

# Redes transeuropeas como factor de federalización de la UE

Dusan Sidjanski

Centro de Altos Estudios Europeos de Ginebra

**SUMARIO:** I. MODELOS POLÍTICOS Y CONFIGURACIÓN DE LAS REDES.- 1. MODELO CENTRALIZADO: FRANCIA.- 2. MODELO FEDERAL: SUIZA Y ALEMANIA.- 3. FEDERALIZACIÓN O REGIONALIZACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS.- II-FEDERALIZACIÓN DE LA UNIÓN.- 1. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL FEDERALISMO.- 2. EL FUNDAMENTO DE LA UNIÓN: DERECHOS DE LAS PERSONAS Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS.- 3. EJEMPLOS DE APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS FEDERATIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA.- 4. POLÍTICA REGIONAL Y COMITÉ DE REGIONES.- 5. UN PILAR FEDERAL.- 6. CONCLUSIÓN ABIERTA AL FUTURO.-

Es un gran placer visitar el País Vasco, encontrar de nuevo mis amigos y ser testigo de una región tan dinámica. Para mí, es a la vez un privilegio y un honor de tener la oportunidad de presentar algunas de mis reflexiones sobre la relación entre redes transeuropeas y el modelo federal de la Unión Europea.

Quisiera felicitar los organizadores de esta conferencia, al Presidente del Consejo Vasco del Movimiento Europeo y a su Secretario General, mi viejo amigo Francisco Aldecoa. Raras veces he visto un programa tan completo, bien estructurado e integrado en el marco general político.

A la luz del modelo federal de la Unión se analizan las redes de transporte, de energía, de comunicaciones e informaciones, así como las decisiones y proyectos que afectan los Estados y las Regiones europeas, como es el caso del País Vasco, de las regiones vecinas de Francia y las portuguesas.

Las redes de energía (electricidad, petróleo, gas) son buenos indicadores de la distribución, del poder económico y de su estructura, así como del reparto y la naturaleza del poder político de los países y de la Unión Europea. A estas redes de infraestructuras básicas, se añaden las redes de comunicación e información que, con la explosión de nuevas tecnologías, conocen un desarrollo exponencial, formando múltiples centros dentro de las estructuras flexibles en la Unión Europea. Estas redes constituyen según la expresión de Karl W. Deutsch, los “nervios del gobierno” y del poder en las sociedades postindustriales.

En este marco general se plantean los problemas de la relación entre la estructura y la naturaleza de la comunicación con los poderes económicos, los valores y en general con la organización y el funcionamiento de los gobiernos nacionales y regionales en Europa y en la Unión Europea.

## I. MODELOS POLÍTICOS Y CONFIGURACIÓN DE LAS REDES

El tema de nuestro panel suscita interrogaciones. ¿Hay un modelo federal de la Unión Europea? o más bien, la Unión Europea está en búsqueda de un nuevo federalismo europeo, dinámico, original que se encuentra en plena formación. A diferencia de los Estados, más estáticos y rígidos, la Unión Europea está en constante evolución que a su vez despierta a las Regiones y Estados, da un nuevo empuje a su desarrollo e impone adaptación e innovación.

La Unión Europea se caracteriza por una orientación federativa (descartando el modelo del poder centralizado, vertical) su estructura está en constante evolución y revisión. Es una “creación continua” como lo había anunciado Aristide Briand en 1929, seguido por Jean Monnet. En esta perspectiva, las decisiones políticas relativas a las redes de transporte y comunicación tendrán a su vez un impacto sobre la futura estructura de la Unión Europea.

El gran politólogo euro-americano de la Universidad de Harvard Karl W. Deutsch ha insistido sobre el papel de la comunicación e intercambio (bienes, hombres, mensajes, servicios, etc.) como factor dinámico de la integración político-económica y social de la Nación. En esta perspectiva estudió corrientes comerciales, turismo, migración, flujos de ideas y de personas. Este enfoque se puede aplicar a varios niveles: Nación, región, colectividades locales o Unión Europea que forman espacios privilegiados de intercambio, de interrelación y de interdependencia, así como de la solidaridad.

Las redes de transporte, de intercambio y de comunicaciones constituyen un factor dinámico de la integración político-económica y social. Las naciones, las regiones o provincias como también las localidades y la Unión Europea son lugares privilegiados de intercambios y de interrelaciones. Sin embargo, estos polos de interacción no determinan el tipo, la forma de la organización política de estas entidades. El ejemplo francés demuestra que el modelo político, a pesar de la influencia de otros factores, es determinante en cuanto a la estructura de redes, las cuáles conformándose al modelo centralizado, convergen hacia un centro: París.

## 1. MODELO CENTRALIZADO: FRANCIA

Nuestra hipótesis es que en la interacción entre el poder político, su organización e administración y las redes, es el primero que condiciona a las redes que aparecen como un factor de sostén. Noto que la estructura piramidal de las redes de comunicación en Francia no tiene sino escasas redes horizontales, es decir, aunque son varios factores que influyen en la forma de organización política, pero a su vez el poder político condiciona las estructuras de las redes. Un ejemplo clásico es el de Francia, donde el modelo del Estado centralizado, con fuerte concentración de poderes, ha producido estructuras piramidales que convergen hacia un centro, París. Pocas redes de transporte y comunicación horizontales existen en el señalado país: para viajar entre Lyon y Bordeaux hay que pasar por París. La misma estructura piramidal existía en la época de las viejas redes de comunicación telefónicas. Sin embargo, la emergencia de otros polos de desarrollo, la evolución tecnológica del sistema de teléfonos, la regionalización, más el impacto del mercado único y de la Unión Europea transforman la configuración de las redes y la distribución de los poderes en Francia.

