

La unión económica, social y política: la interpretación del federalismo europeo

Joaquín Romano Velasco

y Carmen Moyano Cabezón

Departamento de Economía Aplicada

Universidad de Valladolid

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea es una realidad que se define en un proceso continuo de construcción y reformas; y, a estas alturas del proceso, para muchos, no parece haber dudas ni tiene sentido el plantearse cual es la significación de esta Unión. Es decir, menos de los que debieran se replantean cuestiones tan elementales como el propósito y las formulaciones que dan contenido a la Institución Europea.

En este sentido advertimos la existencia de una amplia literatura especializada que toma a la Administración Europea como otro mecanismo más, capaz de dar satisfacción automática a determinadas necesidades de los europeos. Estos autores plantean su trabajo de un modo parecido a como lo hacen, por ejemplo, los ingenieros mecánicos que trabajan en el diseño y fabricación de automóviles, y que con su contribución pueden ir mejorando la seguridad, la confortabilidad y otras prestaciones del vehículo, sirviendo en ello a una mejor satisfacción de los intereses de los clientes y los accionistas de la empresa. Para estos autores la "filosofía" de la Unión no parece tener demasiada transcendencia, por que su ciencia está conectada con el mundo real y no con el de las ideas. Contrariamente, aparecen autores que nos enseñan a descubrir en las ideas la auténtica realidad, mucho más rica y compleja que la descrita en los modelos y ficciones de aquellos otros, y para estos "teorizar el federalismo no es ni posible ni conveniente".

En este Artículo nos hacemos eco de esa inmensa minoría de autores que cuestionan el afán dogmático con el que se está afrontando la interpretación científica de la Unión Europea desde distintas disciplinas, como la Economía, el Derecho, las Ciencias Políticas, etc. No se trata únicamente de desdeñar aquí ciertos trabajos, cuya utilidad por otra parte es incuestionable, sino de combatir con nuestro análisis los estériles dogmatismos y convicciones que se ofrecen como guías mágicas del proceso de construcción de la nueva Europa. Impulsa esta investiga-

ción, el hecho de que muchos de los que han disciplinado el conjunto de estructuras y mecanismos que deben sostener y conducir esta Unión, se han topado con una traviesa realidad que ha escapado de tales disciplinas para escribir su propia historia, casi siempre al margen de los diagnósticos y las recetas de las mejores teorías.

Es obligado, indicar que no es casual la aparición de este Artículo junto al del profesor Leslie, dado que en él se han inspirado, por acuerdo o desacuerdo, algunas de las ideas expresadas en este trabajo, que trata de las posibilidades que nos ofrece la interpretación del federalismo europeo. Y, además nos ha planteado el reto de trasladar las enseñanzas del sistema federal canadiense al caso europeo, sin que en modo alguno a este autor puedan imputársele los muchos errores que seguramente cometamos en nuestros planteamientos.

2. LA CONDICIÓN FEDERALISTA DE LA UNIÓN EUROPEA

Es tanto lo que se ha escrito, y aun más lo que se ha dicho de la Unión Europea, que si tomamos aquí todas esas referencias para desvelar la naturaleza federal de esta Institución, lo único que llegaríamos a tener seguro es que nada hay absolutamente claro y nada ha quedado sin ser puesto en cuestión. Una de las mejores expresiones que han salido de cabeza humana reza del siguiente modo: *cada convicción no es, sino una cárcel en la que nos encerramos*, y en nuestro absoluto acuerdo con ella, no podemos entender otra forma de ganar parcelas a la libertad que la de ir rompiendo algunas de las convicciones a las que se pueda estar llegando acerca de Europa. Vamos por tanto a comenzar con una cuestión tan elemental como la de si tenemos o no en Europa una forma de federalismo.

Autores de la lucidez de John Luoghlin (1994) tienen claro que según la clásica definición que da Wheare (1963) de federación, en la que las características claves son la existencia de una división de soberanía entre un nivel de

gobierno nacional o federal y niveles de gobierno subnacionales, y que esta división este sólidamente recogida en una Constitución, Europa no es una federación. Pero, a juicio de este autor, tampoco parece haber ninguna duda a cerca de los avances producidos en el sentido federalista, dado que en un primer momento esta Unión estaba enfocada más en un sentido pragmático, hacia la integración económica, y que en la actualidad cobra fuerza la integración también en el orden político y monetario.

Nosotros no queremos desmentir esta creencia, pero si quisiéramos reflexionar acerca de lo que pueden significar estos supuestos avances de la Unión Europea al federalismo y su contribución al buen momento de salud que parece disfrutar Europa, a tenor de las abundantes manifestaciones que aluden a las ganancias que esta proporcionando la aplicación del principio cooperativo por el que actúa esta estructura Institucional -que se consolida cada vez más en su papel de un nuevo nivel de autoridad-. Quisiéramos no obstante recordar que a las organizaciones, como a las personas, el buen o mal estado de salud es algo muy relativo y les puede cambiar muy rápidamente, debido a la dinámica inexorable de los acontecimientos en el tiempo.

Seguramente esta sea una disquisición que no nos lleve a ninguna parte, pero nos resulta de un alto valor ilustrativo, toda vez que en su descuido se basan gran parte de los errores cometidos por los teóricos mecanicistas; por que visto así el tiempo deja de ser una simple dimensión física para adquirir una naturaleza mucho más amplia y compleja, que no podemos manejar los economistas con los mismos criterios que lo hacen los físicos en sus investigaciones. Dicho con las bellas palabras del escritor Amancio Sabugo Abril: *¿El tiempo pasa o es? Es el hombre quien pasa por el mundo y a penas es nada, un deseo que no se conforma con su destino de volver a ser tierra.*

La comparación entre la situación de Canadá y la Comunidad Europea puede esclarecernos esta reflexión. De una parte, Canadá dispone de los estudios de federalismo más perfeccionados, ofrecidos desde diferentes áreas de conocimiento, y soportados en las mejores fuentes de información estadística y documental; y quizás ello pueda ser considerado como uno de los factores a los que se debe el desarrollo del federalismo en la práctica, que aparece como uno de los más avanzados -en el que el Estado del Bienestar proporciona las mayores de las utilidades a sus ciudadanos, a tenor de los ranking que sitúan a Canadá como el país de mejor calidad de vida a nivel mundial-. Sin embargo, esta posición aparentemente privilegiada no impide que Canadá como Confederación esté atravesando uno de sus momentos de salud más delicados, existiendo una evidente amenaza de "disgregación", como demuestra el resultado del reciente referéndum celebrado el pasado mes de octubre de 1995, en el que se resolvía la separación de Quebec de la Confederación Canadiense, y que terminó con una ajustadísima

victoria de los partidarios de la Unión; lo cual paradójicamente refleja que esa Unión se sustenta en una importante división interna.

