

Autonomías regionales, Estados nacionales y movimiento federal en la Comunidad Económica Europea

MIGUEL MARTÍNEZ CUADRADO *

VOLUNTAD DE PERMANENCIA

* Madrid, 1935. Catedrático de Derecho Político en la Universidad Complutense de Madrid. Miembro de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

I

Las realidades sociales y los ciclos históricos determinan movimientos de ideas y la dinámica ideológica se concreta en acciones colectivas e individuales. En los países de tradición histórica sustantiva se incorpora por partidos y asociaciones las transformaciones de la realidad social que fructifican en normas jurídicas cambiantes e instituciones de voluntad de permanencia. Nadie podía imaginar, por ejemplo, en 1975-1977 que dos instituciones multiseculares de España, como las Cortes y el Rey, resolverían, como lo hicieron durante centurias, los arduos problemas de la convivencia política entre españoles. La dinámica de ambas instituciones fraguó en el pacto constitucional de 1978 y en el sistema democrático que gobierna a España desde entonces.

Otro hecho esencial en la convivencia hispánica lo ha sido, desde los orígenes históricos, su voluntad de permanencia en el ámbito cultural euróoccidental y a través suyo son fundamentos firmes la tradición de la cultura plural grecolatina, el Derecho como norma de convivencia, la dinámica del altruismo y la solidaridad a través de acciones religiosas o sociales, la incorporación de ideas externas y la integración en espacios transibéricos con espíritu de competitividad y enriquecimiento de la vida material y espiritual. Entre las sociedades cerradas y las abiertas, la Península Ibérica se ha caracterizado por su permanente voluntad de apertura externa, aun cuando en no pocos y largos períodos, desde el interior se la haya cerrado o incluso se haya pretendido impermeabilizarla a las ideas y los cambios sociales.

Sirva este preámbulo de tantas ideas adquiridas para justificar la lógica histórica actual y la voluntad inequívoca y mayoritaria de los españoles para adaptarse y coprotagonizar el movimiento federalista europeo que existe con las características plurales, jurídicas y políticas que hoy se conocen desde el pensamiento que germina sobre las ruinas europeas de la Segunda Guerra Mundial y que hoy camina por su quinta década.

II

Suele citarse como referencia constante algunos jalones de las aspiraciones federalistas europeas en los primeros intentos de Carlos V en el Quinientos, el imperio bonapartista en el Ochocientos y las pretensiones totalitarias del III Reich en el siglo XX. Sin adentrarnos en la diferencia sustancial del primer modelo con respecto a los posteriores, es cierto que varios modos de pensamiento han germinado a lo largo de los últimos quinientos años en torno a la Idea Europea y que ésta, como la idea de Italia lo era para el Maquiavelo que escribía en el siglo XVI, sólo se abre paso realmente después de 1945 sobre bases no meramente especulativas.

III

Entre 1945 y 1950, los debates de las vanguardias políticas han ido más allá del paneuropeísmo de entreguerras y se han planteado la necesidad de romper las barreras nacionales para dar paso a una unión entre los pueblos de Europa que acabase definitivamente con las guerras civiles entre europeos y que significaba la ruina de los pueblos de Europa generación tras generación. Los abismos de las guerras entre 1914 hasta 1945 habían destruido de forma nunca conocida hasta entonces y la era nuclear cambió radicalmente las relaciones entre las naciones y el modo de contemplar la guerra y la paz entre las mismas.

El federalismo europeo une, más allá de las ideologías heredadas del siglo XIX, a dirigentes y clases sociales de todos los segmentos. Las ideas del federalismo europeo empujan en dos direcciones: una positiva, la necesidad de abordar diversos modos de unión económica, política y defensiva a los países europeos de la posguerra; una negativa, el cierre de la Europa del Este a las ideas del pluralismo occidental y a la idea de protagonizar una gran Europa desde el Atlántico y el Mediterráneo a los Urales. Desde 1947-1948 la Unión Soviética impide con su carácter de superpotencia cualquier veleidad federal de esta extensión territorial. Las supervivencias nacionalistas también cierran el paso a la gran idea federal: Churchill en menor grado, pero, sobre todo, los laboristas británicos se cierran en el Congreso de La Haya y en las negociaciones que le siguieron a hacer del Consejo de Europa una verdadera Unión Federal. No obstante, el Consejo en 1949, las uniones defensivas y los tratados entre 1947 y 1950, llevan el sello del mayor o menor grado de federalismo en sus órganos decisivos. El siguiente momento es ya una etapa federal.

