiado considerar un elemento más de la teoría del contrato de Rawls, especialmente tal y como ha evolucionado en la última década.<sup>8</sup> Para Rawls, la unidad social en una sociedad plural (aunque, de nuevo, no considera las formas específicas de pluralismo de un estado multinacional) ha de estar basada en la aceptación común de los principios fundamentales de la justicia. Pero es crucial, añade, la cuestión de cómo y por qué distintos grupos de la sociedad llegan a aceptar estos términos. Él considera tres formas posibles de compromiso con tales principios comunes. Primero, pueden ser aceptados por cada grupo simplemente sobre la base del autointerés mutuo; esto es, como *modus vivendi*. Segundo, pueden ser aceptados por cada grupo sobre la base de una *teoría moral general* mediante la cual cada grupo acepta no sólo los principios de la justicia, sino que ve éstos como conclusiones del mismo argumento moral de primeros principios y concepciones del bien comúnmente aceptadas. De acuerdo con Rawls, ninguno de estos proporciona fundamentos estables para la unidad social en una sociedad plural. En el primer caso porque los arreglos de *modus vivendi* es probable que se rompan cuando las circunstancias cambien y el arreglo ya no sea del interés de alguna de las partes. En el segundo caso porque casi por definición, en una sociedad plural es imposible encontrar compromisos morales generales y compartidos. La solución

de Rawls al problema de la unidad social en las sociedades plurales es insistir en una tercera forma de compromiso con los principios comunes: donde los grupos buscan un *consenso por superposición* que, al contrario que el *modus vivendi*, es un compromiso moral, pero que a diferencia de una teoría moral general, no necesita de primeros principios compartidos. En su lugar, permite que diferentes grupos justifiquen sus propios compromisos en sus propios términos morales.

Al igual que Attracta Ingram,<sup>9</sup> recomiendo que se adapte este aspecto del modelo de Rawls al problema de los compromisos federales. La idea aquí es que las naciones miembro de una federación, y sus ciudadanos, han de llegar a aceptar los términos básicos de la federación como algo más que un *modus vivendi*. Esto es, han de ver la federación como algo más que un medio para beneficiar a su propia nación minoritaria dentro de ella. De lo contrario, la federación se volverá inestable siempre que el cambio de condiciones no vaya en línea con lo que se percibe como el autointerés de una o más naciones miembros. Debe haber un lazo o compromiso moral o semimoral más fuerte entre la federación y sus miembros; llámeselo sentimiento de fraternidad, solidaridad o identidad pan-nacional o federal. En cualquier caso, no sería razonable esperar que este lazo moral o identidad deba ser «general», esto es, el mismo para los ciudadanos de todas las naciones miembros. Es natural esperar que interpretarán el significado de su papel en la federación a través de sus propias tradiciones históricas particulares y de sus propias interpretaciones. Por tanto, una teoría normativa adecuada de la federación ha de proporcionar alguna comprensión del contenido de la noción de consenso superpuesto federal.

Resulta obvio que tal noción no puede ser derivada solamente de argumentos morales a priori. Como ha insistido Charles Taylor en su respuesta a Habermas y sus seguidores,<sup>10</sup>

[...] il faut considérer qu'il ne s'agit pas d'une forme d'unité définie *a priori* par le philosophe comme étant théoriquement légitime ou admissible, mais qu'il s'agit d'une unité que paraisse significative pour les gens eux-mêmes. Autrement, ça ne marchera pas...<sup>11</sup>

Los teóricos del federalismo, y los constructores ilustrados de federaciones, han de confiar en cuantas intuiciones momentáneas de la historia y de la psicología política puedan serles de beneficio para diseñar los arreglos federales que probablemente engendrarán identidades federales superpuestas capaces de resistir el empuje local de las identidades nacionales minoritarias. Esta no es tarea pequeña. Por una parte, es posible comenzar con explicaciones acerca de por qué tales identidades federales se las han arreglado para desarrollarse en algún país particular, como Suiza, por ejemplo, pero estas explicaciones posiblemente serán demasiado históricas, específicas y no fácilmente generaliza-