De otra parte, la sonriente y amigable imagen que nos presentan los dirigentes de los países que forman la Unión Europea en las frecuentes reuniones conjuntas, de las que han salido los principales acuerdos que están haciendo posible los aludidos avances al federalismo europeo, parece dar la impresión de estar atravesando un buen momento de salud. Sin embargo, en Europa estos avances no pueden tomarse más que como una confirmación de las aspiraciones a lograr la integración de las estructuras sociales, políticas y económicas por parte de los países miembros.

A la vista de la situación europea, podríamos pensar que quien tiene las cosas más claras puede orientar más a quien tiene dudas, con lo que es más lo que Canadá puede obtener estudiando la Unión Europea. Pero con ello estaríamos confundiendo que en Canadá lo que se vive es un momento de discusión abierta, propiciada y permitida por la propia riqueza de Canadá como nación; en tanto que en la Unión Europea se vive un momento de fundadas esperanzas, que impulsa y hace depositar la ilusión de los países que participan en el proyecto, pero es a la vez un delicado momento de consolidación en el que no caben discusiones del estilo que mantienen los canadienses; no por que no existan dudas, sino por que si se planteasen podría darse al traste con los logros alcanzados en el proceso de integración europea.

Hablar de buen o mal momento de salud es siempre muy relativo, el progreso se soporta siempre en las experiencias, nos atreveríamos a decir más en las malas que en las buenas, como muestran las tristes experiencias bélicas a las que el mundo se ha visto abocado; de forma que tanto canadienses como europeos tenemos mucho que aprender los unos de los otros; y quizás, lejos de las apariencias, en la práctica, y dado que Canadá cuenta con una trayectoria mucho más dilatada como Confederación, y tiene unas experiencias más consolidadas en este campo, seguramente los europeos podamos obtener mejores lecciones de esta forma de organización del Estado, dado que, como ha señalado Leslie (1995) "a mayores avances en la Unión, cabe esperar también mayores conflictos entre las instituciones centrales y los estados miembros". De otro lado, puesto que las nacionalidades europeas mantienen una identidad marcada por siglos de su historia, lo que les da una posición de participación en la Unión muy diferente a la que puedan tener las Provincias en Canadá, seguramente en la medida en que en Canadá la personalidad de la Provincias se va definiendo más, también les resulte interesante contemplar los ejercicios de interrelación practicados en la vieja Europa.

La salud de las instituciones cambia pues como la de las personas, y en un cierto sentido estos cambios tienen un significado parecido, porque es en estos cambios en los que se basa la supervivencia de la humanidad tanto como

especie, como comunidad. Pero ello no significa en modo alguno que tales cambios puedan ser equiparados, en el sentido de que las personas tienen un ciclo natural de vida y las instituciones no; es decir, que los malos estados de salud que llevan a la muerte de las personas forman parte indisoluble de la vida, y los que llevan a la muerte de las instituciones no, porque mientras que la sociedad puede concebirse como un organismo natural, las instituciones pueden responder a un artificio creado incluso al margen de la propia sociedad.

La discusión que en un principio parecía no llevarnos a ninguna parte, nos ha dejado sin embargo a las puertas de una distinción básica para la interpretación del federalismo, la que diferencia entre federalistas utópicos y hamiltonianos (Loughlin, 1994). En la concepción hamiltoniana del federalismo, los individuos necesitan la protección del Estado, pero el Estado no puede ejercer su labor de protección a partir de despojar a determinados individuos del fruto de su trabajo y asignarlo a la comunidad, por que "cada una de las actividades sociales, por su propia naturaleza, deben suponer una ayuda para los miembros de la sociedad, nunca destruirlos ni absorverlos" (Burgess, 1989). En esta corriente la creación de una estructura institucional, como la Unión Europea, se valorará en tanto permita la libertad de los individuos para conseguir sus propios intereses.

En otro orden, bajo la denominación de federalistas utópicos podemos inscribir una innumerable serie de corrientes cuyo único denominador común quizás sea el de no responder a la ortodoxia de los hamiltonianos. Personalmente disiento de ese calificativo de utópicos con el que se les etiqueta, dado que entre estos encontramos a los que propugnan un federalismo organicista, para los cuales las instituciones solo se valoran en tanto potencien los intereses de la comunidad, y los individuos tienen significado únicamente como parte de esta comunidad. Los que identifican en esta posición una utopía, lo hacen seguramente basándose en el razonamiento cierto de que pensar que los individuos puedan anteponer su interés particular al de la sociedad es una quimera; pero su error se encuentra en atribuir este pensamiento a la interpretación organicista, cuando para estos las instituciones han de servir para conducir el bien del individuo al bien de la comunidad, anteponiendo en caso de conflicto el de esta al de aquellos. ¿Como podemos hablar de utopía cuando esta filosofía se esta fundando en el hecho incuestionable de que las sociedades siempre han de supervivir a los individuos que las forman?

3. FEDERALISMO MECANICISTA VERSUS ORGANICISTA: LA LUCHA POR LA INTERPRETACIÓN

Sembrada la duda a partir de la que podemos empezar a buscar la verdad y aproximamos a la significación del federalismo, no se nos ocurre otra forma mejor de hacerlo que la de profundizar en las contradicciones en las que el

hombre "inteligente" a lo largo de su historia ha entrado con el hombre "animal". La evolución del hombre no es si no la de las culturas que ha sido capaz de crear, y estas aparecen muy ligadas a la interpretación por el hombre de los estrechos márgenes impuestos por la naturaleza, y a las fronteras establecidas por los hombres en cada momento, en un gesto de significado similar al de otras especies que buscan en la demarcación de su territorio la defensa de su supervivencia. El conocimiento de estos márgenes exige mucho más que identificar los recursos naturales y económicos disponibles en cada lugar; y, la identificación de las fronteras es más complejo que el simple conocimiento de las líneas divisorias entre países.

