

LA “CONSTITUCIÓN” DE LA UNIÓN EUROPEA. ¿PRUEBAS DE COSMOPOLITISMO O NACIONALISMO POR INTERSECCIÓN?*

Ermanno VITALE

SUMARIO: I. *Dos pasos adelante y uno hacia atrás, ¿o, al contrario?* II. *El núcleo de la cuestión.*

I. DOS PASOS ADELANTE Y UNO HACIA ATRÁS, ¿O, AL CONTRARIO?

En diciembre de 2000, el Consejo Europeo de Niza proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que muchos han considerado como el primer paso significativo hacia la culminación de un proceso constituyente capaz de dotar a la Unión de una verdadera Constitución. Un paso en este sentido transformaría a la Unión Europea en algo más que una unión económica y monetaria: en una unión política que, si las palabras tienen sentido, llevará a la edificación de un gran Estado federal (obviamente después de un largo proceso). O bien, llevará a la construcción de un ente político sin precedentes, caracterizado por la distribución y el equilibrio entre la “soberanía” de los Estados nacionales y la “soberanía” de la Unión que alguien ha sintetizado con la idea —inérita por no decir extravagante— de la “Constitución sin Estado”. Esta ruta parecería ser la más prudente y la más realizable, tanto por razones internas como por

* Traducción de Pedro Salazar Ugarte, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

las contrariedades que provocaría a la superpotencia americana la formación de una Europa verdaderamente federal. Así las cosas, como las palabras no siempre tienen sentido, conviene no adelantar juicios sobre la construcción política que se está edificando. Al menos hasta que sus lineamientos no se definan con mayor claridad.

Los Estados, o mejor dicho los gobiernos de los Estados que conforman la Unión Europea, están intentando lograr un acuerdo en torno a una propuesta ambiciosa: un proyecto de *Tratado* elaborado por una “convención”¹ para crear una Constitución europea. El Consejo Europeo de Laeken² delegó oficialmente en esta segunda “convención” la ambiciosa (e igualmente genérica) tarea de formular propuestas en tres temas:³ “acercar a los ciudadanos al proyecto y a las instituciones europeas; estructurar la vida y el espacio público europeo en una Unión ampliada; hacer de la Unión un factor de estabilización y un punto de referencia del nuevo orden mundial”. Desde mi perspectiva, la propuesta final de la convención, presidida por el ex presidente francés Valéry Giscard d’Estaing, se colocó en tierra de nadie: probablemente fue más allá de lo establecido por estas exigencias genéricas pero no logró escapar de la lógica del tratado que es “señoreada” por los Estados nacionales.

Fue de esta forma como surgió el proyecto de tratado constitucional que, en medio de múltiples dificultades, se puso a discusión en los últimos meses de 2003. Los intereses nacionales enfrentados y, aunque parezca paradójico, los intereses “supranacionales”, aunque “particulares”, de los organismos de la Unión (empezando por la Comisión Europea) son muy poderosos. Por lo mismo no es aventurado suponer que algunos quisieran ganar

¹ Así se definió también el grupo de trabajo que preparó la Carta de Niza [N. del T.].

² Bélgica, diciembre de 2001.

³ Este encargo quedó plasmado en la introducción del texto transmitido el 20 de junio de 2003 por la misma convención al Consejo Europeo de Salonicco.

tiempo o incluso boicotear el proyecto para no tener que renunciar a los derechos (¿o privilegios?) adquiridos. Por un lado, es “natural” que todos los Estados miembros —los actuales y los futuros— quieran tener un peso (relativamente) mayor; por el otro, parece evidente que abandonar este proyecto sería una derrota. Una derrota que, ahora que se acerca la problemática ampliación hacia el Este, ninguno de los miembros puede permitirse.⁴

