

El futuro de Europa pasa por la articulación de un Tratado Constitucional

MIGUEL MARTÍNEZ CUADRADO *

I. Seis décadas de reconstrucción de Europa ante un año decisivo, 2003-2004. Determinadas turbulencias de cambios de ciclo o de coyuntura internacional no pueden borrar unos hechos trascendentales en la historia europea. Hechos que un proceso de más de seis decenios, desde 1945 a 2003, significan para varias generaciones de europeos paz, seguridad, bienestar creciente, convivencia dentro de valores y principios como la libertad, las reglas de Derecho general, la conquista de una ciudadanía europea, la vida en democracia con garantías en constante progreso, el despegue de conceptos nuevos hacia la cooperación internacional y el desplazamiento de viejas ideas como el colonialismo, el eurocentrismo, el totalitarismo y los diversos tipos de autoritarismo fascista o nacionalista.

La construcción europea realizada en el siglo XX ha sido levantada sobre dos basamentos fundamentales y otros complementarios. Los derechos del hombre y la magna obra del Consejo de Europa desarrollado desde el Congreso de La Haya de 1948, el Tratado de Londres que lo regula, el Tribunal de Estrasburgo y su impacto en la Gran Europea de más

*Catedrático de Derecho Constitucional de la UCM.

de cuarenta Estados que lo integran hasta la renovación que supuso el Protocolo Once en los años noventa. La Comunidad Europea que desde la CECA y el Mercado común de los años cincuenta han fraguado finalmente la Unión Europea y confluyen en las decisiones trascendentales que llevarán en los próximos meses a un Tratado Constitucional o Constitución de Europa en el siglo XXI. Al lado de estos dos núcleos complementarios, Europa ha participado en la seguridad transatlántica generada por los vencedores de la II GM y la Alianza Occidental frente a los sistemas antidemocráticos y ha conseguido generar un sistema de reglas y principios de respeto a los derechos que fundamentan una convivencia avanzada entre pueblos y Estados definidos progresivamente por una fórmula original de convergencia entre el Derecho Internacional y los Derechos constitucionales de los Estados miembros, esto es el Derecho Comunitario. Este modelo, distinto del federalismo y sus variantes, o de los Estados nacionales clásicos, es objeto de consideración favorable por grandes conjuntos nacionales de todo el mundo, no se orienta hacia tipos de nueva dominación mundial y se perfila como un referente sustantivo entre el viejo sistema de las naciones y la utopía del gobierno mundial que representarían la Sociedad de Naciones y la Organización de Naciones Unidas salida de la Conferencia de San Francisco de 1945.

Ese proceso de dos direcciones paralelas no se ha conseguido fácilmente. En sus orígenes fue puesto en marcha con prudencia, dentro del conjunto de organizaciones internacionales o supranacionales que proliferaban tras la II GM. Pero al final de la década de los años cincuenta, las opiniones públicas de los países integrantes se han venido manteniendo favorables, en dosis muy considerables, a dicho proceso y en ocasiones han frenado todos los intentos contrarios (en Francia, el general de Gaulle; en el Reino Unido, Margaret Thatcher; en todos los países, los extremistas favorables a los diferentes tipos de totalitarismo y nacionalismo). Pero, sobre todo, ha conseguido mantenerse frente a grandes crisis externas: en los años setenta, las dos crisis del petróleo entre 1973 y 1979; en los años noventa, la caída de la URSS, la Yugoslavia comunista y la envenenada tensión permanente en la frontera del Mediterráneo oriental. A pesar de la extraordinaria dimensión mundial del IIS, muy probablemente la crisis de la larga guerra del Golfo, de 1991 a 2003, no conseguirá erosionar de manera importante el gran edificio de la construcción europea al que se incorporan, desde el Consejo de Copenhague de diciembre de 2002, un conjunto de más de cien millones de europeos y un vasto territorio que lleva a la Unión Europea a confines y dimensiones nunca imaginados, ni siquiera en tiempos imperiales desde Roma a los modernos imperios.