bles.<sup>12</sup> Por otra parte, es posible empezar a enumerar largas listas de factores interrelacionados positiva y negativamente con la estabilidad federal,<sup>13</sup> pero es difícil predecir la relevancia causal de tales factores en un caso particular. Si la tarea no parece lo bastante difícil desde el punto de vista teórico, desde el punto de vista práctico parece a veces irresoluble. Hay tan pocos ejemplos de federaciones multinacionales democráticas que hayan tenido éxito (en algunas descripciones Suiza sería el único caso), que es fácil caer en el pesimismo respecto a la posibilidad misma de la existencia de identidades federales enriquecedoras en competición con las identidades de minorías nacionales. Hay, no obstante, algo de espacio para la esperanza. Primero, pocas si es que alguna de las federaciones multinacionales empezó a andar con buen pie. Esto es, no surgieron de tratados entre líderes ilustrados completamente conocedores de la necesidad de desarrollar una identidad federal superpuesta distinta de un *modus vivendi*. De hecho, la mayoría de las federaciones no surgen en realidad de negociaciones de ese tipo, sino del distanciamiento y de las luchas de poder entre pueblos que, por razones de conquista, de emigración en masa, de matrimonios reales, etc., se encuentran enfrentados en el seno de un único estado. En muchos de tales estados —y me parece que Canadá es un buen ejemplo de ello— se pueden señalar deficiencias específicas en los términos fundacionales de la federación que han sido de forma continua fuente de fricciones y desunión. La esperanza, en suma, es que combinando las intuiciones históricas, el gobierno comparado, la sociología política y la filosofía, una teoría normativa del federalismo pueda ayudar a señalar puntos de partida más justos y estables para futuras federaciones multinacionales.

Para empezar, los negociadores ilustrados deben esforzarse por encontrar términos de federación —esto es, «la fontanería»— que puedan ser percibidos como equitativos y justos por la mayoría de los ciudadanos de todas las naciones miembros. Por tanto, habrán de proporcionar probablemente algún grado de sobrerrepresentación a los miembros de las subunidades menores o de las naciones minoritarias en las instituciones centrales; típicamente, por ejemplo, en la cámara baja de un parlamento bicameral. Querrán, usualmente, conseguir un sistema de transferencias de las regiones ricas a las pobres y, en particular, a las regiones que necesitan ajustes especiales para competir en mercados más integrados. Segundo, y en relación con esto, deberán preocuparse por asegurar la eficiencia económica de manera que pueda razonablemente esperarse beneficie a todas las regiones a medio-largo plazo. Estos dos tipos de objetivos son esenciales, porque sin ellos el matrimonio federal es probable que no llegue ni a consumarse, y mucho menos que dure. En cualquier caso, hay un tercer tipo de consideraciones que son esenciales si el matrimonio ha de ser algo más que una aventura breve e impetuosa: esto es, si ha de desarrollarse como algo más profundo que un mero *modus vivendi*. Algunas de estas consideraciones se reflejarán en los términos básicos de la constitución federal y otras habrán de gestio-

narse legislativamente y a través de la cultura política federal emergente. Tienen que ver con los pasos necesarios para equilibrar los propósitos aparentemente contradictorios de promover la seguridad cultural de las naciones minoritarias y también la integración cultural de los miembros de estos grupos en una cultura federal más amplia. Uno de los propósitos aquí es el de asfixiar a los movimientos minoritarios nacionalistas ocupándose de los miedos *genuinos* y de las inseguridades culturales que les proporcionan oxígeno. Por supuesto, esto es más fácil de decir que de llevar a la práctica, puesto que el nacionalismo, al igual que otras formas de populismo, puede sobrevivir durante cierto tiempo con el oxígeno artificialmente proporcionado por miedos e inseguridades *infundados* o *manipulados*, como por ejemplo, presuntas amenazas a la supervivencia de lenguajes minoritarios o demandas de oportunidades desiguales para los miembros de las naciones minoritarias. Sin embargo, la única esperanza para las federaciones multinacionales es que el nacionalismo minoritario no sea capaz de prosperar indefinidamente frente a arreglos transparentemente justos en los cuales las culturas minoritarias no estén de hecho amenazadas.

