



Enrique Barón
Crespo
Eurodiputado
socialista

Confederalismo y federalismo en el futuro de la Unión Europea

La tensión entre confederalismo y federalismo se ha manifestado desde los orígenes del proceso de integración europea hace cincuenta años. La estructura a la que se ha llegado en la actualidad tiene un carácter federativo que se sostiene en una estructura de instituciones compartidas. Sin embargo, es necesario seguir avanzando en la profundización de la construcción política de Europa, redefiniendo valores y objetivos que favorezcan una posición europea fuerte en un mundo cada vez más globalizado.

Responder a la pregunta sobre el futuro federal o confederal de la Unión Europea (UE) exige examinar, en primer lugar, la naturaleza de esta original forma de organización política según la voluntad de sus padres fundadores para, a continuación, intentar definir cuál es su configuración actual. Sólo a partir de esta labor, se puede especular con su porvenir.

Conviene evitar reducir el debate a un juego nominalista: la Confederación Helvética es una federación; la Federación Rusa de Putin dudosamente lo es; *Federalism* en inglés es palabra santa en Estados Unidos, maldita en el Reino Unido; en España, algunos pensamos que el Estado Autonómico es nuestra forma de hacer federalismo, otros piensan que es necesario otro salto para lograrlo.

Se pueden tomar como rasgos definitorios del federalismo los apuntados por Madison en los "Federalist Papers": la no centralización, el poder reside en una alianza de Estados soberanos y está reparti-



C. BARRIOS

do para salvaguardar su libertad, el sistema es contractual, no pudiendo el poder central rescindir unilateral o arbitrariamente los poderes federados; la negociación continua, entre Estados federados y con el poder central, con un proceso de toma de decisiones compartido; constitucionalismo, con una Constitución que compromete la lealtad de las partes a los principios, valores y objetivos comunes, así como las competen-

cias, deberes y responsabilidades comunes; territorialidad, existen fronteras precisas entre los componentes, con la doble ciudadanía del Estado federado y la Federación, lo cual conduce a un sistema bicameral; equilibrio de poderes entre poder central y Estados federados, con la garantía de ser una comunidad de Derecho gracias a un Tribunal Constitucional y autonomía, los Estados miembros son libres de gober-

narse en la media en que no violen los principios de la Unión. El federalismo parte fundamentalmente de una actitud que de una doctrina, consiste en construir un sistema para potenciar las propias capacidades uniéndolas a los que están dispuestos a hacerlo sobre la base de la lealtad recíproca, la cooperación conflictiva y el respeto a la distribución de poderes.

El objetivo de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, expresado de modo explícito en la Declaración de la Salle de l'Horloge del Quai d'Orsay el 9 de mayo de 1950 por el Ministro de Asuntos Exteriores de la República Francesa, el democristiano Robert Schuman, era crear una "Federación Europea" no de una vez, sino paso a paso *—les petits pas—* en lo que se fue configurando como un proceso constituyente abierto. El texto fue preparado por el infatigable y metódico Jean Monnet con sus dos colaboradores Etienne Hirsch y Pierre Uri, ambos socialistas, negociado y perfilado con sus interlocutores alemanes.

Pero antes, en el Congreso del Movimiento Europeo de 1948, primer encuentro sobre el futuro de Europa entre vencedores y vencidos de la guerra, con participación de exiliados españoles, entre los que figuraban Indalecio Prieto y Salvador de Madariaga, se celebró el primer debate sobre la naturaleza federativa o intergubernamental de una Europa Unida. Por un lado, estaban los que pedían una Constituyente como método *—la delegación francesa—* por otro, los que planteaban que era un proceso de superación entre Estados. En aquel momento hablaban más de federalismo los británicos, Churchill o el premier laborista Attlee *—Europa debe federarse o perecer—* mientras

que los alemanes, planteaban la necesidad de federar Europa si se federalizaba Alemania, tensión dialéctica que subsiste hasta hoy.

Al cumplirse el 50º Aniversario del Tratado de Roma *—en donde se incluyó la frase "una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos"—* se puede definir la actual Unión Europea como una Unión Política, Económica y Monetaria en

El principal activo histórico de Europa ha sido lograr la paz y la prosperidad dentro de la Unión, pero en el momento actual es necesaria una integración política capaz de proporcionar respuestas al proceso de globalización.

proceso de construcción, formada por 27 Estados y casi 500 millones de ciudadanos. Constituye el primer proyecto de construcción de un sistema político supranacional basado en principios, valores y objetivos comunes. Su activo histórico ha sido lograr la paz y la prosperidad en Europa, lo cual bastaría para justificar su existencia; ahora, esta forma innovadora de organización política se enfrenta con el desafío de triunfar como respuesta pionera al proceso de globalización.

Carácter federativo

En su estructura, se puede afirmar que lo comunitario tiene un carácter federativo: la Comisión tiene el monopolio de iniciativa, el poder legislativo (Parlamento Europeo y Consejo) funciona de acuerdo con el principio legislativo de codecisión, pueden enmendar los proyectos y deciden por mayoría y las decisiones son susceptibles de recurso ante el Tribunal de Justicia, cuya jurisprudencia ha sido decisiva. Su base son las llamadas cuatro libertades básicas del mercado común

(hoy, mercado interior): libertad de establecimiento y desplazamiento de las personas, libertad de circulación de bienes, servicios y capitales, más la política comercial común, propia de una unión aduanera y la de competencia, para impedir concentraciones de poder económico que van en contra del funcionamiento del mercado y atentan a la democracia.