No obstante, según un estudio hecho por la Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR), se pone de relieve la función ampliada que corresponde a las regiones francesas al nivel europeo. Los escenarios para una Francia futura, para más allá del año 2000, tienen en cuenta dos tipos de estructura en el futuro: en primer caso hipotético, una Francia "estallada" que monopolizaría las actividades; hipótesis que parece tener poco porvenir. El segundo caso se refiere a una Francia integrada en la Unión Europea en sus varias dimensiones. La integración europea pasa por la noción de redes de ciudades capaces de lograr, conjuntamente, niveles de competencia más eficientes en la concurrencia económica internacional. Es en esta perspectiva en la que las 22 regiones francesas no parecen tener la dimensión suficiente en el marco europeo.

La evolución hacia una estructura policéntrica necesitaría un reagrupamiento funcional de las regiones siguiendo el modelo alemán. En Alemania se han definido seis grandes regiones funcionales articuladas, en particular, alrededor de seis aeropuertos internacionales, pero se han preservado los 16 Länder históricos. Así se afirma la distinción entre regiones funcionales y regiones históricas, geográficas y culturales. Las dimensiones pueden variar según la tradición o la función particular, económica, cultural o educativa, etc. Estas últimas regiones funcionales corresponden a varias dimensiones de redes múltiples estructuradas alrededor de polos o centros de actividades. Esta evolución sostenida por los progresos tecnológicos da lugar a unas situaciones muy complejas que no encajan en las estructuras rígidas de los Estados existentes y reflejan la necesidad de estructuras y de redes múltiples que preforman las bases de un nuevo federalismo europeo.

Aunque me he referido a dos escenarios, habría un tercer caso, que se proyecta a una Francia en forma de malla basada en la organización de sistemas urbanos, formando una Francia equilibrada, articulada alrededor de grandes áreas urbanas policéntricas, las cuales serían las siguientes: 1) El sistema formado por Metz, Nancy y Estrasburgo; 2) El formado por Lyon, Saint-Etienne y Grenoble; 3) El representado por Marsella, Toulon y Niza; 4) El configurado por Toulouse y Burdeos; 5) El correspondiente a Rennes, Nantes y Angers y 6) El que surgiría alrededor de Caen, Rouen y Le Havre. Estas grandes zonas permitirán crear un contrapeso a la concentración en París y en la Ile-de-France, así como un reparto más equilibrado en la Unión Europea.

Una tendencia similar parece dibujarse en Italia. Es evidente que estas fuerzas policéntricas que se desarrollan en un marco institucional de la Unión, tendrán consecuencias mayores sobre la reestructuración de las redes transeuropeas, nacionales y regionales.

A la luz de estas observaciones, es significativo notar que desde el punto de vista de la geografía, el hexágono se presta muy bien a unas redes de comunicación en forma de malla, poniendo en conexión las grandes zonas y los polos de desarrollo. Pero la política ha decidido construir una Francia monocéntrica que actualmente, está en plena remodelación, debido a la confluencia de las corrientes del desarrollo policéntrico, de la regionalización político-económica, de las ciudades-polos y sobre todo, de la nueva dimensión europea que coincide con la "extraterritorialización" de múltiples actividades sostenidas y empujadas por las nuevas tecnologías de comunicación y por la importancia de las actividades de servicios. A este respecto, el concepto del acondicionamiento del territorio (*aménagement du territoire*), tiende a volverse obsoleto, pues a las nuevas funciones y actividades dinámicas corresponden dimensiones y esferas diferentes. De ahí la importancia de las redes, de la adversidad y de la complejidad de radios diversos alrededor de polos de energía y de impulsión. Estas conexiones innovadoras ponen de relieve la importancia creciente de la capacidad de invención, del conocimiento y de los valores que constituyen la esencia de los mensajes y de las ideas, cuya difusión e influencia se propagan por las redes de comunicación.

Las tradiciones, la cultura, como las innovaciones potencializadas por las nuevas tecnologías se afirman en el marco de grandes comunidades, al ejemplo de la Unión Europea. Al concepto territorial y geométrico, se agrega un concepto: "*esprit de géométrie et esprit de finesse*" según Pascal. Por ello, aparece esencial preservar los fundamentos comunes de la cultura europea, con todas sus diversidades, que en su conjunto están destinados a construir la base del nuevo federalismo europeo.

## 2. MODELO FEDERAL: SUIZA Y ALEMANIA

A la diferencia de los modelos centralizados pero en plena regionalización, los Estados Federales que atribuyen una gran autonomía a los Länder en Alemania o Cantones en Suiza. Estos Estados tienen actualmente una configuración de redes internas que serán sometidas a la influencia de la nueva configuración en el espacio europeo.