En el nacimiento de los Estados modernos, un conjunto poblacional actuante en un determinado territorio configura progresivamente un sistema de relaciones entre poderes y residentes basados en reglas convivenciales de Derecho público y privado, respeto y fomento de un mercado con garantías tanto procesales como de seguridad, es decir, bajo una moneda común y un defensor militar, un orden interno y una defensa externa, en el que el soberano real se convierte en una *respublica* soberana, en poder *ab solutum* en su territorio pero que debe relacionarse con otras soberanías mediante tratados y negociaciones permanentes o, en caso de conflicto, en acciones de defensa y garantía de sus intereses, principios de convivencia, valores de civilización y creencias fundamentales de orden existencial. En la medida que dicho orden de civilización es capaz de garantizar

hacia el interior y afirmarse en el exterior el conjunto de tales ejes existenciales, su duración temporal se hará mayor o menor y sus ciclos históricos conocerán expansión o crisis en los sistemas tejidos desde el siglo XV y que en el XX se integran en las casi doscientas entidades denominadas naciones-estado. Sin embargo, dicho orden mundial no es el mismo en 1945, en 1973 cuando las Naciones Unidas aprueban una nueva declaración sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, ni tampoco lo es a comienzos del siglo XXI cuando diversas teorías afirman o explican una globalización mundial como si se tratase de una nueva era de glaciaciones de la corteza terrestre.

Europa adquiere desde las decisiones fronterizas del nuevo siglo, en el Consejo Europeo de Niza, una nueva dimensión que difícilmente pudo imaginar el conjunto de quienes diseñan entre 1945 y 1950 el Consejo de Europa, la CECA y el Mercado Común. La Unión gestada durante seis décadas, que ha sido capaz de poner en marcha y aplicar un vasto sistema de Derecho comunitario, con Derechos Fundamentales, Mercado Interior Único, Instituciones federales, Políticas comunes, Moneda Única y un avance significativo de Justicia y Política exterior con bases comunes, entra en un nuevo proceso para el que necesita desarrollar conceptos y medios renovados, sin perder el legado común ni los elementos identitarios emergentes como un nuevo *demos* de legitimación superior de poderes, competencias, políticas y acciones externas comunes para un vasto conjunto de pueblos, Estados y ciudadanos que se configura como un actor decisivo en las relaciones mundiales. Y al que sin embargo le faltan numerosos miembros y medios capaces de situarlo en una órbita diferente a la de los intereses nacionales tradicionales. Para afrontar tales desafíos, los europeos no han tenido más remedio que acudir a un nuevo sistema de decisiones que le doten de carácter representativo y que no destruyan los fundamentos que le han permitido adquirir la fuerza, eficacia y proyección constatable entre los años 2000 y 2003, cuando se encuentra reunido el cuerpo de 105 representantes titulares de una soberanía emergente, la Convención Europea, encargada de dotar a quinientos millones de ciudadanos de Europa de una Constitución, diferente de los Tratados anteriores y de las Constituciones nacionales particulares, pero que reúne mediante un Tratado constitucional las mejores virtudes de ambos sistemas jurídicos.

El territorio de la Unión Europea ha recuperado durante los debates de la Convención una nueva conciencia de su contenido estratégico internacional. El persistente conflicto sobre Oriente Medio, el alcance del tráfico en el Mediterráneo y su salida por Gibraltar, las rutas atlánticas europeas desde Canarias al Canal de La Mancha en el contexto de las relaciones económicas y los crecientes problemas derivados de su incremento, la frontera Este de Europa y la fundamental relación con las Américas, han venido a demostrar nuevamente la necesidad de rearticular los sistemas decisorios de orden político, económico y de seguridad que Europa no tiene más remedio que afrontar de manera diferente y global. La interdependencia entre las naciones europeas y la fragilidad de las soberanías nacionales era evidente tras la II GM, pero en 2001 las decisiones básicas requieren niveles superiores y acuerdos supraestatales vinculantes y aplicables a escalas significativas y que lleguen a cientos de millones de ciudadanos. Las sociedades europeas han alcanzado progresivamente bienestar y seguridad durante seis décadas que han de defender frente a las amenazas de los disconformes internos y a los agresores externos. No deja de ser sorprendente que, a medida que el Derecho y los grandes principios del Derecho

internacional se han abierto paso desde el nacimiento de la ONU, las organizaciones intermedias, como la que representa la Construcción Europea, han sido absolutamente necesarias para superar los límites y la decadencia de la soberanías convencionales y las impotencias del Estado nación que precisamente la conferencia de San Francisco en 1945 y antes la Sociedad de Naciones y sus principios wilsonianos trataron, inútilmente, de conseguir el sueño de la paz perpetua.