De esta disquisición se deriva nuestro interés en la investigación del federalismo europeo, así como del convencimiento de que la necesaria aportación que los economistas podemos hacer a la misma ha de ir más allá de la ortodoxia utilitarista, por que es de tal transcendencia la empresa, que no se pueden despreciar las aportaciones de ninguna corriente o disciplina.

Los economistas al hablar de Federalismo nos referimos en concreto al Federalismo Fiscal -que se distingue de otras visiones del Federalismo en una manifestación más del afán humano por poner fronteras hasta al propio conocimiento, haciéndose titular de áreas reservadas del saber, lo que en realidad no es si no otra forma de acreditar su propia ignorancia-. La ortodoxia económica define el concepto de Federalismo Fiscal a partir de las aportaciones de Oates, Musgrave y Tiebout, y facilita los principios que garantizan con la descentralización una provisión óptima de bienes públicos (Melguizo, 1989). Sin embargo, en realidad estas investigaciones no nos pueden ofrecer tal garantía, porque como demuestra el análisis multijurisdiccional basado en encontrar la dimensión o tamaño óptimo de una jurisdicción que minimice el coste medio de provisión pública de un bien (Buchanan, 1965), sólo podemos llegar a una utópica solución en la que habría que establecer jurisdicciones específicas, o club, para cada uno de los bienes que se proporcionasen públicamente. Y, como quiera que el tener tantas administraciones resultaría muy costoso, la mejor solución en la teoría resultaría ser la más ineficiente en la práctica, y por lo tanto inadecuada. En los términos que venimos empleando podemos decir que este análisis federal conduce a una solución óptima para la provisión de bienes públicos en la cual los márgenes económicos coinciden con las fronteras administrativas, pero como esta solución es impracticable, se abre una puerta para la discrecionalidad de los países.

El ejercicio teórico de encontrar la dimensión óptima de una jurisdicción para proveer un bien público dado, no es sin embargo un ejercicio inútil. Existe un reconocimiento implícito a las jurisdicciones, que lleva, en primer lugar, a reflexionar acerca de la ganancia de bienestar que proporciona la descentralización de ciertas competencias; y, en segundo lugar, a la definición de ciertos principios conforme a los que ha de practicarse la descentralización.

Básicamente podemos conducir estos principios a los siguientes (Boadway, 1992): Del lado de la contribución a la eficiencia económica que ha de procurar un sistema federal, el primer principio sería el de garantía de la libre circulación de bienes, servicios, mano de obra y capitales en el mercado común interior, para lo cual hay que procurar la adecuada armonización de los gastos e ingresos públicos. El segundo principio sería el de garantizar la autonomía que permita a las jurisdicciones satisfacer las necesidades de sus ciudadanos de acuerdo con el gusto particular de dichos ciudadanos. Del lado de la equidad el principio básico propone vigilar que las distintas jurisdicciones dispongan de medios financieros que garanticen en todo momento a los ciudadanos la prestación equiparable de servicios públicos; lo cual exige la articulación de instrumentos que posibiliten la equidad en su doble sentido horizontal y vertical. Para Dafflon (1994) el test que permite distinguir si la perecuación es horizontal o vertical consiste en identificar a los pagadores y a los beneficiarios de estas compensaciones; en el caso de que una región cuando disminuye su capacidad fiscal sea compensada por el gobierno central, entonces la perecuación es vertical, y si la compensación procede de las otras regiones, entonces la perecuación es horizontal.

Observando estos principios, advertimos que a la discrecionalidad ofrecida por la utópica solución óptima en la que se justifica la división administrativa, se une la propia concedida a tales principios, que facilitan una justificación de la descentralización a partir de un segundo óptimo, cuya materialización resulta de la resolución del evidente conflicto existente entre ellos, dado que toda ganancia en autonomía afecta al mantenimiento del mercado común; toda redistribución entre personas o jurisdicciones afecta a la eficiencia económica; y toda nivelación vertical u horizontal afecta a la autonomía -la primera, porque las transferencias del gobierno central pueden condicionar a las jurisdicciones; y, la segunda, porque o se impone, o voluntariamente la nivelación entre regiones alcanzaría niveles insuficientes-.

No debe resultar irreverente por nuestra parte el cuestionar el pragmatismo de la ortodoxia normativa del federalismo fiscal, dado que las soluciones presentadas como óptimas por la teoría, luego cuando son adaptadas a la situación de cada lugar y cada momento dan resultados poco óptimos. La economía real es la que reniega del mecanicismo teórico, y en las sendas federales que los teóricos trazamos para ayudar a cruzar el espeso bosque, después del cual se encuentran los esenciales objetivos de eficiencia y equidad que soportan el bienestar y la aparente felicidad, aparecen imprevistos lobos que nos separan del camino correcto, y muy frecuentemente nos llevan en una dirección opuesta a la deseada, provocando que no todas las historias reales acaben tan bien como las de los cuentos.

Basta con echar un simple vistazo al caso de Canadá para tener una demostración de ello. En el origen de Canadá como Confederación, cuando se comenzaban a

dar los primeros pasos en el espeso bosque federal, el afán centralizador de los "Padres de la Nación" culminó con la unión de las diez provincias que hoy forman Canadá y la adopción de la Constitución en 1867, que reflejaba ese carácter marcadamente centralizador necesario para establecer la unidad nacional. Sin embargo, dado este primer paso en una dirección unificadora, inmediatamente los mismos Padres "se volcaron en reivindicar la soberanía de las provincias" (Senecal, 1992), favoreciendo un cambio de orientación de la Confederación a la descentralización. Después, en las circunstancias difíciles que vivió Canadá al igual que el resto del mundo en las dos grandes contiendas bélicas, el centralismo volvió a ser la tónica dominante, justificado sobradamente en el peligro del ataque de un lobo que exigía potenciar la defensa como servicio público fundamental, el cual constituye una clara competencia del gobierno central. Más tarde, transcurridas estas circunstancias, Canadá comenzó a caminar por una nueva senda de la descentralización, en un principio con una orientación muy clara y decidida, pero que en el tiempo está pasando por etapas de definición podríamos decir cada vez más indefinidas, ya que a la reforma constitucional de 1982 siguió un período de fuerte inestabilidad en la Confederación Canadiense, que tiene en el caso de Quebec su exponente más claro, pero no el único, y seguramente, tras la incertidumbre creada con el reciente referéndum de Quebec, se plantee una nueva reforma constitucional