La Confederación Helvética, que es en realidad un Estado Federal, se presenta como un microcosmos o un laboratorio europeo. Con tres culturas mayores y cuatro lenguas, con dos grandes religiones, católica y protestante, es casi una muestra de la Unión Europea, a pesar de varias diferencias y mentalidades. Cabe señalar que, como consecuencia de su organización federal, tiene una red de ferrocarriles y de carreteras muy densa que forman una malla de comunicaciones tanto verticales como horizontales. Este sistema federativo ha permitido preservar el policentrismo a pesar de la importancia económica de centros urbanos, industriales y financieros, como Zurich y Basilea o de centros políticos como Berna o de una plaza internacional como Ginebra. Suiza cuenta con una red muy densa de ferrocarriles (5.000 Km). Su utilización es muy intensa: cada habitante, durante 1998, viajó en tren en un promedio de 40 veces y recorrió 1.817 Km, ocupando, según estos indicadores, el primer puesto en Europa (Dinamarca con 28 viajes y 1.015 Km al año ocupa el segundo puesto).

Varios factores contribuyen a explicar esta situación: el espacio geográfico, aunque es un elemento que condiciona la estructura de redes de comunicación, su dimensión relativamente limitada en el caso de Suiza. El factor costo-beneficio de varias líneas y carreteras, la mentalidad que influye en la actitud, en el comportamiento del usuario. Pero el factor esencial es, sin duda, la estructura política del país: cada Cantón tiene su identidad y su amplia autonomía y constituye un centro de actividad, tanto política, como económica, turística, educativa y cultural. Actividades que pertenecen a la competencia básica de los Cantones, y donde el gobierno federal ejerce únicamente algunas competencias subsidiarias o acciones de sostén.

El modelo federal, en general garantiza la preservación de las identidades y autonomías, de las unidades que componen la Unión o la Federación. Merced a esta estructura policéntrica y diversificada, el modelo federal, ofrece más garantías relativas a al equilibrio económico y social del país, un reparto mejor de las riquezas y de los recursos. Por otra parte, los cantones o las regiones menos avanzadas, cuentan para su desarrollo con diversas facilidades, como por ejemplo los accesos a regiones periféricas mediante la red viaria y el transporte. A este respecto, la intervención y el sostén del gobierno permiten establecer y mantener redes de comunicación, lo que el mercado solo no podría asumir. La solidaridad, como también la protección del medio ambiente y las inversiones en las infraestructuras de comunicación dependen mayormente de la acción global de los gobiernos o de la Unión, sobre todo cuando se trata de regiones y zonas menos desarrolladas.

En realidad, aquí aparecen las limitaciones de la economía del mercado que, a pesar de ser un complemento del sistema democrático en la medida que garantiza la concurrencia entre actores autónomos, está basada en la motivación lucrativa, su motor esencial, siendo los beneficios y las ganancias. Motivo por el cual se necesita una visión global del interés general, sobre todo si se trata de vías de comunicación marginales o de regiones periféricas. Visión de interés general, que está a cargo de las autoridades políticas nacionales o europeas.

En el caso que estamos analizando, el suizo, la diferencia entre las exigencias del mercado y las tareas del poder político aparecen si se comparan las acciones y los resultados de los ferrocarriles federales con la estrategia de la compañía Swissair, motivada por una clara filosofía de mercado. En efecto, esta última ha decidido concentrar sus actividades en Zurich, el polo financiero e industrial más importante de Suiza. Decisión económica que podrá tener importantes consecuencias políticas. En primer lugar, el sistema federativo está basado en una estructura policéntrica (no monocéntrica o con polo dominante) y en un cierto equilibrio entre sus miembros y sus regiones: Basilea con su zona de industria química y farmacéutica; Berna como sede del gobierno federal, con su población y su economía agro-industrial; Cantón de Vaud francófono, el más poblado de la Suiza romance; y Ginebra, centro europeo de la Naciones Unidas y sede de numerosas organizaciones internacionales (OMS, OIT, OMT, OMPI, etc.) y ONG (organizaciones no gubernamentales), que hacen contrapeso al poder económico y financiero de Zurich.

La decisión de Swissair no tiene en cuenta la importancia mayor del equilibrio político-económico en el sistema federativo, ni del atractivo de Ginebra para varias multinacionales y aún menos del aporte para Suiza de una Ginebra internacional. Dicha decisión de Swissair puede perjudicar a los intereses generales de Suiza, al privarla de la ventaja de ser centro de comunicación y principal sede de Organizaciones Internacionales en Europa. Además, está en contradicción con la estrategia del Gobierno Federal y de Ginebra que consiste en favorecer y desarrollar su papel internacional.

No es mi intención presentarles a ustedes el caso de España, ya que ustedes lo viven y supongo lo conocen muy bien. Me limitaré en observar que en un contexto socio-político diferente, España cumple con las “precondiciones federativas” o con las “condiciones prefederales” definidas por Karl W. Deutsch. A este respecto, es esencial que el País Vasco y este lado atlántico de España y de Portugal quedan incluidos en las redes transeuropeas.

### 3. FEDERALIZACIÓN O REGIONALIZACIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS

La evolución observada en los países de la Comunidad Europea se orienta, en conjunto, hacia formas de organización casi siempre de corte federal, y cuando no es así, al menos, más regionales o descentralizadas. La tendencia general ya no es el fortalecimiento del poder central nacional, sino de avanzar en el camino de los potenciales regionales.