Mientras tanto, prácticamente todas las naciones europeas se han otorgado Estados democrático-pluralistas de derecho en los que anidan, con mayor o menor grado de expresión, cláusulas o fórmulas prefederales o no contrarias al espíritu de tratados de tal dirección. Francia, Italia, la República Federal de Alemania, los países del Benelux, todos los países

***EL
FEDERALISMO
EUROPEO***

LA UNION EUROPEA

del Oeste —con la lamentable excepción de la Península Ibérica— aprueban democráticamente constituciones y revisiones constitucionales abiertas al futuro federal europeo por la vía de la unidad frente a la dualidad, esto es, la superioridad del Derecho internacional sobre el Derecho interno. Esta vía era la fórmula supranacional europea viable para la idea federal.

IV

El salto cualitativo inicial para la Unión Europea se encuentra, como es harto sabido, en la Europa de la CECA de 1950, tras las declaraciones de los seis países que la formaron en 1950, y que continuaron progresando hasta 1957 con los Tratados de Roma del Mercado Común. La dinámica de la unión económica iniciada en 1950, sufrió dos graves limitaciones, primero con la oposición de Francia al Tratado de la Unión Europea de Defensa; después, con la V República, por la acción nacionalista del general De Gaulle hasta la crisis de 1965. El triunfo del funcionalismo práctico frente al federalismo económico y político de más radical avance, no ha impedido al movimiento de las ideas y de las asociaciones transnacionales progresar desde entonces. En los años sesenta, una segunda ofensiva nacionalista vuelve a recobrar vigor. La alimentan no partidos europeos, vinculados a las trasnochadas internacionales demócrata-cristiana, social-demócrata y conservadora o liberal, sino movimientos que en realidad son partidos federalistas europeos. En dichos movimientos conviven alas progresistas y alas conservadoras, pero en ambas se expresa una idea común: la formación de los Estados Unidos de Europa, la Unión Europea.

En cierto modo, las ideas de Jean Monnet, funcionalistas pero europeístas, y las ideas de los federalistas como Spinelli, Bruggmans, Marc o Madariaga, se encuentran ante la cristalización de la crisis económica europea que se vislumbra desde 1968 y que cuaja con la crisis de 1973. Del euro-optimismo al euro-pesimismo, los eurócratas han sucedido a los pioneros de la idea europea y del federalismo supranacional y con calculado cinismo se muestran escépticos del avance hacia la Unión Federal.

V

NUEVOS HORIZONTES

El tercer salto hacia nuevos horizontes se confirma, precisamente, durante este período de crisis, 1973-1985. Durante once años se gestan no sólo la ampliación de las Comunidades a Doce miembros, con la incorporación al núcleo fundacional del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grecia, Portugal y España, también un proyecto de Constitución federal europea al que da luz verde el Parlamento Europeo en 1984 y que encabeza el siempre esforzado pionero Altiero Spinelli. La reacción nacionalista se hace patente de modo inmediato y, a su pesar, tiene que ceder con

la posición intermedia que representa el modelo de ACTA ÚNICA EUROPEA, que encuentra errefrendo de todos los países de los doce miembros y comienza su andadura en 1987. Contiene este Acta o Tratado de los Doce, porque ha sido negociado por todos ellos, las bases de la Unión Europea Federal con instituciones, normas y proyectos que han de cuajar en dos fechas de obligado cumplimiento: la de 1992, Mercado Único. Las próximas convocatorias al Parlamento Europeo de 1989 y 1994, en las que se ventilará públicamente el carácter de constituyente o preconstituyente de la Unión Europea y la posibilidad de avanzar en el nombramiento de la última de las instituciones europeas relevantes: un presidente elegido por sufragio universal o salido de la voluntad del Parlamento Europeo de los Doce.

VI

En este contexto tan dinámico e irreversible ¿qué papel juegan los Estados nacionales, las comunidades territoriales y los partidos políticos nacionales o transnacionales?

La tesis de este comentarista ha sido expuesta desde, por lo menos, 1966 en varias conferencias en España, concretamente en la sede del Movimiento Europeo de la Asociación Española de Cooperación Europea, y en varios encuentros académicos y políticos, al ser miembro de la Unión Europea de Federalistas y del Movimiento Europeo.