En cierto modo, esas Organizaciones intermedias, como el sistema de la Unión Europea, representan un nuevo destino mundial al que antes o después los modelos de gran escala federal o federativa están abocados. Paradójicamente para defensa más duradera de tradiciones e identidades nacionales relevantes que sucumbirían ineluctablemente si no se cobijan en estas Organizaciones supraestatales y supranacionales. Acontece además que tales Organizaciones supranacionales de integración supraestatal recorren itinerarios o procesos internos de perfeccionamiento y cohesión crecientes entre los cuales se produce, antes o después, un proceso de refundación sobre bases racionales que se apoyan en modelos federales o prefederales de unión de Estados. La Unión Europea desde sus orígenes no podía abiertamente postularse como Sistema federal. El enfrentamiento entre federalistas y antifederalistas dio lugar a una fórmula intermedia, la funcionalista, que tuvo la virtud de incorporar felizmente un nexo federal al mismo tiempo que mantenía la autonomía de las naciones estado y creaba un tercer campo, el federativo, es decir, la posibilidad de seguir progresando en la vía federal incorporando espíritu, competencias, políticas y procedimientos del ámbito nacional al campo federal. Esa ambigüedad que mezcla dos tipos de sistemas constitucionales ha dotado a la Unión de su originalidad y le ha permitido avanzar en el campo normativo, económico y de la Justicia comunitaria, como no podían soñar los fundadores de la postguerra. En los albores del nuevo siglo y en las dos Convenciones celebradas, desde 1999 a 2003, el sesgo divisorio fundamental mantiene la tradición federalistas-funcionalistas, pero, como algunos convencionales afirman, incorpora otra divisoria política respecto de las ideologías nacionales que operan en los grupos parlamentarios. Esa nueva confrontación tiene un valor de filosofía política puesto que incorpora las célebres discusiones sobre la Justicia en los sistemas democráticos, con dos antagonismos: por un lado, el campo de los soberanistas, partidarios de la permanencia de la soberanía estatal, aun en el campo unitario; por otro, el campo de los comunitaristas, partidarios de un progreso indubitable del derecho comunitario de estirpe federal, pero que debe hacer concesiones y transacciones integradoras con los partidarios del bando soberanista de los Estados miembros.

II. Los cuatro mandatos de Niza y su transformación en el Consejo de Laeken (Diciembre de 2000-Diciembre de 2001). En el Tratado de Niza, que al fin superó en parte las deficiencias de reforma Institucional que los acuerdos de Maastricht y Amsterdam habían dejado pendientes, el Consejo Europeo se pronunció por una formulación semi-constitucional de reorganización de los Tratados, adoptando por acuerdo interinstitucional la Carta de Derechos fundamentales que le presentó la I Convención y que era una reclamación constante de Alemania. Al fin y al cabo, según las tradiciones constitucionales, un sistema constitucional se compone de dos piezas básicas, una declaración de derechos y reparto o división de poderes. Las revoluciones americana, francesa y española del siglo

XVIII y primera parte del XIX han marcado con sello indeleble esa estructura constitucional que superaba el modelo Westminster de preeminencia parlamentaria nominal y que todas las formulaciones constitucionales posteriores han seguido con variantes y mejoras sustanciales. Para paliar el mal sabor de boca del larguísimo Consejo de Niza, los jefes de Estado y de gobierno adoptaron una declaración, la número 24, en la que dejaban una convocatoria en marcha y cuatro grandes cuestiones ante las que el poder constituyente y los ciudadanos de Europa debían debatir sobre su futuro y abordarlo mediante el procedimiento clásico de Conferencia intergubernamental o el novedoso sistema de Convención, que tan buen resultado había conseguido en el año 2000 con la Carta de Derechos Fundamentales. Pieza nuclear de la arquitectura que le faltaba a la Unión.

Los cuatro temas de Niza en el fondo revertían a uno solo: La Unión debía dotarse de una síntesis o “simplificación” del complejo sistema de tratados y ofrecer una reducción de los mismos mediante las técnicas que los expertos habían venido ensayando por iniciativa de las Universidades, el Parlamento europeo, la Comisión, el Consejo y los partidos políticos en su vertiente europea. La síntesis mencionada era en realidad una llamada a un proyecto constitucional, puesto que la articulación en un texto unitario obedecía al requerimiento de los ciudadanos y a la necesidad de su acercamiento, comprensión, sentimiento e, incluso, la apertura a un *demos* identitario al que algunos filósofos como Habermas habían apelado en París como “patriotismo europeo” desde los años noventa.