Como bien sabemos falló el intento italiano por lograr algún tipo de compromiso antes de las elecciones del Parlamento Europeo de 2004. El primer ministro italiano, Silvio Berlusconi, a quien le correspondió, por el mecanismo institucional de la rotación, la presidencia de la Unión en el segundo semestre de 2003, pretendía lograr la firma del acuerdo dentro de su mandato. De esta forma el gobierno italiano podría atribuirse un prestigioso éxito. Pero el fracaso (incluso personal) fue del todo evidente: sólo los medios de comunicación de los que el gobernante de Italia es propietario festejaron el semestre bajo su dirección. Ahora le tocará a Irlanda intentar sacar adelante la situación en los meses sucesivos: las probabilidades parecen mayores pero siguen siendo muchos los obstáculos. El mayor de estos impedimentos es el sistema de voto mayoritario (de una mayoría calificada para cada caso) en el Consejo de Ministros de la Unión Europea: no parece sencillo lograr un punto de equilibrio que permita *contar realmente* a cada uno de los miembros (salvaguardando sus intereses nacionales) y, a la vez, tener un peso *proporcional* a su población en el momento de adoptar las decisiones.

Me parece que éste no es el espacio propicio para hacer una crónica política plagada de *technicalities* del derecho y de las instituciones de la Unión Europea. Además incurriría en el riesgo de “profetizar” un compromiso que no sabemos si será (o no

⁴ Los nuevos miembros serán diez, con lo que la Unión Europea pasará de quince a veinticinco Estados. Los nuevos serán la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.

será) alcanzado. Prefiero proponer un análisis acerca del significado de este tratado y de las perspectivas que abre. Observando, sobre todo, tres de los cuestionamientos recurrentes que han acompañado la historia de la Unión Europea desde que inició su intento por convertirse en algo más que un área de libre mercado, y retomó el hilo conductor de la inspiración federalista que los Estados “pragmáticos” abandonaron por décadas (al menos hasta el Tratado de Maastricht de 1992). Me refiero: *a)* al tema recurrente del llamado “déficit democrático”; *b)* al problema del título de adquisición de la ciudadanía europea, y *c)* a las políticas migratorias. Expondré estos tres puntos en sus líneas generales, buscando demostrar que el tratado “constitucional” es una manera de admitir que se trata de cuestiones inevitables pero, al mismo tiempo y paradójicamente, es un camino para evitarlas nuevamente.

1. *Déficit democrático e interinstitucional*

Como sostuvo hace algunos años el politólogo italiano G. Pasquino, el déficit democrático se origina por la “notable y algunas veces dramática discrepancia que, a expensas del Parlamento Europeo, existe entre los niveles de participación electoral en las elecciones nacionales y en las elecciones europeas”. Pero la falta de interés de los ciudadanos europeos, su apatía política, se incrementa porque —o quizá *debido* a que— existe un déficit interinstitucional que genera dudas sobre la *leadership*, que pone en duda su legitimidad democrática:

En síntesis extrema —agrega Pasquino—, de los tres principales organismos de la Unión Europea, solamente el Parlamento Europeo se elige *directamente* por los electores europeos. El Consejo de Ministros se integra con los jefes de los poderes ejecutivos y con los ministros que, en el mejor de los casos, representan a un poco más de la mayoría de sus electorados. La Comisión Europea se encuentra designada por los jefes de los poderes ejecutivos de los Estados nacionales que integran a la Unión y debe contar con

la confianza del Parlamento o, al menos, evitar su desconfianza. En sustancia, el doble criterio de la elegibilidad y de la responsabilidad sólo se aplica directamente y con algunas precisiones al Parlamento Europeo; se aplica indirectamente al Consejo de Ministros y, en la práctica, no se aplica o se aplica poco a la Comisión Europea.⁵

Ciertamente el texto “constitucional” pretende superar el problema redistribuyendo los poderes de decisión y exentando algunas materias de la manía de la unanimidad (que equivale al derecho de veto entre los Estados miembros). Pero, en los hechos, no cumple la única misión que debería realizar: otorgar al Parlamento Europeo, *al menos en vía de principio* (mediante una aplicación efectiva en el largo plazo y gradualmente), una función eminentemente legislativa, como la que corresponde a cualquier Parlamento democrático digno de ese nombre y de esa condición.