En primer lugar, la nueva identidad europea tras la última posguerra la lleva necesariamente a armonizar y admitir cuatro realidades inmediatas: a) la supervivencia normativa y vinculante de los Estados nacionales; b) las células de convivencia inmediata, municipios, ciudades, comunidades locales; c) las realidades regionales territoriales supralocales, llámense regiones, federaciones de una federación, comunidades autónomas, consejos o con otras denominaciones; d) por último, la necesaria unión supranacional que opera en los intercambios económicos, sociales, laborales, de defensa, en definitiva, con carácter vinculante, las normas comunitarias de los seis iniciales hasta los doce de 1986, que son un imparable artefacto expansivo en el resto de Europa y se muestran ante el mundo como una unidad relevante en las relaciones económicas y políticas internacionales.

Por otro lado, sin perjuicio de las supervivencias tradicionales en aquellos ámbitos estatales, regionales o locales, una nueva fuerza de acción política supranacional tiene que responder a la pluralidad y a la vitalidad de los órganos creados en la Comunidad Europea. La resistencia al nombramiento del Parlamento por sufragio universal desde 1957, no tuvo más remedio que ceder ante la presión federalista, y desde 1979 se elige el primer Parlamento o Asamblea elegido por sufragio universal en la historia europea. La segunda legislatura, en 1984, a la que se han incorporado españoles y portugueses, no podrá desarrollar su potencial expansivo

**LA NUEVA
IDENTIDAD
EUROPEA**

ELECCIONES EUROPEAS

después del proyecto aprobado de Constitución de 1984, pero, al menos, ha impulsado el Acta Única Europea de 1987. La tercera legislatura de 1989, por lo pronto hará coincidir algunas elecciones generales con elecciones europeas, lo que mostrará la dinámica comunitaria en el ámbito nacional estatal.

No deja de ser significativo que España, Francia, sin duda Portugal y algún país del Benelux, celebren procesos electorales en 1989 y que en todos los países la participación electoral en elecciones europeas no deje de prosperar y crecer. Las cuestiones comunitarias no son sólo productos agrarios y tasas como el IVA. Afectan a la dinámica industrial, a la homogeneización jurídica, fiscal, económica, de defensa, de cultura política, esto es, de participación creciente de los ciudadanos en Europa como ciudadanos europeos y no sólo ciudadanos nacionales. El pasaporte europeo es ya una realidad, pronto lo será materialmente la moneda ECU, que en versión hispánica correspondería a un viejo patrón monetario unificador que fue el escudo, los intercambios económicos, sociales, turísticos, hacen hoy más homogéneo el espacio europeo, a pesar de las barreras lingüísticas y de los prejuicios nacionales. Su traducción en acciones institucionales y políticas es igualmente una realidad.

VII

Los partidos políticos que han intentado fraguar las internacionales europeas se encuentran para dicha acción muy limitados. Existen, eso sí, en el Consejo de Europa primero, después en el Parlamento Europeo, partidos conservadores, socialdemócratas, demócrata-cristianos, liberales, arco iris, se anuncia la formación de un bloque centrista-progresista más amplio que el centrista mixto que se ha formado en 1987 con la llegada de centristas al Parlamento Europeo.

Parece que tales formaciones adolecen de equilibrios nacionales o nacionalistas por una razón fundamental. La dinámica europeísta tiende a jugar en el sentido de instituciones, intereses, acciones europeas o internacionales para las cuales los liderazgos y preferencias partidistas no sirven. Socialdemócratas del norte o del sur de Europa, del Este o del Oeste, no son ni pueden ser semejantes ni por la trayectoria, ni por la cultura, ni por los objetivos. Igual referencia para liberales, conservadores u otras ideologías decimonónicas, salidas de otras luchas históricas, pero no viables en el contexto de la Unión Federal que se avecina.

Se entiende mejor el proceso si se examinan los Estados o Uniones Federales como Suiza o los Estados Unidos, por poner dos ejemplos de federalismo referencial remotos. Los federalistas americanos potenciaron, ante todo, la Unión y las competencias federales, centradas en una acción presidencial, una política fiscal y monetaria, una política exterior y de defensa comunes. Los federalistas suizos han preservado, sin

perjuicio de la Unión Federal, una rigurosa identidad cantonal y local. Entre ambas posiciones discurre ciertamente el proyecto federal europeo que ha de saber preservar lo existente, las cuatro comunidades de referencia, los derechos humanos y su protección, el pluralismo político y social. Pero ha de ser capaz de fraguar una acción constitucional-federal y una dinámica presidencial europea, sin las cuales la Unión no prosperará.

Para ello necesita pocos partidos y una acción de convergencia contundente. Los partidos nacionales en las elecciones internas han de manifestar su voluntad federal inequívoca, y en este sentido la constitución de una gran formación- federalista parece evidente. Algunos partidos así lo han expresado de manera contundente en las elecciones nacionales. Pero, sin duda, son las elecciones europeas, crecientemente coincidentes con procesos nacionales, las que actuarán de acicate.