Por su peso, su estructura y su experiencia federalista, la República Federal de Alemania (RFA) asume una posición central en la evolución de la Unión Europea. Su influencia se ejerce en el sentido del federalismo y refuerza las tendencias que he señalado en líneas anteriores. Aporta la prueba de la eficacia del método y la organización federal, pero también su apoyo a la puesta en práctica del principio de subsidiariedad. La RFA ha dado ejemplo mediante su constante aplicación. Con ocasión de la ratificación del Acta Única, los Länder institucionalizaron, bajo la forma de un acuerdo con el gobierno federal, su participación en el proceso comunitario. En el plano nacional, los Länder establecieron representaciones en el entorno de la Comunidad Europea, en Bruselas, con el fin de hacerse oír directamente en el plano comunitario.

El proceso de regionalización y federalizante se despliega gradualmente en el interior de los países miembros de la Unión. De hecho, un segundo Estado miembro evoluciona de forma original hacia una estructura federal: Bélgica, que habiendo evitado la fragmentación, aporta su apoyo al "partido federal" en la Unión Europea.

Según Denis de Rougemont, las regiones, espacios de participación cívica constituidos por grupos de municipios, son un nivel de actividades en el que los ciudadanos pueden tomar parte en sus asuntos comunes. Pilares de la Federación Europea, forman un nuevo escalón entre los municipios, los Estados miembros y la Unión. Tejen de esta forma una nueva red de solidaridades múltiples y diversificadas. Las fórmulas y las articulaciones diversas, existentes o por inventar, pueden garantizar la participación de las regiones en los procesos comunitarios. Así, en el caso de la RFA, los Länder solicitan una participación directa en el proceso de decisión en los planos nacional y comunitario y con la misma intención establecen delegaciones en Bruselas. El método federalista exige que se eviten fórmulas rígidas y prefabricadas o prohibiciones doctrinarias, y que se acepte la búsqueda continua de soluciones flexibles y adecuadas con espíritu federalista, en el respeto a los principios fundamentales y a las condiciones reales.

## II. FEDERALIZACIÓN DE LA UNIÓN<sup>1</sup>

### 1. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL FEDERALISMO

En un esfuerzo de clarificación y de conceptualización, trámite ajeno al enfoque pragmático de Jean Monnet, Denis de Rougemont esboza los principios y las virtudes del federalismo<sup>2</sup>. En primer lugar, la renuncia a la hegemonía, la renuncia a la idea de sistema, porque federar es reunir elementos heteróclitos. El federalismo no conoce problemas de minorías: el objetivo de una federación es salvaguardar la cualidad propia de cada minoría; de la misma forma que lo es la preservación de la cualidad propia de las naciones o de los Estados federados, o de las regiones federadas. Además, el federalismo se basa en el amor a la complejidad: es lo contrario a la simplificación totalitaria, a la uniformidad impuesta por el poder central. En realidad, una federación se forma poco a poco por medio de las personas y los grupos. Nace y crece en un espacio de libertad, de democracia y de pluralismo, en la multiplicidad de ideas, de culturas, de partidos y de regiones y en un tejido social complejo y diversificado. El federalismo evoca la corriente que circula de abajo hacia arriba. Se elabora a partir de la base y no es

<sup>1</sup> Dusan Sidjanski, *El futuro federalista de Europa*, Edetorial Ariel, Barcelona, 1998, 484 p.

<sup>2</sup> *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948, pp. 70-78 y «Notes pour une éthique du fédéralisme», en U. Häfelin, W. Haller y D. Schindler, Werner Kägi, 1979, pp. 259-263.

impuesto desde arriba al modo de la descentralización, término que Denis de Rougemont no gustaba de emplear. Como la región, el federalismo es natural y funcional y no es el resultado de una obligación artificial.

Este cuadro de los principios del federalismo se completa con la evocación de las virtudes que caracterizan al espíritu del federalismo, como las virtudes republicanas definidas en *L'Esprit des lois* por Montesquieu. Entre las mismas figuran el respeto a lo real y especialmente a las realidades regionales, pero también el respeto a lo pequeño en oposición a la veneración del gigantismo en el Estado centralizado. Otra virtud es la tolerancia, es decir, la aceptación de la alteridad del otro, el reconocimiento del prójimo, virtud que garantiza a cada cual su plenitud. Principios y virtudes del federalismo son otras tantas ideas-fuerza que se proyectan al plano social.

El principio de subsidiariedad se aplica tanto a las colectividades públicas como a los organismos privados. Conduce a descargar al Estado de sus sobrecargas en favor de la Federación Europea pero también en favor de las regiones, de los municipios o de los sectores privados (privatización). Lleva a investigar a qué nivel, por parte de qué colectividad pública o privada, es ejercida más eficazmente la función en razón de los recursos y capacidades disponibles. En consecuencia, cuando los niveles existentes no ofrezcan medios adecuados, ha lugar el recurrir a una puesta en común de los recursos y capacidades en el plano, por ejemplo, de la Comunidad Europea. Este proceso de adecuación y unión obedece a un método federalista en la medida en que aplica el principio de subsidiariedad y renuncia a proceder por la vía de la centralización sin distinción, obedece a un método federalista

En conjunto, este principio que garantiza la autonomía pertinente pero también la responsabilidad de los Estados miembros o de las regiones (Länder, cantones o provincias) tiene su complemento en el principio de participación. El nivel de decisión se eleva con la creciente dimensión de las tareas a las que corresponden los diversos espacios de participación. En las federaciones, la participación reviste una forma doble si no múltiple: la participación del conjunto del pueblo a través de su representación en el seno de un Parlamento y la participación de los Estados o de las colectividades miembros por la intermediación de un Senado o de una Cámara de los Estados. En cuanto a las regiones, pueden constituir circunscripciones electorales de la cámara del pueblo, estar asociadas al proceso de decisión en el seno de la Federación a través de los Estados miembros o de representantes con escaño en el Senado, o con la ayuda de otras formas de participación.