Canadá es quizás el país federal que ha seguido con más fidelidad el modelo teórico del Federalismo Fiscal; pero no ha podido escapar por ello a sus contradicciones, aparentemente bien estudiadas por el análisis teórico, pero que en la práctica están muy lejos de ser resueltas, debido, a nuestro juicio, a que el análisis teórico parece conferir al federalismo fiscal un carácter de ciencia orientada a definir los márgenes económicos, cuando sus soluciones, en realidad, se encaminan más a establecer las fronteras del territorio. Es este un juicio muy personal, de difícil demostración con las herramientas convencionales del economista, por lo que nos vamos a permitir conectar la contradicción que complica el federalismo a la propia que acompaña al desarrollo moderno, la cual queda reflejada magníficamente en la conocida expresión "avanzamos muy deprisa, para no llegar a ninguna parte".

En un tiempo lejano, los márgenes económicos estaban definidos por las restricciones que imponían los recursos naturales. Este fue el período más largo de la evolución del hombre en el cual se formaron los pueblos y las razas actuales, y en el que sin las teorías económicas que marcan las reglas de nuestro tiempo, los márgenes económicos y las fronteras territoriales coincidían. Es decir, sin más leyes que las de la naturaleza, se alcanzaba la solución que hoy se propugna como la óptima, y hacia la que debemos conducir nuestras actuaciones federales. Es curioso como aquellas civilizaciones "primitivas" que regían su organización en comunidad por el elemental objetivo de supervivencia colectiva encontraron la senda

del federalismo que les condujo a él; y en cambio, la moderna civilización que ambiciona hacer máximo el bienestar de los individuos y dispone de los medios técnicos para avanzar más deprisa, se pierde en sendas del federalismo que lejos de acercarnos al bienestar pretendido nos alejan cada vez más de él, llegando incluso a poner en peligro de extinción, allí donde no se han extinguido ya, las culturas en las que otras generaciones empeñaron su vida por mantener.

En la era moderna en la que vivimos, los márgenes o límites para el desarrollo no son los mismos que en tiempos pasados. No tenemos restricciones naturales para alimentarnos, e igualmente podemos servirnos de nuestra inteligencia para escapar de los límites del consumo y satisfacer no solo nuestras necesidades más básicas, si no también los más íntimos de nuestros caprichos, intentando probar con ello haber vencido nuestras restricciones humanas (Romano, 1995). El interrogante que se nos presenta podríamos expresarlo del siguiente modo: ¿con las indiscutibles innovaciones técnicas y financieras de nuestro tiempo, hemos escapado realmente al control del entorno natural? Meadows en el estudio clásico "Los límites al crecimiento" ha expuesto una duda razonable al respecto, que los economistas ortodoxos dicen haber resuelto a través del "desarrollo sostenible", concepto que es considerado absurdo por los filósofos de la ecología y por algunos científicos que consideran la Tierra como un ecosistema cerrado, únicamente abierto a la energía del sol, y que por ello, las transformaciones internas según las leyes de la termodinámica, lejos de enriquecer el sistema lo destruyen (Riechman, 1995).

Las nacionalidades que configuran Europa o Canadá buscan sostener su desarrollo a través de la extensión de sus competencias en los mercados internacionales -es decir, más allá de sus propias fronteras-, de modo que el federalismo fiscal crea un lógico problema de identificación de sus propios márgenes. En Castilla y León como en Quebec, o en cualquier otro territorio, nos enfrentamos a una complicada disyuntiva: por un lado, queremos defender nuestra capacidad de autogestión frente a los gobiernos centrales, para mantener los valores que confieren a estas jurisdicciones una riqueza particular -no susceptible de cuantificación económica, por que se basa en la preservación de un territorio cultural, social, natural o étnico, que constituye el patrimonio con el que se cuenta para llegar a la necesaria identidad que el hombre necesita para dar sentido a su vida-. Y, de otra parte, deseamos impulsar nuestra posición competitiva en el exterior; lo cual sólo es posible si nos abrimos a otras nacionalidades, provocando, primero, una uniformidad en los bienes y servicios que satisfacen nuestras necesidades, y finalmente, de nuestros comportamientos.

Hasta el mismo paisaje ha cambiado en los últimos años, cultivándose en los territorios productos de orígenes remotos que en otros tiempos habría sido imposible cultivar: zonas de secano se han convertido en regadío, y otras de gran variedad biológica se han transformado en

zonas de monocultivo. Y si el paisaje rural está cambiando hacia una mayor uniformidad, aún es más patente la uniformidad de los paisajes urbanos de nuestras ciudades, que precisan hacer costosísimas inversiones para construir monumentos emblemáticos sin más destino que el de crear una conciencia de "identidad urbana". De hecho, vivir en Montreal o en Madrid no resulta tan distinto, por que la ropa, la vivienda, la educación y hasta la alimentación no difieren substancialmente.

En definitiva, defender la organización federal sin ser profundamente crítico con el desarrollo económico es, a nuestro modesto modo de ver, prácticamente imposible. Sin embargo, nadie que quiera ser escuchado y mantenga unas mínimas aspiraciones a participar en las instituciones que crea el federalismo, se atreva a decir que defender esta forma básica de organización supone cuestionarse permanentemente la elección entre la preservación de la identidad cultural que define las nacionalidades o el impulso del desarrollo, entendido como mayor producción y mayor consumo para lograr mayor satisfacción y por tanto el bienestar anhelado. El comportamiento humano, en el borde de la ética y la moral, se conduce a conseguir aquello que no se tiene, y para ello no se quiere renunciar a nada, lo cual es imposible, pues todo tiene un precio y, quizás, el precio del desarrollo, que nos impulsa a la Unión, sea la pérdida de la propia identidad regional o provincial.