Al acabar la Guerra Fría, la Comunidad dio el paso decisivo de convertirse en Unión con el Tratado de Maastricht, incluyendo la ciudadanía y la moneda. En el caso del Euro como moneda única, competencia considerada esencial del Estado-Nación, se creó una estructura de gestión a través del Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo, que funcionan según sistema de federalismo perfecto. Las fronteras no son nítidas en todos los casos; así en el proyecto de Tratado Constitucional (aspecto recogido en el proyecto de Tratado de Reforma), el mercado interior curiosamente figura entre las competencias compartidas, mientras que las exclusivas son, además de las mencionadas: la política monetaria de los Estados que hayan adoptado el Euro y la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común, comprensible aunque paradójica competencia ésta.

A partir del Tratado de Maastricht se incluyeron en el marco de los Tratados dos nuevos pilares para

gestionar políticas que no respondían estrictamente a lo comunitario: el segundo de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el tercer pilar, Asuntos de Justicia e Interior (JAI). En principio, se gestionaban con lógica intergubernamental: la Comisión no tiene la iniciativa, el Consejo decide por unanimidad, el Parlamento es consultado y no hay control de legalidad del Tribunal de Justicia. La dinámica histórica ha planteado una aceleración en la for-

biernos y de la Comisión, con el apoyo de las principales familias políticas, socialistas, populares, liberales y verdes— una minoría caracterizada y perseverante mantuvo una línea de crítica y recorte de los avances que consideraba erosionaban las atribuciones tradicionales del Estado Nación. Actitud clara en los nacionalistas de derechas o en el caso del Reino Unido y menos comprensible en el caso de sectores autodefinidos como extrema izquierda

de la Unión a tener en cuenta desde una perspectiva de izquierdas. En primer lugar, que la Unión ha superado la primera fase de su construcción como un mercado, en donde históricamente el centro derecha—en esencia democristiano— y los intereses económicos jugaron un papel protagonista. Al adquirir el proyecto una dimensión política y social, el debate sobre la economía social de mercado y el modelo social europeo ha adquirido una mayor dimensión con un protagonismo más decidido de la familia socialista y en los movimientos de la sociedad civil organizada (sindicatos, ONGs, asociaciones civiles...) particularmente activos en la fase de elaboración de la Convención. Por eso resulta tan inaceptable que la pretendida crítica radical desde la extrema izquierda se haga desde posiciones nacionalistas y en algunos casos xenófobas (como el famoso fontanero polaco).

Los valores comunes sobre los que se avanza en la integración europea responden a criterios federativos que son fruto del diálogo y de los acuerdos y no de la guerra, la anexión o las imposiciones que fueron protagonistas en el pasado.

mulación de políticas comunes—competencias compartidas y acciones de apoyo— en temas relacionados con la PESC, como la estabilidad europea, la defensa, la ampliación, el multilateralismo, el cambio climático, la solidaridad energética o los objetivos del milenio o en relación con la política JAI, como los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión, la inmigración, el asilo, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia internacional (narcotráfico, delincuencia financiera, trata de personas...). La respuesta ha sido una revisión de los Tratados cada cuatro años: Ámsterdam, Niza y después las dos Convenciones, la de la Carta de Derechos Fundamentales y la del Tratado Constitucional.

La afirmación del Tratado Constitucional como Constitución Europea reabrió el eterno debate entre federalistas y soberanistas. Frente a la mayoría de los miembros de la Convención—parlamentarios de los Estados miembros además de los europeos, representantes de los Go-

o países como Chequia o Polonia. Situación que se repitió en el proceso de ratificación: frente a una clara mayoría de dos tercios de los Estados que habían ratificado el Tratado más cuatro que habían expresado su voluntad de hacerlo, es necesario ayudar a encontrar una salida a los dos Estados que lo intentaron por vía referendaria y no lo lograron—Francia y Holanda— y conseguir que los Estados que no se habían pronunciado (Reino Unido, Chequia, Polonia) lo hicieran. Al ser precisa la unanimidad, el que no ratifica o no se pronuncia tiene un arma más poderosa que el que cumple con lo pactado, por paradójico que pueda parecer. Esa es la razón de proponer la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para redactar el Tratado de Reforma, en curso en este momento.

¿Cómo será el porvenir? Como bien se sabe, lo más difícil es predecir, sobre todo el futuro. Sin embargo, hay una serie de elementos esenciales en la configuración federativa

El resultado del trabajo constituyente es tener en el terreno de los principios, los valores y los objetivos, la primera definición del modelo social europeo en su dimensión de principio y normativa en el Tratado Constitucional, además del reforzamiento de políticas en lo económico, monetario y comercial para defender los intereses europeos con el criterio de avanzar en una globalización gestionada y no sufrida.

Para impulsar y no sufrir el futuro, es preciso seguir avanzando en la construcción de una Unión difícil de encasillar en las categorías políticas clásicas, pero que tiene la originalidad de responder a criterios federativos porque, por primera vez en la Historia del continente europeo, la estamos construyendo libremente y con valores comunes y no es el fruto de la guerra, la anexión o la imposición. **TEMAS**