## 2. EL FUNDAMENTO DE LA UNIÓN: DERECHOS DE LAS PERSONAS Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS

La desilusión general provocada por el Tratado de Ámsterdam ha ocultado, en gran medida, los avances más discretos pero no menos importantes en materia de derechos fundamentales, de integración de la dimensión del empleo y de lo social, así como del acuerdo de Schengen. Otro tanto ocurre, de manera singular, con la comunitarización del tercer pilar y las mejoras en el ámbito del medio ambiente<sup>3</sup>. En su conjunto, estos progresos constituyen respuestas a las demandas de los ciudadanos que hacen referencia, a un tiempo, a sus derechos, su trabajo y su seguridad.

Los derechos fundamentales comunes a los Estados miembros constituyen el fundamento de la Unión: los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y a las libertades públicas, así como el Estado de Derecho<sup>4</sup>. Trece años después del Proyecto de

<sup>3</sup> Los esfuerzos comunes a favor de la protección del medio ambiente mantienen desde hace tiempo una cota elevada (83%) entre los objetivos prioritarios de la Unión Europea. En este ámbito, el 69% prefiere que se tomen decisiones comunes en el nivel de la Unión más que en el nivel nacional (26%), Eurobarómetro n.º 45, primavera de 1996, pp. 54 y 59.

<sup>4</sup> Los resultados del Eurobarómetro confirman la alta prioridad que las opiniones públicas de los Estados miembros atribuyen a los derechos fundamentales: apoyar los derechos del hombre (81%), igualdad de trato con

Tratado de la Unión adoptado por el Parlamento Europeo con el impulso de Altero Spinelli, el Tratado de Ámsterdam instituye un mecanismo de sanciones contra un Estado que viole estos principios. Estas disposiciones innovadoras no sólo refuerzan los derechos y principios fundamentales sino que además prevén sanciones en caso de que no sean respetadas. Éstas se aplican a los Estados miembros, constituyendo de manera clara y explícita una condición *sine qua non* de toda candidatura de un Estado europeo.

Otra innovación consiste en un nuevo artículo 6 A que se inserta en el Tratado de la Comunidad Europea y que prevé medidas que el Consejo tiene la facultad de tomar por unanimidad a propuesta de la Comisión, con el objeto de combatir cualquier discriminación basada en el sexo<sup>5</sup>, la raza o el origen étnico, la religión o las creencias, una minusvalía, la edad o la orientación sexual. Estas garantías contra la discriminación pretenden sacar enseñanza de ciertos conflictos nacionales o étnicos, así como satisfacer las demandas de los ciudadanos. Más de una de ellas encuentra su prolongación en disposiciones del Tratado, en especial aquellas relativas a la lucha contra la exclusión social o a la igualdad de oportunidades y de trato de mujeres y hombres inscritas en el capítulo de la política social. Se trata de un conjunto de elementos que, junto al papel de los servicios de interés general, la televisión pública y el refuerzo de la política social, de interés general, la televisión pública y el refuerzo de la política social, ponen de manifiesto, aunque de modo fragmentario, la existencia de un modelo europeo de sociedad distinto al de América o el de Asia.

El caso del gobierno de coalición austríaco entre el partido conservador y el de extrema derecha ilustra la primera aplicación de estas reglas comunes. No se trata de aplicar la sanción prevista pues no se trata de una “violación grave y persistente”. Pero para prevenir la amenaza a la democracia que constituye la participación en el gobierno de un partido no democrático, los restantes 14 Estados miembros han avisado al gobierno austríaco mediante la adopción de medidas bilaterales. Con ello no se pretende eludir un principio democrático basado en la decisión de los electores de ese país, pues el partido de Haider recogió solamente 27% de los votos. El pueblo no lo ha elegido para que gobierne. La decisión de incluirlo en el gobierno resulta de un acuerdo entre partidos. En conclusión cabe señalar de que no se trata de una injerencia de la Unión y de sus miembros, sino de la simple aplicación de normas comunes aceptadas por todos los Estados miembros.

Originariamente, la organización del poder en la Comunidad y su reparto entre las principales instituciones se presentaba de la siguiente manera: una comunitaria, la Comisión; la otra, intergubernamental, el Consejo. Por regla general, la Comisión proponía y el Consejo decidía. Pero este tándem desplegaba su actividad y tomaba sus decisiones tras consultar al Parlamento Europeo, bajo un control democrático, así como bajo el control jurídico del Tribunal de Justicia. Este reparto inicial de poderes se vio modificado por el Acta Única Europea, merced a la cual se introdujo el Consejo Europeo, al que se le asigna un papel de orientación e impulso generales, y se otorgó al Parlamento Europeo una participación más directa en el proceso de toma de decisiones. Desde entonces, el Consejo de Ministros, en cooperación con el Parlamento Europeo, adopta numerosas decisiones. Este conjunto institucional en plena evolución constituye el embrión de un poder comunitario que el tratado de Maastricht refuerza y dota de una dimensión política al ampliar el recurso a la codecisión. La naturaleza y la realidad del poder comunitario se dejan entrever en sus instituciones, así como a través de su proceso de toma de decisiones. Estos son los dos aspectos más reveladores, a los que es preciso añadir los indicadores y actores socio-políticos que se desprenden de las estructuras de los partidos políticos y los grupos de interés, así como de la participación de éstos en el proceso comunitario.