Otra dificultad al enfrentar este tercer desafío es que muchas de las medidas que ayudarían a aplacar los miedos culturales y las inseguridades de las naciones minoritarias también pueden servir para impedir su integración en una cultura federal emergente. Considérense los dilemas de utilizar la división de los poderes legislativos para satisfacer ambos fines. Los miedos culturales pueden atajarse entregando el control sobre la educación a los gobiernos de las subunidades. Sin embargo, esto puede dar como resultado el predominio de la enseñanza de las historias subnacionales en lugar de la historia de la federación, perpetuando las identidades subnacionales en lugar de las identidades federales. De forma parecida, si la política lingüística es abandonada a las subunidades esto puede calmar sus miedos de perder el control sobre sus lenguas y culturas, pero puede evitar también el surgimiento de una lingua franca o del multilingüismo, y así apagar la posibilidad de cualquier cosa parecida a una cultura pan-nacional. Una respuesta simple al problema parece ser la de que poderes como esos deben ser compartidos por los gobiernos federal y el de la subunidad. Pero esta «solución» meramente transfiere el problema del dilema al reino de la política diaria y supone que los políticos, incluidos los nacionalistas (por interés personal en los niveles de la subunidad y nacional), se pondrían fácilmente de acuerdo sobre el equilibrio óptimo entre la construcción de la identidad minoritaria nacional y la pan-nacional.

Por supuesto, no puedo proponer una solución alternativa a este problema en el espacio que queda, ni podría aunque tuviera más espacio. La ingeniería de la construcción de naciones y de la creación de identidad nunca será una ciencia exacta. Lo mejor que los constructores ilustrados de federaciones pueden esperar normalmente es ser capaces de manejar los asuntos del estado de forma que se eviten los tipos de fricciones, malentendidos mutuos y disputas que amena-

zan la integridad de una comunidad política multinacional. La esperanza es que si los miembros de diferentes grupos nacionales pudieran trabajar juntos el tiempo suficiente en el mismo proyecto político se desarrollaría un consenso político superpuesto a partir de un *modus vivendi*.<sup>14</sup>

### **Evaluación de los acuerdos federativos en la Unión Europea**

La aproximación al federalismo que he bosquejado antes es menos abstracta que la mayoría de las teorías normativas en filosofía política. Se centra en las razones concretas que los estados pueden tener para federarse o seguir siendo federales y busca ocuparse de cuestiones de justicia, en parte, concentrándose en el problema de la estabilidad de las instituciones políticas donde la soberanía y las identidades están divididas. En cualquier caso, este tipo de teoría normativa sigue siendo abstracta en el sentido de que no se pueden deducir de ella, de manera simple, recomendaciones acerca de qué arreglos institucionales son apropiados para una federación dada. De hecho, se asume que no debemos esperar este tipo de precisión a priori de una teoría pensada para ser aplicable a una amplia variedad de culturas políticas federales.

¿Qué uso tiene, pues, esta moralidad del federalismo? En particular, ¿cómo puede ser aplicada para ayudarnos a evaluar o recomendar cambios institucionales en la Unión Europea?<sup>15</sup> Recapitulemos primero. La teoría del consenso superpuesto del federalismo nos dice, por una parte, que es probable que los arreglos federales no sean estables a la larga si están basados únicamente sobre un *modus vivendi* y, por otra, que no precisan de una identidad general compartida ni de la identificación con las instituciones y símbolos centrales. En otras palabras, las consideraciones sobre la estabilidad y la justicia exigen que los ciudadanos sean capaces de ver más allá de su propio estado o subunidad dentro de la federación, pero también que no se ha de esperar que hayan de ignorar sistemáticamente esos intereses e identificaciones. Los individuos participan en la federación en parte como ciudadanos iguales y en parte como miembros de una comunidad política y cultural distinta. En un estado multinacional o superestado, una moralidad del federalismo ha de intentar dar sentido a las demandas de esta forma de ciudadanía dual.

Al margen de los nobles ideales de sus visionarios fundadores, la evolución desde la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1952 hasta la Unión Europea en los años noventa puede explicarse casi por completo en términos de un *modus vivendi*: la integración constante ha tenido lugar en gran medida porque la clase política de cada estado miembro creía que era en interés de su propio país. No hay nada inusual en esto; por el contrario, sería raro que estados independientes estuvieran deseosos, a primeras, de negociar su soberanía en favor de arreglos federativos sobre una base distinta del interés nacional. Sin embargo, es importante reconocer tanto a) el grado en que la Unión Euro-

pea ha evolucionado en gran medida sobre la base de un *modus vivendi*, y b) la naturaleza inherentemente inestable de tal base para la unión. Diré aquí unas pocas palabras acerca de *a*, en parte como ilustración de la lógica del *modus vivendi*. Terminaré con algunas observaciones acerca de la forma en que las tensiones en curso en la UE pueden retrotraerse a la naturaleza del compromiso de tipo *modus vivendi*. En efecto, argumentaré que el desafío de la Conferencia Intergubernamental de 1996 es continuar el proceso de replanteamiento de las instituciones centrales de la UE desde la lógica del consenso superpuesto.