2. La Unión Europea y la ciudadanía

Parecería que los verdaderos “ciudadanos” o “macrociudadanos” de la Unión son los Estados y no las personas de carne y hueso. El proyecto de tratado constitucional se detiene a definir cautelosamente los criterios de pertenencia a la Unión de Estados⁶ —estableciendo los procedimientos de admisión y de retiro voluntario—, pero para los individuos sólo indica que el único título válido para adquirir la ciudadanía de la Unión es la posesión de la ciudadanía de un Estado miembro.⁷ Conviene advertir que, en los términos del proyecto de tratado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión (2000) constituirá la segunda sección del documento constitucional y no, como hubiera sido

5 Pasquino, G., “Deficit democratico e leadership nell’UE”, *Teoria politica*, 1, 2000, p. 7.

6 Primera parte, artículos 57-59.

7 Primera parte, artículo 8o.

lógico siguiendo la tradición del constitucionalismo europeo, su preámbulo. Aunque también es cierto que esto se compensa con el reconocimiento de la plena efectividad jurídica de la Carta no sólo por ser promulgada sino por estar “incluida” en los tratados (nuevamente, podemos preguntarnos: ¿dos pasos hacia delante y uno hacia atrás?, o ¿al contrario?).

Si observamos con atención tenemos que reaparece el viejo problema que ya ocupaba las reflexiones de Aristóteles: ¿quién es el ciudadano? Es decir: ¿cuál es el título válido para adquirir la ciudadanía?, ¿la pertenencia histórico-cultural —ser hijo (al menos adoptivo) de ciudadanos o de la ciudad— compartiendo la supuesta naturaleza profunda y los mitos fundadores del colectivo? o, *en cambio*, ¿la correspondencia y adhesión a un conjunto de criterios artificiales establecidos normativamente en la Constitución (entendida en el sentido amplio como la “organización del Estado”)? Según el sentido de nuestras respuestas, estaremos en mejores o peores condiciones para superar la idea de la ciudadanía “nacional”. Excluyendo las respuestas estrechamente localistas o nacionalistas, la disyuntiva teórica está entre una ciudadanía anclada a la idea de nación, republicano-patriótica (que bien puede ubicarse en el marco de una unidad política de grandes dimensiones como la Unión Europea), y una ciudadanía verdaderamente cosmopolita que, sin dismantelar a los Estados, perfeccione (sobre todo en términos de garantías) al embrión de Constitución mundial contenida en su primera parte (los principios) por la Declaración de 1948, y en la segunda (las instituciones) por la ONU.

Desde el punto de vista de este esfuerzo por proteger, en cualquier lugar del mundo, los derechos fundamentales como derechos de la persona, las uniones regionales como la Unión Europea representan una etapa en la larga marcha hacia la meta. En cambio, desde el punto de vista republicano-patriótico, se trata de conservar la propia identidad originaria aunque tengamos que fundirla en otra identidad más amplia que consideramos aceptable por razones históricas, culturales e institucionales. Aunque la

Unión Europea es el proyecto más importante para superar los nacionalismos europeos, debemos reconocer que todavía no supera la encrucijada porque no ha enfrentado seriamente la cuestión del título para adquirir su propia ciudadanía.

El propio Habermas, seguramente distante a cualquier forma de diferencialismo y culturalismo, considera que es necesaria una ciudadanía que se configure como una declinación nacional, históricamente determinada, de los principios universales pero abstractos que se encuentran en las declaraciones de derechos y en la forma de gobierno que conocemos como democracia constitucional o Estado democrático de derecho. De hecho, según la interpretación que hace Habermas de la historia, la mayoría de los hombres necesitan experimentar un sentimiento de pertenencia a un grupo restringido del género humano, a un grupo “nacional”, que se ha demostrado como un vínculo mucho más sólido que el ideal universalista del respeto de los derechos humanos:

Mientras la solidaridad cívica se basa en una identidad colectiva cada vez más particular, la solidaridad cosmopolita debe fundarse únicamente en el universalismo moral que se encuentra representado por los derechos humanos. La solidaridad de los ciudadanos del mundo —si la comparamos con la solidaridad de los ciudadanos del Estado que han llegado a aceptar las políticas redistributivas del Estado social— siempre tiene un carácter reactivo. De hecho, esta solidaridad garantiza la cohesión cosmopolita mediante sentimientos de indignación ante las violaciones jurídicas (trátese de represiones estatales o de violaciones de los derechos humanos).⁸

Como podemos observar, se trata de un argumento convincente por su sensatez y su aparente adecuación con la realidad. Sin embargo, podemos invertir el argumento utilizando su propia lógica: la lógica de la génesis de las actitudes de solidaridad con

⁸ Habermas, J., *La costellazioni post-nazionale*, Milán, Feltrinelli, 1999, p. 96.

los extranjeros. Podríamos preguntarnos: ¿cuándo y porqué los “ciudadanos del Estado” aceptaron las políticas solidarias redistributivas del Estado social?, ¿no se deberá a las luchas sociales emprendidas por la mayoría de los excluidos, de los miserables; luchas que se apoyaron en la indignación moral y en la inteligencia política de una minoría de incluidos, de privilegiados (una minoría que se dio cuenta de que esa situación resultaba insostenible en el largo plazo)?, ¿por cuál motivo, ante las cuestiones planetarias que, *mutatis mutandis*, afectan directamente la vida incluso de la minoría de los privilegiados, no podría repetirse este esquema “nacional” en otra escala más amplia? Y ¿qué sentido tiene, pensando con perspectiva (en un mundo que todos describen como interdependiente y globalizado), definir la homogeneidad o la compatibilidad “ética” como si se tratara de una condición de mayor, *especial*, solidaridad, sostenida por la ciudadanía entendida como pertenencia nacional?

En otros párrafos del ensayo que he citado, Habermas encuentra todos los elementos de una opinión pública mundial en los movimientos cívicos supranacionales (pensemos en el movimiento de oposición a la guerra contra Irak) y en la *melior pars* de las organizaciones no gubernamentales (las verdaderamente no “gubernativas”, me permito agregar) que combaten a las estructuras de dominio de los organismos internacionales (la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional) que son controlados por los países más ricos y poderosos. Al contrario: ante los retos mundiales más intensos, la ciudadanía republicana puede terminar encerrándose en la celebración de su propia identidad particular y, cuando las condiciones lo permitan, en su propio poder y destino imperial. Por este camino la idea de nación, de participación y de solidaridad cívica (que quizá es noble en sí misma) terminaría por retransformarse en una especie de nacionalismo mezquino en el que la ciudadanía se convierta, para utilizar la terminología de

Habermas, en la causa de *la exclusión del otro* y no de su “inclusión”.⁹

En todo caso, la única opción que tiene un “extracomunitario” que quiere convertirse en ciudadano de la Unión es la de iniciar el recorrido (invariablemente largo y accidentado) para intentar conseguir la ciudadanía de un país miembro. Pero una unión que ni siquiera puede *uniformar* los criterios para adquirir la ciudadanía de los diferentes países miembros —que equivale a la *ciudadanía de la Unión*—, difícilmente podrá construir los cimientos de una política abierta y solidaria de los flujos migratorios o dar vida al embrión de un verdadero sujeto federal. En este mismo sentido, la ampliación de la Unión Europea hacia el Este europeo supone una contradicción adicional porque producirá “nuevos” ciudadanos pero “divididos en dos”: ciudadanos de la Unión que, al menos en la primera etapa de la ampliación, no tendrán derechos de residencia y de circulación en el propio territorio de la Unión Europea. Nuevamente, para retomar la idea de los pasos hacia delante y hacia atrás, podríamos decir que, finalmente, la Unión está enfrentando el problema de su “ciudadanía” pero sin el valor necesario para alcanzar soluciones políticas coherentes.