---

independencia del sexo y de la nacionalidad (87 y 86%), respeto de la ley y de la justicia (86%), Eurobarómetro, citado, p. 54, tabla 3.11.

<sup>5</sup> Las acciones contra la discriminación forman parte de las altas prioridades: lucha contra la exclusión social (73%), igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres (68%) y de las minorías (66%).

### 3. EJEMPLOS DE APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS FEDERATIVOS EN LA UNIÓN EUROPEA

A diferencia de la formación de los Estados, basada con frecuencia en la conquista, la guerra o cualquier otro medio que implique el ejercicio de la fuerza, la Unión Europea reposa sobre la asociación libremente consentida. De este modo cinco años después del final de la guerra mundial, Francia opera un giro de su política respecto a Alemania al renunciar a utilizar sus derechos de Estado victorioso y los medios de dominación a ellos asociados en beneficio de una política de asociación entre iguales, llegando incluso a poner en común los recursos de los dos países en el seno de una Comunidad compuesta por seis miembros. A tal efecto, establecen instituciones comunes las cuales, al tiempo que asumen las principales funciones de una comunidad política en el ámbito económico, garantizan asimismo la autonomía de los Estados miembros y su participación en la toma de decisiones. Estas instituciones comunes están dotadas de poderes efectivos que ejercen de conformidad con la técnica propia de los sistemas federales. Por ejemplo, los reglamentos comunitarios son al mismo tiempo obligatorios y ejecutivos al igual que las sentencias del Tribunal de Justicia, estando su ejecución confiada a los Estados miembros en ausencia de una fuerza pública europea. Se trata de un método en el que se pueden encontrar equivalencias con las experiencias de los Estados federales.

La estructura inacabada de la Unión Europea reproduce de manera pragmática los aspectos federativos en sus formas originales. Merced a esta configuración de tipo federativo, se asegura la indispensable independencia de las instituciones comunitarias tales como la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Parlamento Europeo, pero también la expresión y la participación de los Estados miembros. Este equilibrio institucional dinámico, propio de los sistemas federativos, garantiza la puesta en común de los poderes que los Estados miembros ya no están en disposición de utilizar de manera separada con la misma eficacia, al tiempo que vela por la mejor protección de las diferentes identidades de los Estados miembros. En efecto, el medio siglo de integración europea está ahí para dar testimonio de que la Comunidad Europea no solo no ha afectado a las identidades de las naciones miembros sino que, muy al contrario, y de conformidad con el principio general de "la Unión en la diversidad", las ha salvaguardado.

Todavía más importante resulta el hecho de que ha ofrecido un marco en el que las identidades regionales y locales se expresan y se afirman en el seno de la Unión y de sus miembros sin provocar la desmembración de éstos. En el marco de esta configuración, los Estados se ven sobrepasados por arriba, compartiendo y ejerciendo juntos ciertos poderes soberanos, al tiempo que se desembarazan de múltiples responsabilidades por abajo gracias a las actividades asumidas por los Länder, las regiones o las provincias y, llegado el caso, las comarcas y las entidades locales. De este modo, conforme al principio de subsidiariedad, asistimos a una redistribución de las tareas en función de la dimensión más adecuada. Además, el surgimiento de nuevos espacios de participación tiende a conciliar la exigencia de proximidad de los ciudadanos con el compromiso directo de una acción eficaz. Si bien dicha participación ciudadana tiende a verse incrementada a medida que se mejora en el plano de la proximidad, ésta se torna más difícil de llevar a cabo cuando la distancia entre las instituciones y los ciudadanos aumenta como en el caso de la Unión Europea. De ahí la necesidad de aproximar las instituciones europeas a los ciudadanos agrandando los canales de acceso y las redes de comunicación. Otro aspecto institucional de la Unión Europea merece ser destacado: según un principio federativo, la Unión no solamente garantiza el respeto de las comunidades minoritarias o de los Estados pequeños y medianos, sino que además tiende a privilegiarlos. La composición del Consejo y del Parlamento Europeo sirve como prueba de ello.

La mayoría cualificada de 62 votos sobre 87 está ponderada de la manera siguiente: Luxemburgo 2; Finlandia, Dinamarca e Irlanda 3; Suecia y Austria 4; Bélgica, Grecia, Portugal, Holanda 5; España 8; Francia, Italia, RFA, Reino Unido 10. Esta ponderación evita conceder un papel dominante a los países grandes que ni tan siquiera unidos pueden imponer su voluntad en la Unión. Para alcanzar la mayoría cualificada necesitan el apoyo de algunos miembros

pequeños y medianos. El peso de los Estados pequeños y medianos se acentúa cuando se exige el recurso a la unanimidad para algunas decisiones fundamentales (Unión Económica y Monetaria, armonización de la fiscalidad, PESC).

El Parlamento Europeo presenta también una representación reforzada de los Estados pequeños y medianos. Contrastando con los seis diputados de Luxemburgo, que tiene una población de menos de cuatrocientos mil, la Alemania reunificada, con más de ochenta millones, está representada por noventa y nueve diputados. Por su parte, Francia, Italia y Reino Unido (con una población alrededor de sesenta millones cada una) cuentan con ochenta y siete diputados cada uno en comparación con Grecia, Bélgica y Portugal que con una población de diez millones, respectivamente, tienen veinticinco diputados.