Es posible y ciertamente consecuente con el modelo económico que se propugna en Europa una cierta integración económica, pero en todo caso no parece deseable establecer integraciones incondicionales por parte de los países miembros; y en ningún caso debe recaer sobre los aspectos políticos y sociales, dado que ello nos estaría llevando a una situación absurda. ¿Acaso es posible imaginar que un austriaco pueda vivir en Almería como en su casa, o a la inversa?, ¿podríamos los castellanos parlantes en razón de nuestra cuna hispana comulgar con una política traducida del francés, del inglés, o del alemán, cuando carecemos de información acerca del contexto económico, político y social en el que viven los que dictaron tal política?

Seguramente habrá quien se queje de las dos velocidades a las que parecen avanzar los países de la Unión Europea hacia la convergencia. Y habrá, también, quienes disfruten al ver tantas velocidades como países integran la Unión, porque en ello se atisba la supervivencia de las nacionalidades a pesar de la Unión. José Jiménez Lozano nos hablaba de que en la historia sólo se conocían formas muy concretas de integración política o social, tales como la colonización o la invasión por la fuerza de la violencia. Ahora se descubre una nueva fórmula más pacífica, basada en la pobre fuerza de la razón económica; pero el resultado que se pretende a la postre puede resultar ser el mismo: acabar con la diversidad de culturas que forman Europa, y sacrificar estas culturas por un nuevo imperio que satisfaga la ambición sin límites de quienes quieren gobernar otro nuevo imperio en el que nunca se pone el

sol.

Como profanos que somos en historia, desconocemos cual ha sido el balance para la humanidad de estos macro y sacroimperios. En nuestra ignorancia solo podemos decir que por la misma razón por la que los flamencos de hoy reprueban el período en el que estuvieron ligados a la España Imperial (Elliott, 1983) en tanto tuvo de intromisión de intereses extranjeros, los europeos del futuro seguramente expresaran su disconformidad con esta triste página de la historia europea que estamos escribiendo bajo el epígrafe de la unión social, política y económica de Europa. Ni siquiera creemos estar haciendo justicia con la historia cuando comparamos con el pasado el actual momento que vive Europa, por que la pobre moneda de cambio que históricamente se ha utilizado para justificar las invasiones tenía una manifestación real; y aun con la invasión violenta, todos conocían el precio pagado, en vidas y en bienes, a la libertad de los pueblos. En cambio, la sutileza de los procedimientos empleados por los modernos invasores, nos crean la falsa ilusión de una transformación cultural y natural sin precio. Pero, ¿realmente lo creemos o sólo nos conviene creerlo?; es decir, cuando, por ejemplo, para calentarnos reemplazamos leña de nuestros bosques por el petróleo de tierras y compañías extranjeras, acaso ignoramos que con ello estamos despreciando el bosque que nos legaron generaciones enteras, en una tradición que lejos de ser folklórica constituía la única forma de seguir preservando la vida - y en buena lógica lo debería de seguir siendo cuando los recursos no renovables se agoten-.

La lucha por la interpretación del federalismo podemos resumirla, en un esfuerzo de síntesis, del modo siguiente: De una parte, para los hedonistas, los esfuerzos han de encaminarse a buscar los mecanismos para crecer y salvar las restricciones impuestas por la naturaleza. Su contradicción es que en el diseño de un cada vez más perfeccionado mercado, se producen fallos cada vez más difíciles de resolver, que exigen la construcción de un también cada vez más perfeccionado sector público, encajando en este afán perfeccionador la construcción de un sistema federal, que aparece como otro mecanismo más capaz de resolver algunos de los problemas económicos y políticos que presenta el sistema de mercado, relativos a la identificación de las preferencias individuales en relación a los bienes públicos y a la defensa de las minorías.

De otra parte, encontramos a los que lejos de renegar de su propia condición animal, toman esta como la base de su análisis, y derivan de ella sus propuestas de organización federal. Las estructuras y elementos que conforman una federación resultan de una combinación espontánea de factores que determinan la supervivencia del ecosistema en el que habita el hombre -en la absoluta seguridad de que ninguna especie sobrevive a su propio ecosistema; y si lo hace, habrá de integrarse en otros ecosistemas como un agente contaminante-. Desde esta perspectiva, el federalismo no debe ser si no la respuesta

natural de una comunidad para integrarse en un ecosistema y sobrevivir en él sin afectarlo.

4. TRANSCENDENCIA DEL DILEMA FEDERALISTA PARA LA UNIÓN EUROPEA

Al buen lector quizás le sobre esta parte en la que hacemos traslación al caso europeo de las primeras conclusiones a las que nos lleva una interpretación tan particular del federalismo -porque los que hayan tenido la paciencia de llegar hasta aquí habrán sacado sus propias conclusiones, y a efectos prácticos estas son las únicas que tienen un valor real-. Nos permitiremos expresar las opiniones que puedan alimentar un rico debate académico, de suerte que reconociendo nuestra propia limitación analítica y la debilidad de nuestras convicciones en el discurso federalista, tenemos la confianza de que quienes quieran debatir y rebatir estas ideas puedan encontrar en lo que sigue una invitación para hacerlo, y colaborar con su aportación a salvar las lagunas, mejor podríamos decir océanos, que nos separan del conocimiento de las verdaderas razones que impulsan la Unión Europea.

El tópico del que queremos huir es el de fomentar la división entre los partidarios y los detractores de la Comunidad Europea, porque no es en esa lucha en la que nos hemos embarcado, sino en la de la interpretación de una rica realidad en la que está en juego el futuro. No nos preocupa ni preservar el pasado, porque somos conscientes de que todas las generaciones se han servido interesadamente sólo de la parte que les ha facilitado afrontar mejor su porvenir; ni tampoco el presente que representamos, porque este, los Europeos en general ya lo tenemos resuelto -o es que, ¿a caso los que buscan un empleo en Europa dependen de esa suerte para sobrevivir? La fácil solidaridad que crean las naciones económicamente ricas con sus habitantes impiden llegar a estos extremos-. A nuestro modo de ver, el futuro nos presenta el reto de crear las oportunidades que nos den la inmortalidad ante las generaciones venideras, y estamos preocupados porque el individuo al que rinde culto la economía ortodoxa no llegue a ver más allá del momento que le separa de su muerte. Nuevamente, en esta visión nos animan las aludidas palabras de Amancio Sabugo Abriá, así como las que siguen: "*El verdadero creador no mira hacia su obra sino hacia el futuro. La obra es una carga leve o un pesado fardo y la lleva a la espalda para que no le impida ver su propio camino*".