El segundo tipo de partidos serán aquellas formaciones que ofrezcan resistencia al avance federalista. Una primera tentación me hace denominar, por la inercia anterior y quizá sin justicia a su relevancia, el partido funcionalista, que frenará o será la resistencia a la dinámica más rápida del proceso, para evitar una nueva centralización, u homogeneización, del tipo de la que se lleva, por ejemplo, en los Estados Unidos con la tendencia del Gobierno federal a crecientes formas de control central.

Los terceros partidos, ciertamente, jugarán un papel de freno aún más acusado, con resistencias extremas o puramente locales.

Estas parecen ser las orientaciones del federalismo europeo en los próximos años en lo que se refiere a partidos transnacionales. Un período de transición entre los grupos actuales que congrega el Parlamento Europeo y el momento de una elección del Presidente de los Estados Unidos de la Unión será, ciertamente, la fase más determinante y, probablemente, la más difícil y tensa en el período de formación de tales partidos. Si se siguen las votaciones en el Parlamento Europeo, el alineamiento individual de los diputados es una tendencia sobre las posiciones de los grupos parlamentarios. A pesar de la disciplina, como también ocurre en el Consejo de Europa, se pueden medir las orientaciones federalistas y funcionalistas por las opiniones y actuaciones de los parlamentarios.

VIII

¿Qué trascendencia tiene el debate intranacional en el curso de la formación federal europea?

Un ejemplo claro lo es la Constitución española de 1978. En ella influyeron dos posiciones y dos tradiciones: La mayor o menor preeminencia de lo que los constitucionalistas y especialistas de la ciencia política llaman el Estado social y democrático de derecho, con el consiguiente proceso

**UNA GRAN
FORMACIÓN
FEDERALISTA**

**CONSTITUCIÓN
ESPAÑOLA DE
1978**

izquierda-derecha clásico y casi rutinario del constitucionalismo nacional. En segundo lugar, la voluntad de militar y rearticular el poder del Estado central, al mismo tiempo que se abría a la cooperación y al proceso de integración supranacional. Esta dimensión vertical del poder, desde el descenso hasta la rearticulación territorial de las competencias y el nacimiento de una clase política territorial particular, y el ascenso al poder supranacional europeo, son dos novedades que han perturbado, y seguirán haciéndolo, el horizonte de la primacía del Estado nacional.

Reabrir un debate sobre el federalismo en España es siempre un ejercicio de estilo que alienta la voluntad del individualismo ciudadano en España. Desde las Comunidades de Castilla, por no remontarnos a períodos anteriores, hasta los periodos cenitales de federalismo decimonónico, la idea federal es casi una palabra mítica con magia de movilización personal y colectiva. Los resultados institucionales han sido siempre muy diferentes de los proyectos iniciales. En las Cortes de Cádiz y en la Constitución de 1812 alienta un proyecto cuasifederal de división territorial, repetido después en 1873 y en 1931. Aquellas constituciones tuvieron muy poca duración o no fueron viables, aunque intentaron, sobre todo la primera, una reforma prefederal del poder, limitándolo horizontal y verticalmente.

La Constitución de 1978, siguiendo a la de 1931 por vía autonómica, ha ido más allá que las constituciones federales como la de la República Federal de Alemania o la división regional italiana y, por supuesto, de la tibia reforma francesa de la V República. No parece que la experiencia vaya a saldarse con un fracaso, aunque sí será más conflictiva que cooperativa, como no dejaron de poner de manifiesto algunos representantes de las fuerzas nacionalistas territoriales en la discusión constitucional.

A nuestro entender, esta polémica histórica está básicamente cerrada con la respuesta autonómica de Comunidades Autónomas y las divisiones territoriales decididas entre 1978 y 1983. Hoy, el problema, sin dejar de tener consecuencias, está precisamente en la dimensión europea y no en la dimensión nacional de cómo ha de abordarse la Unión Europea. El federalismo que nace entre 1945 y 1950 como idea renovadora en Europa, tardíamente recibido en España, es el gran debate todavía vivo en la Europa de nuestro tiempo. La diferencia esencial con el pasado radica en que hoy los españoles están dentro y no en la periferia del federalismo como realidad europea. Entrar en esa discusión supranacional tiene entidad y relevancia. Otras discusiones, sin dejar de tener ilusión, son más bien producto del pasado que de las realidades del presente.