En su conjunto, se advierte un refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo bajo el impulso de su presidente, José María Gil-Robles, tanto de sus funciones legislativas y de control político como de sus intervenciones en un número creciente de ámbitos en la Unión Europea. Además de la extensión de la codecisión, el Parlamento Europeo ha comenzado a aplicar el procedimiento denominado de dictamen conforme para la adopción de sanciones en el caso de violación grave y persistente de los derechos fundamentales. Esta progresión se ha visto acompañada por una simplificación de los procedimientos parlamentarios que se limitan a partir de ahora a tres formas: la consulta, la codecisión y el dictamen conforme. Al mismo tiempo, la segunda lectura, que al enfrentar al Parlamento Europeo y al Consejo, con exclusión de la Comisión -reducida a jugar un papel secundario tal y como corresponde a un ejecutivo-, mantenía una cierta asimetría a favor del Consejo, ha sido suprimida. El Parlamento Europeo aparece, por tanto, en un plano de igualdad con el Consejo. De este modo se perfila y se reafirma un poder legislativo bicameral, el cual, al asegurar la doble representación de los Estados miembros y de los pueblos de la Unión, se compromete de forma más resuelta en la vía del federalismo europeo. Finalmente, el Tratado de Ámsterdam incorpora la práctica según la cual el Parlamento Europeo tenía la costumbre de aprobar la elección de un presidente de la Comisión designado por el Consejo Europeo. Desde ahora, esta práctica constituirá la regla, confirmando el papel del Parlamento Europeo en el nombramiento del presidente y de los miembros de la Comisión, bajo la forma de un poder de investidura. Esta innovación que hace intervenir al Parlamento Europeo desde el inicio del proceso de nombramiento del presidente cobra todo su significado a la vista del refuerzo del papel de líder político del presidente de la Comisión. Estamos ante un ejemplo más de la forma a través de la cual el Parlamento Europeo extiende su autoridad: el proceso de democratización gradual prosigue su camino hacia una nueva forma de federalismo parlamentario<sup>6</sup>.

#### 4. POLÍTICA REGIONAL Y COMITÉ DE REGIONES

La política regional de la Comunidad Europea se apoya y prolonga en la regionalización que ponen en práctica varios Estados miembros. Así, a lo largo de los años, Italia ha visto asentarse sus provincias hasta convertirse en verdaderos poderes políticos y económicos. Más recientemente, las regiones han conocido en España una rápida expansión y son ya espacios políticos, centros de desarrollo económico y cultural. Otros, como Francia mismo, típico ejemplo de Estado centralizado, ha sucumbido a esta tendencia y evolucionado hacia una regionalización que de económica se va convirtiendo en cada vez más política. Son otros tantos signos de la lenta marcha hacia el federalismo edificado ahora conjuntamente sobre los Estados miembros y sobre las regiones. Surge así en el interior de la Unión europea la Europa de las Regiones, preconizada por Denis de Rougemont: movimientos paralelos y concomitantes, de los que uno tiene como objetivo la creación de una Federación Europea, y el otro hacer surgir las potencialidades regionales y las riquezas locales en el interior de la Unión Europea y en sus Estados miembros.

<sup>6</sup> El mejor indicador en lo que se refiere al control político ejercido por el Parlamento Europeo, ha venido dada por la dimisión colectiva de la Comisión Santer.

El Comité de las Regiones institucionaliza la consulta de las regiones, de las ciudades y colectividades locales. Sin pretender ser un Senado de las Regiones como lo habían propuesto los Länder, el Comité tiene una vocación política -a pesar de la disparidad de las regiones y otros de sus miembros- por el mismo hecho de que sus miembros son representantes electos. Su actuación tiende a confirmar su vocación a formular opiniones de carácter político general y a ejercer el papel de un organismo porta voz de las diversidades regionales, urbanas y locales en el seno de la Unión. Se trata de una evolución que permitiría reducir la distancia entre regiones y distintas colectividades locales, y las instituciones de la Unión. La búsqueda de un federalismo europeo original se halla abierta.

## 5. UN PILAR FEDERAL

El tratado de Maastricht arranca el proceso, en principio irreversible, de la puesta en común de uno de los atributos esenciales de la soberanía nacional, la moneda única, símbolo exclusivo del soberano. La moneda única a la escala total del reino instaurado por Luis IX rindió un gran servicio a la unidad francesa. Otro tanto ocurrió con la formación de Estados federales y de Estados-naciones. A diferencia de experiencias anteriores en las que la unidad política precedió a la instauración de la moneda única, la unión monetaria europea en ausencia de una unión política. Es el proceso federativo a la inversa. Por el contrario, la unión económica y monetaria, objetivo fundamental de la integración económica, se inscribe en la prolongación lógica del mercado único, ilustrando de este modo no solo el efecto de engranaje sino también el salto cualitativo dado por el tratado de Maastricht, así como el método Jean Monnet y el papel de núcleo federador puesto de relieve por K.W. Deutsch desde 1957. La creación del sistema europeo de Bancos Centrales (SEBC) del Banco Central Europeo (BCE) y de la moneda única abre una nueva etapa de la integración europea a través de la puesta en común de soberanías monetarias de once Estados miembros que forman de este modo una especie de vanguardia tendente a llevar tras su estela a los otros cuatro Estados miembros. El conjunto de objetivos y de criterios, de reglas y de innovaciones institucionales ponen de manifiesto, de manera concreta, la vocación federal de la Unión Europea.