3. *Las políticas migratorias*

Como hemos visto, puesta en estos términos, la ciudadanía de la Unión puede convertirse en la defensa de un privilegio de *status*. La educación para construir la ciudadanía europea de los “autóctonos” puede ser un camino para enriquecer y cuidar el jardín exclusivo de nuestra democracia constitucional y, sobre todo, de “nuestra” calidad de vida, sin voltear a ver lo que sucede fuera de los límites del jardín. Mientras que para los “otros”, el proyecto de tratado constitucional contempla severos mecanismos para garantizar “el control de las personas y la vigilancia

⁹ *Id.*, *L'incluso dell'altro*, Milán, Feltrinelli, 1998.

eficaz de los cruces fronterizos externos”.¹⁰ Alguno podría objetar: existen razones económicas y de orden público que nos inducen a regular los flujos migratorios. Y, además, ¿qué más podemos hacer nosotros, los “europeos”, que en la Carta de los Derechos Fundamentales reconocemos los derechos sociales (como la sanidad y la instrucción) a todas las personas sin discriminar a los extranjeros?

La verdad es que establecimos la barrera anticipadamente: cuando restringimos la titularidad del derecho de residencia y de circulación únicamente a los ciudadanos y no a todas las personas. La libertad de movimiento o la libertad personal son derechos de las personas, pero su declinación hacia la posibilidad de elegir el lugar en que queremos residir encuentra sus límites en los confines de la Unión: los derechos de residencia y de libre circulación se reservan para los ciudadanos europeos. Desgraciadamente no se trata de una “jugada” exclusivamente europea: no es casual que las cartas internacionales de derechos hagan referencia al derecho de abandonar el país de origen, al derecho de emigrar, pero no al derecho de entrar en el país que se ha elegido como lugar para continuar con nuestra vida (al derecho de emigrar distinguiéndolo del “derecho de asilo”). La libertad que se niega a las personas, convirtiendo la ciudadanía europea en un paradójico privilegio premoderno de *status*, es aquella que proviene de la libertad personal y que podemos llamar *ius migrandi*, derecho a la migración internacional. No olvidemos que, como recuerda incesantemente Luigi Ferrajoli, los teóricos de la Conquista¹¹ actuaron sobre la base del argumento contrario, *avant la lettre*, cuando se trataba de justificar el colonialismo español.¹²

¹⁰ Tercera parte, artículo 161.

¹¹ En español, en el original [N. del T.].

¹² Ferrajoli, L., “Libertà di circolazione e di soggiorno. Per chi?”, en Bovero, M. (ed.), *Quale libert . Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Roma-Bari, 2004.

Pero, que sea claro, no estoy diciendo que debamos dismantelar, *sic et simpliciter*, todas las instituciones europeas existentes ni que desconozcamos la urgencia de implementar políticas migratorias inspiradas en la colaboración internacional, en los acuerdos bilaterales, en la sensatez y en la gradualidad, para lograr disminuir las tragedias humanas implícitas en las migraciones “salvajes”. Lo que pretendo es reivindicar el derecho a la migración como un derecho de la persona que oriente a la futura ciudadanía cosmopolita y que, por ahora, sirva como *idea reguladora* de las políticas migratorias de la Unión. Reivindicar que el derecho a la migración debe ser un derecho de las personas no significa negar que los flujos migratorios deban ser regulados: significa que los flujos deben regularse con la finalidad de favorecerlos, eligiendo y no impidiendo (sobre la base del culturalismo que ha reemplazado al racismo), las migraciones de las personas, y mucho menos permitiendo su gestión como si se tratara de mercancías o de recursos a disposición de los procesos económicos (como una fuerza de trabajo que carece de derechos fundamentales). Por ejemplo, significa reconocer a los inmigrantes “extracomunitarios” la posibilidad “razonable” de obtener la ciudadanía de una Unión que supuestamente se inspira en los valores liberal-democráticos: razonable quiere decir después de una permanencia relativamente breve en el territorio con un trabajo estable y regular. Quizá no basta solamente con un año, como lo exigía la Constitución jacobina del año III (1793), pero un periodo de cinco años podría ser razonable.