Tenemos un cierto presentimiento de que la Unión Europea es fruto de una necesidad social de nuestro tiempo, creada a partir de la superación de unos márgenes económicos y como nueva frontera para la defensa de un espacio -no tanto físico como cultural- amenazado por la invasión política, social y económica de la "civilización moderna". Que es identificada por muchos con la nueva cultura Estado Unidense; la cual, al carecer de un pasado, se ha forjado sobre nuevos valores de una *extraña democracia* -que ignoró, en su momento, la voluntad de

los originales habitantes de esa tierra; ignora, en la actualidad, la de los habitantes de otros lugares de la Tierra; y de la que, en el futuro, no podemos esperar consideración para con la voluntad de los que habitan la Tierra.

En este sentido, la Unión puede tomarse como una oportunidad, pero su materialización dependerá de su capacidad de servicio a la defensa de cada una de las nacionalidades culturales que la integran; y, por tanto, su fin no puede ser el de integración entendida como uniformidad sino como diversidad. Ello nos da luz acerca de la amenaza que también puede representar la Unión: la de que si para defender nuestra cultura de unos intereses foráneos, tenemos que ponerla a disposición de otros intereses, finalmente el resultado puede llegar a ser igualmente catastrófico. ¿Acaso, para no perder inútilmente el bosque a manos del fuego no tenemos más solución que talarlo antes de que el fuego llegue?

Con esa misma condición de oportunidad, tras la que se esconden nuevas amenazas, y en respuesta a una necesidad social de defenderse económica, social y políticamente del imperialismo de la modernidad -seguramente Estados Unidense-, se han formado otras Uniones internacionales, de las que con la capacidad de resistencia que tiene la Unión Europea- y los riesgos de sucumbir a él- destaca la Unión de Provincias que forman el Canadá, surgida de una amenaza de invasión por parte de los Estados norteamericanos que proclamaron su independencia de la corona Real Inglesa, y ambicionaban la anexión de todos los territorios del Norte. Muchos canadienses han expresado su interés por el modelo federal europeo, en tanto representa "la prueba de que Estados con diversidad de culturas pueden entrar en una unión económica, conservando su soberanía política" (Leslie, 1991). Pero la virtud de la Unión original, reconocida por observadores extranjeros, parece no haber colmado las aspiraciones o ambiciones de muchos dirigentes europeos, empeñados en arrastrar la Unión a la integración de las nacionalidades, dando lugar a lo que "algunos llaman un OPNI, Objeto Político No Identificado" (Croissant, 1995). Además, en esta confusión nos estamos preguntando: ¿no existen jugadores de ventaja?, ¿no hay países que escapen al supuesto de "igual poder no económico" que garantiza la provisión eficiente en el mercado europeo?, ¿hay fundamentos para pensar, como dice Ana Poyal (1995) que "Alemania podría obrar como Unión Europea en la forma, permaneciendo como Alemania en la esencia, siendo en ambos casos el centro de cualquier configuración europea"?

La valoración del federalismo europeo, como en general la de cualquier otra Unión federal, tiene utilidad en tanto escapa de la lógica o racionalidad económica convencional, de suerte que al valorar a la Unión Europea hay que tomar la referencia de su capacidad para propiciar el dialogo de los grupos o etnias que la conforman, y no tanto el número o nivel de los Acuerdos a los que se lleguen. Los acuerdos no siempre han de tomarse como

un sinónimo de un éxito de la Unión, ni los desacuerdos de un fracaso. Esta es una visión muy estrecha del federalismo, porque en un sistema federal como la Unión Europea, la unanimidad o acuerdos pueden significar que la propia autoridad comunitaria es capaz de imponerse a la de las nacionalidades que la conforman, con lo que tendríamos un federalismo tan pobre como aparentemente sólido, en el que no hay un dialogo real. Por otro lado, abrir el dialogo siempre entraña el riesgo de entrar en fases de discusión sin punto de encuentro, y provocar reiteradas crisis en el federalismo establecido, aunque estas crisis se dan en un contexto de federalismo muy rico.

Hay una extensa literatura acerca del significado del federalismo¹, subyaciendo en todas ellas la idea de preservar espacios de autoridad para la defensa de los intereses y valores de las minorías, de modo que no es extraña esta aparente paradoja de que allí donde tenemos una organización federal muy sólida, encontramos un federalismo muy pobre, en el que las minorías apenas pueden hacer valer sus derechos; o en el caso contrario, las organizaciones federales más inestables, son las más ricas, en tanto posibilitan el ejercicio de autoridad de las minorías.

No podemos dejar de insistir en la prudencia con la que se debe avanzar en la conformación de una nueva macrocomunidad de orden europeo, y expresar nuestra particular consideración hacia la lucha por la interpretación que mantienen los organicistas y los mecanicistas. Muchos pueden desdeñarla, en la idea de que esta batalla ya se libró en otros ordenes, y cuestionar el triunfo mecanicista es empeñarse inútilmente en no rendirse a la evidencia; pero los desequilibrios del mecanicismo están ahí, y nos muestran el inútil empeño de los que quieren construir una realidad diferente de la que ya existe; de los que no ven más allá de la construcción de instituciones a pesar de la sociedad a la que representan.

Las fáciles acusaciones de que quienes cuestionan las instituciones europeas reniegan de la Comunidad no nos sirven, porque sin las mínimas nociones de antropología, nos atrevemos a afirmar que sólo las comunidades, apoyadas por las culturas que las sostienen, han hecho trascender la vida del hombre hasta nuestros días. La comunidad es por tanto un órgano tan vital para el hombre como pueda serlo cualquier parte de su cuerpo, y por ello no creemos que tenga mucho sentido el orden de razonamiento mecanicista, que respalda incondicionalmente el perfeccionamiento del mercado -a pesar de que sólo los mercados "primitivos" cumplían las condiciones que garantizaban la consecución de un óptimo económico-, y crea un sector público a la medida de los fallos del mercado -lo que a tenor del crecimiento del papel del Estado en las economías modernas nos hace temer que el mercado cada vez está fallando más, y el sector público se esta alejando de su función vital de proteger la comunidad-. ¿Acaso la abeja se puede plantear la idea de establecer un sistema de mercado y poner a su servicio la comunidad? La abeja no puede dar una contestación, no

por que no piense, sino porque sobre esto no tiene nada que pensar, ya que de hacerlo, lo haría a expensas de su supervivencia como especie. Esta alusión al mundo de las abejas fue magistralmente hecha ya por Mandeville en una obra del año 1714 que tituló *La fábula de las abejas o donde los vicios privados hacen la prosperidad pública*, en la que se advierte del cambio de noción de lo público en el nuevo orden económico.