Inspirándose en el modelo federal de la Federal Reserve americana y de la presencia más próxima de la Deutsche Bundesbank, el BCE está dotado de una amplia autonomía de conformidad con el principio de independencia de los institutos monetarios. De este modo, el Banco de Francia, tradicionalmente más próximo a las autoridades políticas, ha tenido que adoptar un nuevo estatuto que incluye el respeto al principio de independencia. Tanto las instituciones y los órganos comunitarios como los gobiernos se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influenciar a los miembros de los órganos de decisión del BCE o de los bancos centrales nacionales en el cumplimiento de su misión. Al tiempo que persigue el objetivo principal el mantenimiento de la estabilidad de precios, el BCE contribuye con su apoyo al sostenimiento de las políticas económicas generales de la Unión así como a la realización de sus objetivos. Ello no impide que, a diferencia de los bancos centrales, el BCE forme parte de un sistema político parcial e inacabado, caracterizado por el desequilibrio persistente entre integración económica e integración política. El sistema europeo está dirigido por los órganos de decisión del BCE, el consejo de gobernadores y un directorio cuya responsabilidad no está claramente definida.

La irrupción del euro producirá efectos graduales a la vez potentes y continuos. Desde 1999, el euro ha comenzado a invadir la vida cotidiana de los europeos al igual que el mercado mundial, provocando una toma de conciencia de la identidad europea tanto en el interior como en el exterior de la Unión. Con el euro, un nuevo umbral ha sido franqueado: partes importantes de las soberanías nacionales han sido puestas en común, formando un pilar federal en la construcción europea. La moneda europea, signo tangible de la voluntad política común, va a remover los cimientos del sector bancario y financiero en Europa. Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que su efecto será inconmensurable sobre los operadores financieros y económicos, tanto sobre los bancos centrales y los gobiernos como sobre los particulares.

A pesar de estos progresos, la Unión Europea, a la diferencia de una Federación, no asume sino parcialmente responsabilidades de la política exterior y de seguridad o de la defensa común. Sin embargo a consecuencia del conflicto yugoslavo y de la guerra de Kosovo, la Unión está consolidando su política de seguridad e iniciando la creación de una fuerza común de intervención.

## 6. CONCLUSIÓN ABIERTA AL FUTURO

Lo que se desprende del cuadro de la Unión, de sus miembros y sus regiones, como también de múltiples actores públicos y privados, es sin duda una complejidad creciente que caracteriza nuestras sociedades postindustriales. La nueva revolución tecnológica no puede desarrollarse en un contexto societal rígido, en una estructura piramidal. Es uno de los argumentos evocados por Gorbachov en su discurso al partido en 1986 para promover las reformas del sistema jerárquico del Estado, como del partido comunista, considerados como obstáculos a la nueva revolución tecnológica, a la modernización del aparato económico y a la introducción de los métodos de gestión eficaz.

Aún en nuestras sociedades más flexibles, la explosión tecnológica, las complejas y numerosas redes de comunicación (microordenadores, correo y comercio electrónico, Internet, teléfonos celulares, etc.) provocan cambios profundos de las estructuras políticas y sociales. Esta evolución acelerada por el proceso de integración y sus estructuras en formación tiene un impacto directo sobre las funciones de los Estados y la emergencia de las regiones y de las ciudades. El poder político repartido a los niveles de la Unión, de los Estados, regiones y ciudades tiene por misión ofrecer una visión global, proponer y fijar finalidades y objetivos generales, impulsar su realización y regular las actividades preservando la diversidad en la Unión. Aquí cabe subrayar la convergencia entre las corrientes tecnológicas y las tendencias del nuevo federalismo europeo en la Unión. La diferencia subsiste en cuánto la tecnología ofrece nuevos instrumentos independientes de las finalidades o de los mensajes que transmiten. A su vez, el federalismo supone unos valores básicos y en este sentido no se limita a los procesos. Los principios y los valores básicos determinan la sustancia del federalismo democrático y garantizan la aplicación de la regla "unión de las diversidades".

Al margen de la evolución tecnológica, principalmente cuantitativa, se impone una dimensión humana, de tiempo biológico de maduración, que en nuestro caso supone un tiempo de reflexión, una capacidad creativa y redes de contactos e intercambios interpersonales. Estas dos dimensiones se conjuntan en la orientación federalista de la Unión europea, ofreciendo un gran potencial y una gran esperanza pero imponiendo al mismo tiempo grandes responsabilidades a los actores actuales, a la juventud europea. De allí la importancia de la educación basada en los valores comunes y en la cultura común y diversificada, que forman los fundamentos del nuevo federalismo. Es evidente que las decisiones políticas que se tomarán respecto a las grandes redes transeuropeas tendrán una influencia mayor en cuanto a la forma y a la sustancia de la Unión europea. Por ello, la importancia de la participación activa de las regiones y, en particular, del País Vasco y sus vecinos en la elaboración y en la ejecución de las decisiones relativas a las redes transeuropeas que, concebidas de manera equilibrada, contribuirán a la federalización efectiva de la Unión Europea.