II. EL NÚCLEO DE LA CUESTIÓN

El texto elaborado por la convención encabezada por Giscard d’Estaing nos ofrece algunas respuestas para éstas y muchas otras cuestiones relacionadas con la Unión Europea. Seguramente los historiadores, los constitucionalistas y los filósofos de la política y del derecho seguirán discutiendo sobre la mayor o me-

nor pertinencia de adoptar un enésimo y voluminoso “tratado” (más de 200 páginas), aunque se trate de un tratado “constitucional”. ¿Es éste el mejor camino para obtener nuevos y mejores resultados que los alcanzados con los otros tratados de la Unión que, en cierta medida, cumplen la función normativa fundamental? Me limito a reproducir algunos de los argumentos que han sido planteados sobre el particular en la última década.

Replantando la cuestión: ¿es plausible (e, incluso, deseable) que la “Constitución” europea contribuya a formar una sociedad civil y una opinión pública europeas capaces de impulsar el proyecto federal original?, ¿será posible superar el déficit democrático y construir una política exterior común capaz de enfrentar los retos de la globalización? O, por el contrario, ¿no será la Constitución una fuga hacia delante, una “buena intención” que dará pésimos resultados como lo advierte la perspectiva realista?, ¿no estaremos provocando una mayor desintegración en lugar de una solidaridad más amplia? Creo que los argumentos más lúcidos en contra de la Constitución europea han sido planteados por el jurista alemán Dieter Grimm. Según Grimm, lo que falta para lograr una Unión más democrática son mejores instituciones, no una ley fundamental. En primer lugar, explica este autor, no es cierto que la Unión adolezca de normas constitucionales: los tratados, o al menos una parte de ellos, son estas normas. De hecho, la Corte de Justicia, que es la responsable de vigilar que se respeten los tratados, se refiere a los mismos como “documentos constitucionales”.

Grimm se pregunta cuál sería la necesidad de contar con una Constitución formal y qué diferencia existiría entre ésta y las normas de los tratados que ya tienen un valor constitucional/constituyente. La única diferencia entre una Constitución y un tratado está en el fundamento de su legitimidad: un tratado obtiene su legitimidad del acuerdo entre los Estados soberanos que lo suscriben (que son los “dueños” de los tratados); en cambio, una Constitución nace y se legitima por el poder constituyente que reside en una entidad colectiva que consideramos co-

mo un pueblo. La pregunta que plantea Grimm es contundente: ¿existe un pueblo europeo capaz de legitimar una Constitución europea? Evidentemente, la respuesta es negativa. En realidad, ni siquiera existe una sociedad europea capaz de generar una discusión política pública. No existen, en una dimensión europea, las estructuras intermedias que hacen posible la discusión pública: los medios de comunicación, los movimientos civiles, las asociaciones y los partidos aún tienen una dimensión nacional. Y sin estas estructuras es imposible imaginar un proceso democrático: por lo tanto no existen los presupuestos para crear un Estado federal democrático en Europa. Y ello sin considerar la pluralidad lingüística europea: sólo algunas elites restringidas conocen el idioma “internacional” por excelencia, el inglés. En síntesis, sin una sociedad civil europea desarrollada, el esfuerzo encaminado a generar un documento constitucional es una apuesta inútil.¹³

Luigi Ferrajoli refuta las tesis de Grimm con dos argumentos. Es posible demostrar, históricamente, que en los orígenes de los Estados-nacionales actuales no existían pueblos consolidados ni lenguas u otros vínculos prepolíticos sólidos: por el contrario, la formación de las lealtades políticas y de las opiniones públicas respectivas, así como la definición de las lenguas nacionales, fue el producto artificial y no la causa natural de la constitucionalización de los Estados-nacionales. ¿Qué es lo que impide que las instituciones de la Unión Europea, e *in primis* la Constitución, faciliten la construcción de una sociedad civil europea, con sus partidos, sus asociaciones y su idioma común? Ferrajoli, desde una perspectiva estrictamente teórica, invierte la tesis de Grimm para afirmar que las Constituciones no necesitan de la homogeneidad social, cultural y política: por el contrario, las Constituciones son más necesarias cuando esa homogeneidad es menor, cuando las diferencias y los conflictos que deben solucionarse políticamente (de forma pacífica) son mayores. Las Constitucio-