Acompañaron a la declaración de Niza otros tres elementos de debate. La necesidad de incluir la Carta de Derechos Fundamentales, en una reformulación declarativa en el texto constitucional para fijar su relevancia. Estudiar y avanzar en el terreno minado de las competencias europeas y nacionales y sus relaciones o su evolución. En fin, reexaminar el rol de los Parlamentos nacionales como portavoces de las soberanías nacionales en el contexto europeo.

Niza invitaba además a todos los actores sociales y políticos a un diálogo extenso que permitiera abordar todas las cuestiones esenciales. Una especie de “*cahiers de doléances*” o “cuadernos de quejas” para conocer el buen o mal funcionamiento de los Estados y de la Unión de cara a un futuro no precisamente exento de amenazas al comienzo de una nueva era en el porvenir mundial. El proceso constituyente continuaba. Precisamente el que se reabrió en Maastricht. La “tela de Penélope” seguía de nuevo el tejer y destejer de la gran aventura de rediseñar el futuro común con una comunidad mucho más amplia y compleja con más de doce países candidatos. La “tela de Penélope” significaba por tanto abrir una caja de Pandora de consecuencias y decisiones por lo menos mucho más complejas e impredecibles que la Europa de los Seis de los años cincuenta, o la de los Doce de 1987.

Durante el transcurso del período abierto por el Consejo Europeo de Niza hasta el fin de la presidencia belga y el Consejo de Laeken en diciembre de 2001, múltiples debates y reflexiones coinciden en valorar las decisiones de la presidencia francesa, rebajar la tensión ante el empuje de Alemania en la división y representación institucional y, particularmente, la eficacia del método de la Primera Convención como aproximación más realista que la esfera diplomática de las conferencias intergubernamentales anteriores para la reforma de los Tratados. El método de reforma con el que operó la Primera Convención era más representativo de los órganos institucionales de los Estados, puesto que constaba de un

representante de los gobiernos y otros dos por cada parlamento nacional, junto a los representantes del triángulo institucional comunitario, Consejo, Comisión y Parlamento europeos, es decir, un cuerpo representativo no muy numeroso, sesenta y cuatro miembros, que operó por consenso progresivo y no por votaciones para llegar a definir posiciones comunes, consiguiendo además realizar un trabajo técnico y político de gran envergadura en el siempre difícil ejercicio de poner de acuerdo las diferentes posiciones ideológicas sobre el alcance de los derechos fundamentales definidos en el contexto de la emergente ciudadanía europea definida en el Tratado de Maastricht. Además, la presidencia belga se comprometió en el impulso federalista ampliando los temas de debate no sólo a los cuatro puntos de Niza, sino a varias decenas de cuestiones básicas y poniendo de relieve ante el Consejo el imposible retorno a los métodos arcaizantes de las conferencias intergubernamentales —CIG— que permitían a los jefes de gobierno enmascararse en posiciones típicamente nacionales y dando permisos con cuentagotas a los representantes diplomáticos para realizar pequeños avances o bloquear acuerdos relevantes.

El bloque del Benelux jugó un papel mayor hasta los acuerdos de Laeken y consiguió convencer las resistencias hacia las dos decisiones básicas: primera, convocar una nueva Convención para sentar las bases de un tratado refundador y refundidor de los textos anteriores, sin atentar contra el acervo comunitario —*acquis*—, ordenamiento jurídico fundamental, esto es avanzar en la síntesis para conformar una Constitución Europea o, bajo la convergencia de las dos tradiciones comunes, respeto al derecho internacional y entrada del constitucional, en lo que debería ser un Tratado constitucional. El poder constituyente de la Unión se ensanchaba bajo la eficacia del modelo de Convención y sin merma de las fases anteriores, CIG, acuerdo del Consejo Europeo, ratificación por los Estados según sus propios métodos de reforma constitucional, aprobación parlamentaria y eventualmente referéndum popular. Desde los acuerdos de Laeken, la segunda Convención dispondría de una capacidad de propuesta que atenuaría considerablemente los pasos y eventuales enmiendas de la conferencia intergubernamental y del propio Consejo Europeo. La incorporación de representantes de los países candidatos ensancharía igualmente la legitimidad democrática del *demos* comunitario y obligaría a la Convención a jugar varios registros del consenso. Por una parte, negociar constantemente con los gobiernos y parlamentos para evitar tensiones innecesarias. Por otra, conectar e impulsar con los ciudadanos una puesta a punto de la voluntad de reformas para abordar un proyecto de conjugar los diferentes intereses nacionales en un nuevo contrato político. Tareas nada fáciles para quienes habrían de asumir la representación política en la Convención y afrontar un debate formidable con quinientos millones de ciudadanos para la naciente Europa del siglo XXI.