¿En qué sentido podemos decir que la UE, hasta la fecha, es en gran medida el producto de un *modus vivendi*? Hay, obviamente, preguntas filosóficas acerca de los criterios apropiados para juzgar la naturaleza del compromiso con la Unión Europea dentro de diferentes culturas políticas nacionales. Las naciones no hablan con una sola voz o sienten con un solo corazón. Ha estado bastante de actualidad en los últimos años, por ejemplo, que se ha desarrollado en todos los estados miembros una clase intelectual, política y financiera que se identifica casi de forma patriótica con el proyecto europeo. En estos círculos, el consenso superpuesto ha reemplazado ahora claramente al *modus vivendi* como base de las instituciones y políticas europeas. Ha quedado también meridianamente claro, sin embargo, que durante los debates nacionales sobre el tratado de Maastricht a principios de los noventa, la mayoría de los ciudadanos europeos no habían sufrido aún esta transformación. Estos debates estaban tan abrumadoramente dominados por la lógica del *modus vivendi* que la propia lógica apenas se percibía. Tanto los partidarios del «sí» como los del «no» tomaron voluntariosamente como carga del argumento si los cambios propuestos al Tratado de Roma iban en el sentido del interés nacional de su país. De hecho, los debates estaban basados en cosas aún más mezquinas que esta, concentrándose en si el tratado iba en favor del interés de diferentes regiones o clases sociales dentro del país.

Hay un llamativo contraste entre estos debates y aquellos que acontecieron en Canadá casi en la misma época respecto de propuestas constitucionales de alcance similar. En Canadá (especialmente en el Canadá de habla inglesa) prácticamente todos los argumentos a favor o en contra del llamado Acuerdo de Charlottetown de 1993 intentaban elucidar las implicaciones de los cambios constitucionales propuestos en términos de los principios universales de democracia y soberanía —y esto vale incluso para aquellos que intentaban argumentar a favor de derechos especiales o estatutos de diferencia cultural o de grupos étnicos tales como los quebequeses o los pueblos aborígenes. En Canadá, en efecto, el debate se daba, en gran medida, entre la gente que creía en una concepción rígida, general, de la ciudadanía canadiense y aquellos en favor de la idea de un enfoque de consenso superpuesto. En Europa, los debates aconte-

cen en gran medida en el polo opuesto del espectro, entre aquellos comprometidos con alguna forma de la Unión Europea como *modus vivendi* y aquellos que ven el futuro en un consenso superpuesto.<sup>16</sup>

El genio del proyecto europeo hasta la fecha radica en la forma en que ha explotado la lógica del *modus vivendi* hasta sus límites: el proyecto ha tenido éxito haciendo que funcionen unas bases inherentemente inestables para la unión, salvaguardando cuidadosamente que la unión siga siendo algo que interese a cada uno de los estados miembros. Ha habido, sin embargo, en los últimos años un creciente malestar sobre la estructura política de la Unión Europea tanto entre sus defensores como entre sus críticos. Este malestar se ha atribuido a muchas de las características de la Unión Europea: su infamante déficit democrático, el llamado déficit de transparencia, que hace que los ciudadanos ignoren cómo funcionan y qué hacen las instituciones de la Unión Europea, la naturaleza tecnocrática de la legislación y las regulaciones europeas y la impersonal y a menudo irracional «burocracia de Bruselas», entre otras cosas. La teoría normativa del federalismo que he bosquejado aquí nos proporciona otra manera, quizás más fundamental, de describir lo que está mal en las instituciones y en la cultura política de la Unión Europea. La estructura actual de toma de decisiones de la Unión Europea refleja fuertemente el *modus vivendi* que produjo su existencia: el papel predominante del Consejo de Ministros y de la Comisión sobre el Parlamento, los poderes de veto de los estados miembros sobre las áreas de legislación más importantes y la falta de voluntad para que la Unión Europea suplante a los estados miembros en ámbitos tales como los asuntos exteriores y las fuerzas armadas. Todos ellos son ejemplos de la reluctancia de muchos gobiernos nacionales a someterse a un gobierno de la Unión Europea que pudiera actuar contra lo que perciben como sus intereses nacionales. Desafortunadamente, tanto los amigos como los enemigos de la Unión Europea argumentan ahora que son estas constricciones sobre el gobierno de la Unión las que impiden que pueda desarrollar efectivamente sus funciones. Esto, podría argumentarse, revela la paradoja de un *modus vivendi* empujado hasta sus límites. Las instituciones políticas que son aceptadas por los estados miembros sobre la base de un *modus vivendi* pudieran no ser las mejores para asegurar que el arreglo federativo pueda de hecho funcionar en el mejor interés de cada uno de los miembros. En suma, en una determinada fase del desarrollo institucional, la lógica del *modus vivendi* misma puede demandar que las instituciones sean repensadas a través de la lógica del consenso por superposición.