Desde nuestra defensa de la comunidad, podemos entender los argumentos centralizadores de quienes buscan en la Unión Europea la protección de sus valores minoritarios; también los descentralizadores de quienes reniegan de esa Unión en tanto dudan de su capacidad para preservar identidades tan singulares como las que se identifican en esa Unión, toda vez que con ella se puede servir tanto a la supervivencia de las características diferenciales que soportan la idiosincrasia y razón de ser de los pueblos, como a su extinción -incluso aunque las políticas de la Unión Europea no se proponga afectar a la identidad de estas nacionalidades-. No llegamos a entender sin embargo que es lo que están buscando los que se parapetan en los regionalismos para proyectarlos en el espacio europeo, y fomentan la integración europea como vía de aumentar su poder, a veces sólo con respecto a las restantes regiones de su país.

Podríamos tomar los referentes claros de las reivindicaciones independentistas de determinados grupos vascos y catalanes en España, o de los quebecuos en Canadá, pero sería injusto obviar las pretensiones similares existentes en otras regiones de grupos que hoy están eclipsados en su condición minoritaria, pero que en cualquier momento podrían estallar. La contradicción en la que entran estos grupos es que, por un lado, luchan por defender sus valores, que quieren mantener intactos, por que en ellos se basa la singularidad de su identidad; y por otro, luchan por acceder a un mercado mundial cada vez más competitivo e internacionalizado. La causa de todo esto es de nuevo el "moderno" concepto de desarrollo económico, que lleva a extender a las naciones sus márgenes económicos más allá de sus fronteras administrativas, creando tensiones competitivas inmersas en un proceso de intercambio, en el que entrar en mercados exteriores solo puede hacerse a costa de abrirse a las economías exteriores, en un obvio detrimento de las peculiaridades que alientan las nacionalidades.

En estos momentos, querer un nacionalismo "orientado hacia el crecimiento" supone renunciar a un nacionalismo "con vistas hacia el interior". Y la consecuencia más obvia, es que de ello se deriva una pérdida implícita de valores o características peculiares que definen su idiosincrasia. Tratar de eludir esta consecuencia supone el mantenimiento artificial de ciertos rasgos distintivos, propios de una sociedad y una economía tradicional, que carecen de significado en la modernidad alcanzada con el crecimiento; y con ello, lo que antes era necesario para sustentar una comunidad, ahora se convierte en un coste para la misma, y no parece muy razonable pedir a otras

comunidades una contribución para preservar un nacionalismo afectado por su propia decisión de crecer. La cuestión ha sido planteada por Leslie (1995) en los términos siguientes: ¿cuanto poder puede conseguir la provincia, nación o región sin suponer un problema para el mercado y la Unión?

Pero al querer encontrar una respuesta, de nuevo nos encontramos con que para valorar el poder en términos de federalismo hemos de salir de la lógica económica ortodoxa, que trata de dar valor monetario a todo, sea de orden natural o cultural, porque los que no salen de ella, nos ofrecen la sospecha de que muchas de las teorías realizadas en apoyo de las demandas efectuadas para preservar los valores distintivos de las regiones, así como la tradición singular de un territorio, tienen el pobre significado de respaldar unos privilegios económicos. De nuevo el caso de Canadá puede ilustrar el significado de muchas asimetrías que se producen en el contexto federal. Milne (1991), en su obra titulada *Equally or Asymmetry: Why Choose?*, apuntaba el hecho de que en Canadá, en los últimos años, importantes fuerzas están conduciendo a la elección de asimetrías, que aparecen en competencias como la educación (en Quebec las escuelas confesionales son protegidas por la constitución), la lengua (New Brunswick es la única provincia enteramente bilingüe; en Manitoba y Ontario, ciertos servicios son ofrecidos en las dos lenguas oficiales; y en Quebec, el francés es la lengua oficial), la inmigración (Quebec es la única provincia que participa en la selección de inmigrantes, en las restantes, es el gobierno federal el que se encarga de tales competencias), servicios de seguridad (Ontario y Quebec han establecido su propia policía provincial), y los económicos (Quebec recibe mayor cantidad de transferencias en concepto de salud, enseñanza postsecundaria y seguridad social; Quebec y Saskatchewan mantienen una armonización de su tasa sobre las rentas con las TPS federal, en tanto que en las otras provincias estas tasas son diferentes; Ontario, Quebec y Alberta no participan en los Acuerdos Fiscales relativos a los impuestos sobre la renta de las sociedades, y Quebec además tampoco participa en los Acuerdos sobre el impuesto de la renta de los particulares).

Esta explosión de asimetrías, particularmente en el caso de Quebec, ha llevado a muchos autores a señalar que pese al legítimo derecho de esta provincia a defender su idiosincrasia y reivindicar su soberanía en pro de sus ciudadanos y las minorías que representan en Canadá, la descentralización selectiva de responsabilidades en materia tanto de gastos como de impuestos en favor de las mismas dará a Quebec una incitación asimétrica a adoptar políticas egoístas frente a las otras provincias, sin que estas provincias puedan tomar represalias. Además, advierten la claridad con la que Quebec defiende sus características distintivas en el plano de la lengua y de la cultura a partir de la disposición de ciertos poderes económicos, y la idea que parece extraerse es que las características distintivas de Quebec son el medio para alcanzar privilegios económicos y no al revés como se propugna (Boadway, 1992).