III. El espíritu comunitario y los perfiles políticos de la II Convención. Bajo presidencia española del primer semestre de 2002, se pone en marcha el dispositivo de nombramiento de los miembros de la II Convención. Los Estados miembros y los candidatos, incluida Turquía, envían un representante por cada gobierno y dos por cada parlamento. El triángulo institucional nombra presidente a Valéry Giscard d'Estaing y dos vicepresidentes, el belga Dehaene y el italiano Damato, por parte del Consejo. La comisión, a dos de sus miembros, el francés Barnier y el portugués Vitorino. El Parlamento designa el

número de diputados que le corresponden a los grupos políticos. En total 105 convencionales, de los cuales se forma un *presidium* o mesa convencional, que integra a doce representantes de los Quince a uno por los candidatos. También se traslada el modelo del Consejo de Europa y se nombran otros 105 miembros suplentes. En cierto modo, los 210 titulares y suplentes que arrancan en febrero-marzo de 2002 en la sede del Parlamento europeo en Bruselas, reproducen de algún modo, dos características de todas las cámaras constituyentes europeas desde 1945 a 1948: pertenecen a un grupo de notables designados por sus servicios de gobierno o representación parlamentaria y se enmarcan de manera dominante en los tres grandes grupos del “espíritu de la Haya” de 1948. Pertenecen en su inmensa mayoría a los tres grandes sectores ideológicos que gobiernan Europa y se imponen a posiciones extremas de nacionalistas-autoritarios o totalitarios. Liberales, Populares de origen conservador o democristiano, Socialistas. Una pequeña minoría de Izquierdas excomunistas, verdes u otros indefinidos, completan este gran sanedrín representativo al que se encomienda acordar y redactar las bases y artículos del gran compromiso constitucional.

Como las elecciones europeas de primavera de 1999, la componente mayor está integrada por populares, socialistas y liberales. Las tendencias complementarias se refieren a los principios federales, funcionalistas o comunitaristas que animan a la gran mayoría de los convencionales designados precisamente por su tendencia a dar respuesta a los retos del proceso de integración. Incluso por parte de quienes proceden de los rangos soberanistas pero que aceptan como plataforma común el acervo comunitario sin retrocesos ni vuelta al pasado nacional. En el caso de desacuerdos graves, resalta en la Convención la fuerza impulsora de populares y liberales junto a las reivindicaciones sociales del campo socialista que forman parte de las políticas comunes adoptadas desde los años cincuenta en la CECA y la Comunidad económica.

En los equilibrios territoriales la presidencia compartida no dejaba de lado tanto el protagonismo del presidente francés, que sustituía en la II Convención al presidente alemán de la primera, Román Herzog, como al hecho de que la mayoría del *presidium* y su presidente significan la correa de transmisión del Consejo de jefes de Estado y de gobierno que es garantía de su resultado final. El resto de los notables de la Convención tiene la misión de representar a los ciudadanos y a los partidos que les han elegido. Ese contexto multilateral es una premisa de los tipos de consenso que han de trenzarse a lo largo de los quince meses que durarán los debates y los tres períodos que configuró la presidencia: enero-abril, documento final que se presentará en el Consejo de junio en Atenas. De tal suerte que una nueva CIG se convoque con urgencia y pueda aprobarse el Tratado constitucional en el Consejo de Roma de diciembre de 2003 y se ratifique a lo largo de 2004, al mismo tiempo que los países nuevos miembros de la Unión puedan participar en las elecciones europeas de junio de 2004. Este calendario quiere abrirse por la presidencia del *presidium* ante la resistencia del Consejo europeo por el plazo ineludible de las elecciones europeas y la entrada de nuevos Estados miembros en el año 2004. Los acontecimientos del conflicto con Irak, que divide a los países de la UE pueden perturbar el trabajo de la Convención y la permanencia del método de consenso.