Hacerse cargo de esta paradoja era uno de los objetivos escondidos del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea y de la Conferencia Intergubernamental de 1996 que el tratado demandaba (en el artículo N, párrafo 2). En teoría, la Conferencia está destinada a reexaminar el papel y la composición de los tres cuerpos centrales de toma de decisiones: el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión Europea. Se ocupará también del proceso

de ampliación de la Unión con las nuevas democracias de Europa central y oriental, de la naturaleza de la ciudadanía europea, de la unión monetaria y de la subsidiariedad y del papel de la UE en seguridad y en política exterior.<sup>17</sup> Resolver diferencias sobre este tipo de instituciones y problemas requiere un debate más profundo, más filosófico que el necesario para ocuparse de los desafíos que entraña la creación de un mercado único. Cuestiones como el comercio interno, las regulaciones laborales y la polución a través de las fronteras son menos complicadas, en un determinado sentido, porque la irracionalidad e ineficiencia causadas por las fronteras nacionales son puestas de relieve por la lógica económica del *modus vivendi* mismo. En muchos casos los economistas pueden demostrar con claridad que cada estado estaría mejor dentro de un mercado único con armonía ambiental, laboral y regulaciones de consumo. Muchas de las propuestas de reforma que estarán sobre la mesa en 1996, sin embargo, plantearán desafíos directos al compromiso de *modus vivendi* de algunos de los estados miembros.

Considérese, por ejemplo, la cuestión de la ampliación de la Unión Europea hacia las nuevas democracias del Este. Es, por supuesto, posible que los miembros actuales consideren que la ampliación corre en su propio interés. Esta, por ejemplo, parece la percepción del gobierno británico, que está a favor de una unión más tenue y cree que una unión más tupida será imposible en una Unión Europea ampliada; por tanto, favorecen la ampliación.<sup>18</sup> Pero esto no se aplica ciertamente para otros estados con una concepción distinta de cuán «profunda» deba ser la unión o con miedo a empeorar con los nuevos miembros. En cualquier caso, cualesquiera que sean los intereses nacionales individuales en este asunto, la cuestión de la ampliación se considera ahora una cuestión de principios. Se presupone que los estados europeos tienen derecho a la pertenencia en la medida en que, siguiendo el acuerdo de Copenhague de 1993, posean instituciones estables, democracia y estado de derecho, respeto por los derechos humanos y de las minorías y una economía de mercado en funcionamiento que pueda sobrevivir en el mercado único. Tratar esto como una cuestión de principio es reconocer que hay algo inherente a la idea de la Unión Europea que demanda que los estados que cumplan los requisitos deben ser admitidos, incluso si esto *no* es del interés de todos los demás estados miembros. Ver la cuestión de la ampliación en estos términos significa desplazarse más allá de la lógica del *modus vivendi*.

Una observación parecida puede hacerse respecto a la reforma de las instituciones centrales de la Unión Europea. Un papel predominante del Consejo de Ministros y poderes de veto para los estados miembros sobre la mayor parte de las decisiones son arreglos que se ajustan a estados que sólo tienen un compromiso de *modus vivendi* en su pertenencia. Para muchos ciudadanos que ven crecer el papel de la Unión Europea en sus vidas cotidianas, sin embargo, estos tipos de arreglos (entre otros) son ilegítimos. Estarían dispuestos a aprobar insti-

tuciones más democráticas basadas en las demandas de igual ciudadanía incluso si tales instituciones aprobaran una legislación que no fuera de su interés nacional. No está claro qué proporción de los ciudadanos europeos piensa de esta manera —por ejemplo, muchos querrían instintivamente más democracia a nivel de la Unión Europea pero podrían no haber considerado la forma en que esto podría dañar los intereses de su estado—. Pero aquellos que sí piensan de esta manera han abandonado claramente el *modus vivendi* por un consenso superpuesto con sus conciudadanos de otros estados europeos.