En Europa, a estas asimetrías se las ha llegado a dar incluso un reconocimiento constitucional, como es bien patente en el caso español, en el que se ampara la creación de un Estado de las Autonomías en razón de la diferente condición histórica de sus regiones. Ello lejos de facilitar un desarrollo natural de las Autonomías ha potenciado las ya de por sí importantes desigualdades interregionales, y presenta una barrera a la descentralización del ingreso, con el consiguiente efecto en el aumento del gasto público sin recompensa para los ciudadanos (Romano, 1995). Esto nos trae a la memoria la acertada adaptación de un famoso chiste para enjuiciar al Estado de las Autonomías, que hacía el profesor Ramos en un acto solemne de presentación de tesis cuyo tribunal presidía, la cual se podría contar del modo siguiente: *Estaban la Administración Central y la Local infringiendo una paliza al ciudadano español; en esto que aparecieron por allí las Autonomías, y al ver aquel deplorable trato dispensado al humilde ciudadano, se planteó la cuestión: me meto... o no me meto en la discusión. Finalmente decidió meterse. Y, entre las tres Administraciones le propinaron una paliza de muerte.* La cuestión que nos proponemos ahora sería la de saber si la Administración Europea se unirá también a las demás, o si optará finalmente por la defensa del ciudadano.

Como economistas, nos preocupa que los esfuerzos vitales realizados por científicos dentro de otras disciplinas y orientados a definir los valores singulares que dan auténtica dimensión al federalismo, finalmente no sirvan más que a los que buscan los privilegios. En estas ocasiones resulta conveniente recordar que los economistas hemos de preocuparnos por la administración de los recursos escasos. Pero nunca podemos hacernos responsables de definir y seleccionar tales recursos, porque se caerá en el error tan frecuente de considerar sólo aquellos recursos que tienen valor de mercado, despreciando, y por lo tanto condenando a la desaparición, a los demás recursos. Tristes experiencias como las ocurridas en el caso de bienes naturales elementales como el agua o el aire -que hasta hace poco se consideraban bienes libres susceptibles de utilización ilimitada, y hoy se encuentran entre los más escasos-, se repiten en otros ordenes básicos para la convivencia y preservación de las comunidades europeas.

Un economista cuando actúa al margen, o por encima, de expertos en otras disciplinas, pone en peligro un sistema sumamente frágil, como en el que se asientan las diversas culturas. Ciertamente las nociones económicas de consumo y producción generan grandes beneficios en los países desarrollados, pero incluso estas civilizaciones nunca habían sentido como hasta ahora la amenaza que deriva del hecho señalado por Georgescu-Roegen, Boulding y Dali de que *"nuestro sistema es finito y de que ningún gasto de energía es gratis, lo cual pone frente a nosotros una decisión moral en cada momento del proceso económico"*.

Por último, nos preocupamos de que estas preocupaciones sean además las de otros autores; porque son tales

nuestras dudas acerca de la Unión Europea, que necesitamos más ideas que nos aclaren los hechos; y menos hechos realizados sin idea, o a mala idea. Con ello no hacemos más que reclamar un punto de entendimiento entre los que ponen su empeño en dar sentido social a sus proposiciones, en el afán de orientar en ese sentido el progreso de la Unión Europea, y los que con criterio particular disponen los actos que arrastran la evolución de esta Unión. Seguramente esta sea la batalla a librar para salir de la crisis de la *modernidad*, que es definida por Peces-Barba (1995) como la crisis de la sociedad al perder los ideales "que durante décadas se consideraban indiscutibles como guías de comportamiento personal, de moralidad pública y de orientación para los operadores jurídicos y políticos que actuaban en la organización de la vida social".

BIBLIOGRAFÍA

- Boadway, Robin W. *The Constitutional Division of Powers: An Economic Perspective*. Ottawa, Economic Council of Canada, 1992, p. 71.
- Buchanan, J.M. "An Economic Theory of Clubs", *Economica* 1965, pp. 1-14.
- Croizat M. *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona, Hacer, 1995.
- Dafflon, B.T.L. Frey, et al. *La péréquation financière entre la Confédération et les cantons*. Fribourg, L'Administration fédérale des finances et la Conférence des Directeurs cantonaux des finances, 1994.
- Elliott, J.H. *La España Imperial, 1467-1716*. Barcelona, Vicens-Vives, 8ª ed., 1983.
- Leslie, P. *La Communauté Européenne. Un modèle politique pour le Canada?* Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991.
- Leslie, P. "Asymmetry and integration: The emergence of regional hegemonic systems". In *Annual General Meeting of the Canadian Political Science Association*. Calgary, University of Calgary, 1994.
- Loughlin, J. "Federalismo, regionalismo y Unión Europea". In Arenilla, M.; J. Loughlin; T. Toonen, eds. *La Europa de las regiones. Una perspectiva intergubernamental*. Granada, Universidad de Granada, 1994, pp. 37-50.
- Melguizo Sánchez, A. *Federalismo fiscal: una guía de lectura para un programa de investigación actual*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1989 (monografías, 74).
- Milne, D. *Equality or asymmetry: Why choose?* Toronto, Conseil Canadien des chefs d'entreprise, 1991.
- Naredo, J.M. *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías del pensamiento económico*. Madrid, Siglo XXI, 1987.
- Peces-Barba Martínez, G. "Valores Jurídicos y Políticos de la cultura europea". In: Fernández Arufe, J.E., ed. *España y Europa en la década de los noventa*. Vallado-

lid, Consejo Social de la Universidad de Valladolid, 1995, pp. 43-74.

Poyal Costa, A. "Transformaciones en la Unión Europea tras las elecciones parlamentarias de 1994", *Revista de Estudios Europeos*, 1995, n. 10, pp. 95-110.

Romano Velasco, J. *La economía y el medio ambiente desde una perspectiva de eficiencia*. Valladolid, Universidad de Valladolid, 1995. (Cuaderno de Trabajo).

Sénécal, G. "Les idéologies territoriales au Canada Français: entre le continentalisme et l'idée du Québec", *Revue*

Canadian d'etudes canadiennes, 1992, n. 27, pp. 49-62.

Wheare, K.C. *Federal Government*, 4ª ed. London, Oxford University Press, 1963.

NOTAS

¹ La colección "Federalismo", de la Fundación Rafael Campalans, dirigida por Xavier Arbós, ilustra magníficamente la riqueza y diversidad de esta literatura.