IV. Perfiles constitucionales emergentes en el nuevo Tratado. Los trabajos de la Convención, consecuencia de los diversos equilibrios territoriales, ideológicos y su enfoque del futuro común, han sido regularmente enunciados por su presidente y el debate ha sido relativamente intenso en todos los foros comunitarios y de partidos políticos nacionales. Ha llegado menos a los ciudadanos en el sentido de formación de opinión, y los medios de comunicación, aunque han informado correctamente de la evolución de los debates, no se han implicado más que en fenómenos menores como la pretensión del presidente para recibir remuneraciones equivalentes a las de otras presidencias comunitarias, las disputas de pasillos, la escasa relevancia de las aportaciones de los países candidatos o el trabajo desigual de las once comisiones en que la Convención dividió sus trabajos para posteriores debates en los plenos.

El *presidium* pudo no obstante someter un primer “esqueleto” o bosquejo de los grandes títulos de la Constitución europea al Consejo de fines de 2002 en Copenhague y formular los primeros dieciséis artículos en las primeras semanas del año 2003. Entretanto, se puso de relieve la trascendencia del espíritu convencional cuando se incorporan a la Convención los ministros de asuntos exteriores de los principales países, Alemania, España, Francia, Reino Unido, entre otros. Es decir, el círculo de poder del propio Consejo Europeo. Los pronunciamientos federalista de Fischer y semisoberanista de Chirac, realizados en 2001, alumbrarían dos enfoques muy opuestos y prácticamente de transposición del propio modelo nacional al contexto europeo, incorporando el acervo comunitario y con percepciones confusas por parte del resto de los países miembros. Las competencias y las instituciones, nudo de los debates, encontraron enseguida respuestas encontradas: la Comisión, a través de la propuesta personal de su presidente Prodi y de los comisarios Barnier y Vitorino, presentó en diciembre, en paralelo al documento Giscard d’Estaing, una propuesta mucho más elaborada, el texto “Penélope” de Tratado, elaborado por altos funcionarios de la Comisión y que en realidad reflejaba el punto de vista del antiguo presidente de la Comisión, Jacques Delors, y de sus colaboradores. Se trata de un documento importante donde la experiencia de la Comisión y de las políticas comunitarias quieren mantener y desarrollar el espíritu federal y federativo de la Unión, a través de toda su historia, particularmente del período 1984-1996.

Otra novedad relevante en enero de 2003 se produce con la propuesta de Francia y Alemania, que con motivo de las celebraciones del Tratado del Eliseo de 1963, firmado entre De Gaulle y Adenauer, ofrecieron una solución binaria al enfrentamiento federalistas-soberanistas. El Consejo, producto de la concordia entre Estados, dispondría de competencias más extensas, de un mandato de cinco años o de dos y medio, y sería elegido por el propio Consejo Europeo. Posición francesa de reafirmar el soberanismo de los Estados. Su compatibilidad con el poder de la Comisión se establecería mediante la procedencia parlamentaria y federalista de su presidente, representante de los pueblos y ciudadanos de la Unión. Este dualismo producto de amplios compromisos desarrollaría la fórmula de los Tratados desde los años cincuenta: La Comunidad-Unión nace de la voluntad de los “pueblos de los Estados” y su Constitución se fundamenta en un mandato mixto que tiende a hacer convergente el principio de legalidad del Derecho de Tratados y de legitimidad democrática del Derecho constitucional del *demos* europeo, que se expresa

por doble elección democrática de sus gobernantes nacionales y del parlamento europeo, a su vez designado por los ciudadanos de la Europa integrada en la Unión.

La propuesta franco-germana ha suscitado reacciones y controversias de diversa procedencia: de los medianos y pequeños países, no conformes con la solución salomónica de reparto de poderes, que previsiblemente beneficiaría a los grandes Estados y sobre todo a sus inspiradores. Los países candidatos tampoco se han mostrado favorables de modo inequívoco. Y una propuesta en ciernes de Gran Bretaña, España e Italia no se muestra conforme con la procedencia parlamentaria del presidente de la Comisión y opta por mantener el sistema existente hasta el Tratado de Niza.