No obstante, al considerar la reforma de las instituciones políticas europeas es importante distinguir no sólo entre aquellas instituciones apropiadas para una relación de *modus vivendi* y aquellas que se ajustan a un consenso superpuesto, sino también entre las demandas de consenso superpuesto y las demandas de una visión general. Ya he hecho notar que la visión general de la ciudadanía y de la identidad europea no es defendida por ningún movimiento político o social serio, ni debe serlo. Debemos reconocer sin embargo sus implicaciones institucionales. En la percepción general los ciudadanos europeos no serían diferenciados sobre la base de su filiación nacional. Las instituciones europeas deberían estar igualmente preocupadas por todos los ciudadanos de la Unión Europea. Tal percepción de la ciudadanía y de la identidad justificaría presumiblemente instituciones democráticas parecidas a aquellas típicas de los estados-nación, con otras palabras, algún tipo de democracia mayoritaria con garantías para los derechos individuales. Por lo que parece ahora, muchas de las propuestas para democratizar las instituciones de la UE —por ejemplo, fortalecer el papel del Parlamento Europeo y extender los dominios del voto de mayorías al Consejo de Ministros— parecen inspiradas por este modelo mayoritario. Este modelo, sin embargo, parece absolutamente inapropiado para una comunidad política caracterizada por sentimientos de consenso superpuesto y *modus vivendi* (especialmente donde éstos se derivan de diferencias culturales y lingüísticas). En mayor o menor grado, los ciudadanos con tales sentimientos favorecen los intereses de sus compatriotas, al menos en algunos dominios de la vida social y política. Por consiguiente, sienten un desasosiego respecto a instituciones mayoritarias de la Unión Europea que pudieran ser insensibles a sus intereses especiales. Si las instituciones mayoritarias entrasen sistemáticamente en conflicto con los intereses de un estado particular podría predecirse una hostilidad cada vez mayor por parte de sus ciudadanos y, por tanto, una mayor inestabilidad para la unión en su totalidad.

Todo esto sugiere que las instituciones apropiadas para una Europa preparada para desplazarse más allá del *modus vivendi* serán más democráticas y mayoritarias (por no decir transparentes) de lo que hoy lo son, pero deberían adoptar más de la parafernalia de los estados federales que han tenido éxito. Por ejemplo, como ha argumentado Renaud Dehousse y otros, podemos vislumbrar un Consejo de Ministros haciendo el papel de una segunda cámara en un parla-

mento bicameral.<sup>19</sup> Seguiría compuesto por representantes de los estados miembros y tendría un requisito de doble mayoría para aprobar legislación, esto es, una mayoría de estados representando a una mayoría de la población de la Unión Europea. Entre otras cosas, esto ayudaría a proteger a los estados más pequeños, cuyo poder se vería de lo contrario reducido si, como se espera de la democratización de la Unión Europea, el papel de la Comisión fuese disminuido. La razón subyacente de Dehousse para hacer tal propuesta es completamente consistente con la idea del federalismo como consenso superpuesto: «La legitimidad del estado y la legitimidad democrática son los dos pilares sobre los que debe descansar el sistema institucional de la Comunidad. Sólo un equilibrio entre los dos asegurará la estabilidad de toda la construcción. Los cambios operados en un frente no han de convertirse, por tanto, en una fuente de tensiones en el otro».<sup>20</sup>

## Conclusiones

La teoría normativa del federalismo que he presentado aquí no es más que un boceto, y la ilustración de cómo puede aplicarse a una evaluación de la Unión Europea es todavía un borrador. Una lección muy general que puede extraerse de este ejercicio es que estamos mal aconsejados al evaluar la forma y la estructura de las instituciones políticas en una federación al margen de la cuestión sobre el tipo de compromiso que los individuos y los estados miembros tienen con la unión federal o casi federal misma. La relativa falta de entusiasmo por el Tratado de Maastricht pilló por sorpresa a muchos especialistas, bien porque no consideraron seriamente y de forma suficiente la naturaleza del compromiso con la (entonces) Comunidad, o bien porque fueron incapaces de reconocer que este compromiso estaba en gran medida basado en un *modus vivendi*. También es posible que muchos analistas políticos continúen desestimando el grado en que la Unión Europea ha triunfado precisamente porque satisface las demandas de un *modus vivendi*: esto es, asegurando que pueda decirse que todos los estados miembros han ganado con la pertenencia. Este logro le ha permitido a la Unión Europea, entre otras cosas, evitarse problemas con las minorías permanentemente descontentas, particularmente las minorías nacionales. No debemos olvidar que, de hecho, la mayoría de las federaciones multinacionales de la historia no han tenido éxito. Los filósofos rey de la Unión Europea deben, por tanto, trazar un sendero peligroso: evolucionar desde un *modus vivendi* con objeto de reformar las anticuadas e ilegítimas instituciones centrales y encontrar una base más segura para la estabilidad, pero no evolucionar tan rápida o radicalmente que se arrojen por la borda los beneficios reales y la estabilidad que el *modus vivendi* ha proporcionado desde los días de los primeros fundadores de la Unión.