¹³ Cfr. Grimm, D., “L’europa ha bisogno di una costituzione?”, en Zagrebelsky, G. *et al.* (eds.), *Il futuro della costituzione*, Turín, Einaudi, 1996.

nes no son la expresión del alma de un pueblo, son pactos que definen los derechos fundamentales de los individuos, prescindiendo, precisamente, de aquellas diferencias que, a su vez, deben proteger: de esta forma surge la percepción de los otros como sujetos iguales, como coasociados, con los que compartimos un sentido de pertenencia a una determinada colectividad política, articulada y plural.¹⁴

A pesar de las diferencias entre el cosmopolitismo de Ferrajoli y el patriotismo constitucional de Habermas, en este punto sus reflexiones son similares. Para Habermas la “Constitución europea” no solamente sería un medio para tutelar de mejor manera los derechos fundamentales de los que residen en territorio de la Unión, sino también para darle una fuerza renovada al ideal cosmopolita, de matriz ilustrada y socialista, que inspiró la constitucionalización de los derechos de libertad —así como de los derechos políticos y sociales— y se opuso, después de múltiples complicidades y contubernios, al universalismo del mercado y a su ideología triunfante. Según Habermas, ante las amenazas originadas por un neoliberalismo fundado en una confianza ingenua en el proceso tecnológico, como si éste fuera la medicina para todos los males sociales (parece que no aprendemos nada de la historia), debemos considerar a las objeciones de los “euroescépticos”, que le merezcan el máximo respeto, como un incentivo para acelerar un verdadero proceso constituyente europeo.

Desde mi perspectiva, el primer examen, difícil e ineludible, que deberá superar la Unión Europea para dotarse de un embrión de Constitución federal está en las modalidades concretas para realizar la ampliación hacia el Este: el reto está en lograr que sus instituciones sean algo más que una fortaleza destinada a proteger, de manera obstina y miope, las fronteras de su mercado y de su bienestar. La dificultad de la prueba aumenta por dos razones relacionadas con los nuevos miembros: éstos parecen visualizar su

¹⁴ Cfr. Ferrajoli, L. *et al.*, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Vitale, E. (ed.), Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 316 y 317.

entrada en la Unión, principalmente sino es que exclusivamente, desde una lógica económica; además, su “política exterior” es, en mayor o menor medida, filoamericana. Es difícil adivinar si el tratado constitucional que se busca aprobar se orientará en la dirección política que el Consejo Europeo de Laeken trazó para la convención. Como siempre ha sucedido en la historia de la comunidad o Unión Europea, los primeros, tímidos y contradictorios, pasos parecen inspirarse en una cautela extrema.

Sólo nos queda esperar que la innovación política europea, nuevamente, desmienta al escepticismo, *tanto* de sus eternos detractores *como* de sus promotores más radicales e impacientes. Pero si ahora que ha iniciado el recorrido hacia la ampliación (presente y futura) la Unión Europea no logra dotarse de una estructura institucional *semejante* a la de los Estados federales —capaz de implementar políticas migratorias que adopten el cosmopolitismo como idea reguladora— corre el peligro de convertirse en una entidad política inédita y esquizofrénica. Por una parte, en una unión-fortaleza que, al ser incapaz de controlar un territorio cada vez más extenso, se convierta en una fortaleza de papel doblegada ante los intereses particulares de las naciones que terminarán por despedazarla; por otra parte, en una unión-embrión de Estado federal y cosmopolita. Un embrión que difícilmente podrá implantarse y desarrollarse en el inhóspito ambiente de la fortaleza de papel.