Mientras tanto, una vez ratificado por el referéndum irlandés, dicho Tratado de Niza, que reformó los Tratados anteriores para adaptarlos a la nueva ampliación, entrará en vigor y permanecerá vigente hasta la aprobación y ratificación por los Estados de los Quince y de quienes se adhieran por sus propios procedimientos constitucionales a partir de 2004.

V. El pronunciamiento constitucional y los desafíos internos y externos: la Europa del siglo XXI ya no es la Europa del siglo XX y del núcleo de los primeros fundadores. Cuando la Convención ha entrado en su segundo período, precisamente al recoger los frutos del debate sobre el futuro de Europa y de la Unión, a la hora de redactar y articular el espíritu que debe alentar el nuevo Contrato político en forma de Constitución de la Unión, parecen haberse multiplicado los conflictos y las contradicciones de todo tipo. Entre Estados, instituciones y fuerzas políticas. Los ciudadanos comienzan a percibir que la Unión debe ser algo más que un eje, como el franco-alemán, sin el cual la paz no habría sido posible en Europa, pero que debe incorporar a otros Estados y pueblos para que una integración plural pueda llevar a la refundación y a un sentimiento común de pertenencia a una Unión de Estados basada en vínculos federales y políticas propias. El salto de Europa de seis a doce Estados en los años ochenta y a veintisiete o más de treinta en el siglo XXI marca dos ciclos muy diferentes de la vida comunitaria. El legado institucional y político de las seis décadas del novecientos, sobre todo en materia de reglas y derecho común o comunitario, lo que se llama el acervo o *acquis*, no debe ser puesto en cuestión. Ni tampoco la doble fuente de poderes que procede de los Estados y de los pueblos para ascender a un sistema crecientemente unitario que marcará el sufragio universal y la voluntad democrática común a través de elecciones europeas unitarias. Poco se ha hablado de partidos políticos europeos, instalados en la Unión desde las elecciones directas de 1979 y por el Tratado de Maastricht de 1992. Pero sin ellos, de la evolución de los partidos nacionales a partidos verdaderamente europeos, como pusieron de manifiesto los trascendentales acuerdos del Congreso Europeo de La Haya de 1948, la construcción europea tropezará en los mismos escollos que se han puesto de manifiesto en el “ecuador” de la Convención. El presidente, en un documento de gran significado publicado en enero de 2003, expuso las contradicciones y las posibles salidas a los desafíos internos y externos puestos de manifiesto desde la firma en Niza del nuevo Tratado y que en el Consejo de Copenhague alumbró la inesquivable apertura a los países del Este de Europa, salidos en los años noventa de la caída del totalitarismo soviético.

La Convención, en sus dos fases, de 2000 a 2003, no tiene más remedio que salir airosa de las contradicciones que apuntan. La construcción comunitaria ha logrado establecer un sistema federal dentro del conjunto de los Estados nacionales que manifiestan una voluntad comunitaria de integración pero salvaguardando una parte fundamental de sus propias soberanías. El principio de la doble legitimidad, a la hora de conformar las instituciones el sistema de poderes, el régimen de gobierno y de decisiones políticas, debe presidir esa parte federal de la integración comunitaria. La identidad nacional debe quedar igualmente preservada en los Estados nacionales y en sus intereses. Un terreno intermedio, de carácter evolutivo o federativo, difícil de establecer en un complejo sistema de atribución de competencias no exclusivas de la Unión. El impulso federalista de los años cuarenta y cincuenta ha alimentado todos los progresos y debe mantenerse en todos los partidos del arco parlamentario, al menos en los que por consenso vienen construyendo el sistema comunitario. Será desde luego una tarea compleja el llegar a final del año 2003 con un proyecto constitucional acabado y viable para el futuro. Pero la empresa es necesaria y, del mismo modo que otros períodos constituyentes europeos o de las Américas llegaron a buen puerto, la Convención de Bruselas pondrá en vuelo el “avión de doble ala”, doble legitimidad institucional, competencial y de políticas federales, que los Estados y ciudadanos de Europa esperan como un imperativo existencial en el turbulento mundo del siglo XXI.