## NOTAS

1. El único estudio contemporáneo con dimensión de libro sobre el federalismo, que yo sepa, que contiene una contribución sustancial de filósofos de habla inglesa es el de Stanley G. French (ed.), *Philosophers Look at Canadian Federation*, Montreal, Canadian Philosophical Association, 1979. Véase también Charles Taylor, *Reconciling the Solitudes. Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, Montreal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993, cap. 8. *Secession: the morality of political divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec* (Boulder, CO, Westview Press, 1991), de Allen Buchanan, es una contribución filosófica modélica respecto a un importante aspecto de la teoría normativa de la federación (o de la des-federación). Dos prominentes teóricos políticos escribieron libros sobre el federalismo en los años sesenta: William Riker, *Federalism: origins, operation, significance*, Boston, Little, Brown and Co., 1964; y Carl J. Friedrich, *Trends of federalism in theory and practice*, Nueva York, Praeger, 1968 —aunque de ninguno de ellos puede decirse que sean especialmente filosóficos.

En la historia de la filosofía política moderna, la cuestión del federalismo raramente ha atraído mayor atención que la de una nota a pie de página o un capítulo. Discusiones superficiales pueden encontrarse en Bodino, Grocio, Althusio, Pufendorf, Montesquieu, el abate Saint Pierre, Bentham, Constant, J.S. Mill y Sidgwick, entre otros. Se dice que Rousseau había escrito una importante obra sobre la federación pero que fue destruida durante la Revolución Francesa, quedándonos de él poco más que algunas observaciones en *El contrato social* y en *El gobierno de Polonia*. Kant es responsable de los más extensos escritos federales salidos de la mano de un gran filósofo, y el utopista Proudhon dedicó un libro al «principio federal» en el siglo XIX. El trabajo de Proudhon inspiró a toda una escuela europea de filósofos personalistas, comandados por A. Marc y H. Brugmans, en el período de posguerra. Siempre ha habido, por supuesto, importantes contribuciones filosóficas debidas a sociólogos políticos penetrantes como Madison, Calhoun y Tocqueville. Para la discusión, y para las referencias de estos, véase Daniel J. Elazar, *Exploring federalism* (Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press, 1987), pp. 115-153; y Murray Forsyth, *Unions of states: the theory and practice of confederation*, Leicester, Leicester University Press, 1981, pp. 73-159.

2. Cuando los grupos están más entremezclados, los arreglos de reparto del poder sobre base no territorial tienen mayor posibilidad de ser puestos en práctica a través de acuerdos consociativos. Véase A. Lijphart, *Democracy in plural societies*, New Haven, Yale University Press, 1977, y *The politics of accommodation*, Berkeley, University of California Press, 1986.

3. E. Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1983, p. 1.

4. Véase W. Kymlicka, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford, Oxford University Press, 1989, y *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 1995, así como los artículos de diversos autores recogidos en Judith Baker (ed.), *Groups rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1995.

5. Hay dos claros huecos en la protección que el federalismo ofrece a las minorías. El primero es que al convertir a una minoría dentro de una federación en una mayoría dentro de su subunidad, el sistema crea nuevas minorías dentro de las subunidades mismas. En el mundo moderno las poblaciones están casi siempre entremezcladas, y cada vez más. Segundo, el federalismo mismo no ofrece una protección especial a las minorías que no están territorialmente concentradas o que no son suficientemente grandes para constituir una minoría en una subunidad territorial. Ambos casos demuestran que para el problema de los derechos de las minorías el federalismo no es suficiente. Son necesarias otras formas de derechos de minorías y éstos crearán, con frecuencia, tensiones dentro del sistema federal —por ejemplo, cuando sean percibidos por una minoría nacional que controle una subunidad como una construcción a su justa capacidad para preservar y proteger su cultura o lengua a través de la legislación en el nivel de la subuni-

dad. Estos huecos y tensiones han sido explorados perceptivamente y analizados en el caso canadiense por Alan C. Cairns, *Charter versus Federalism: the Dilemmas of Constitutional Reform*, Montreal/Kingston, McGill-Queen's Press, 1992, p. 5.

6. Como en la mayoría de las teorías contractualistas, ésta no presume que alguna de las federaciones existentes se uniera en tales circunstancias de falta de coacción. El propósito es meramente utilizar tal experimento mental para identificar los arreglos contractuales relativamente ideales frente a los cuales pueden ser medidos los reales.

7. John Rawls, *A theory of justice*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1971, caps. 1 y 3.

8. Véase John Rawls, *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, cap. IV.

9. Véase Attracta Ingram, «The empire strikes back: liberal solidarity in a *Europe des patries*», en Mikael M. Karlsson (ed.), *Proceedings of the 16th World Congress in Philosophy of Law and Social Philosophy*.

10. Véanse los ensayos de J. Habermas, A. Berten y J.-M. Ferry en J. Lenoble y N. Dewandre, *L'Europe au soir du siècle: identité et démocratie*, París, Éditions Esprit, 1992.

11. «Hay que considerar que no se trata de una forma de identidad definida *a priori* por el filósofo como teóricamente legítima o admisible, sino que se trata de una unidad que ha de parecer significativa a las propias personas. De lo contrario, no funcionará...», Charles Taylor, «Quel principe d'identité collective?», en Lenoble y Dewandre (eds.), *op. cit.*, p. 65.

12. En el caso suizo, por ejemplo, tal explicación se referirá probablemente a largos períodos de presión externa para permanecer juntos, a afiliaciones religiosas y lingüísticas transversales, a la existencia de diversos cantones para cada grupo lingüístico, en lugar de uno solo, a los lazos translingüísticos forjados durante el servicio militar masculino obligatorio, a diversos aspectos fortuitos de la constitución federal, etc.

13. Véase, por ejemplo, Jonathan Lemco, *Political stability in federal governments*, Nueva York, Praeger, 1991, cap. 1.

14. He discutido tanto los factores sociológicos como los normativos en la creación de una identidad superpuesta en un estado multinacional en tres artículos recientes: «Toward a Philosophy of Federalism», en J. Baker (ed.), *Group Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1995; «The Ideology of Shared Values: a myopic vision of unity in the multinational state», en J. Carens (ed.), *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives From Anglophone Canada*, Montreal/Kingston, McGill-Queens's University Press, 1995; y «Unité, identité et nationalisme libéral», *Lekton* (Université de Québec, Montréal), III/2 (1993).

15. Al plantear esta pregunta no estoy asumiendo que la Unión Europea sea una federación. En muchos aspectos es meramente una confederación de estados independientes. En cualquier caso, tiene lo suficiente de la parafernalia de una federación —por ejemplo, un sentimiento cada vez más robusto de ciudadanía europea— para permitirnos evaluarla mediante los patrones de la moralidad del federalismo.

16. De hecho, nadie digno de ser tomado en serio en Europa defiende lo que he venido denominando un enfoque «general» de la ciudadanía y de la identidad europea. Incluso el patriotismo constitucional de Habermas, que está entre los fundamentos más universalistas del proyecto europeo, permite variaciones en las interpretaciones de los principios constitucionales fundamentales de acuerdo con las tradiciones nacionales y rechaza explícitamente la idea de intentar suplantarse las identidades nacionales por una identidad cultural pan-europea.

17. Véase el acuerdo de Corfú, citado en *Rapport du Conseil sur le Fonctionnement du Traité sur l'Union Européenne*, 5082/1/95, mayo de 1995.

18. Véase el argumento en la versión del ministro de Asuntos Exteriores británico, David Davis, «Bâtir l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle», *Le Monde* (14 de junio de 1995), p. 15.

19. Renaud Dehousse, «Institutional Reform in the European Community: are there alternatives to the majoritarian avenue?», *European University Institute Working Paper*, RSC No.95/4, febrero 1995, p. 25.

20. Dehousse, p. 23.

*Wayne Norman es profesor de Filosofía Política en la Universidad de Ottawa. Su trabajo se ha centrado en los modelos epistemológicos de la filosofía política y en los fundamentos normativos del federalismo. Es autor de «Taking freedom too seriously?» (1991).*