

## FEDERALISMO Y FUNCIONALISMO EUROPEOS

**L**AS ideas tienen determinado índice de vigencia según la situación histórica. Por qué razón la idea de Europa tiene hoy una vigencia especialmente intensa y profunda? No hay duda que puntos de vista contrarios o limitadores han disminuído de eficacia, lo que ha permitido «ver» a Europa con mayor proximidad. En este sentido Europa ha sido descubierta paralelamente a como se han ido obscureciendo los nacionalismos. La idea de Europa y la idea del nacionalismo están relacionados de tal manera que el aumento de una implica necesariamente la disminución de la otra. Por su parte las ideas con mayor vigencia y generalidad en una determinada época definen la concepción del mundo que prevalece, ya que la concepción del mundo no es sino el conjunto de los puntos de coincidencia de las ideas primordiales de una situación concreta.

Desde este punto de vista cabe preguntarse en qué medida la idea de la superación europea de los «nacionalismos» denuncia la desaparición de ciertas concepciones del mundo y la aparición de otras. En concreto, la cuestión es esta: el obscurecimiento y progresiva debilitación de la idea de nacionalismo significa la desaparición de las concepciones políticas del mundo? ¿Si así ocurriese cuáles serían las concepciones substituyentes? ¿Podría serlo el federalismo clásico, o la idea federal desaparece en cuanto es expresión y resultado de una concepción política del mundo?

Lo que hay que discutir, según esto, y dejar en claro es si realmente se da un debilitamiento en la primacía de las concepciones políticas del mundo.

A mi juicio tanto en el orden filosófico, como en el social, e incluso en el de la técnica, la concepción política del mundo se desvanece. Este punto de vista significa en concreto que ya no se parte de categorías políticas y de las ideologías correspondientes para concebir la mayoría de las relaciones humanas y sus modos de institucionalización. Socialismo, Comunismo, Liberalismo, Tradicionalismo y las consecuentes interpretaciones de las formas políticas y de la organización del poder, han ejercido particularmente desde el romanticismo una superioridad indiscutible hasta el extremo de que las ideologías políticas y los ideales religiosos vinieron en algunos casos a confundirse, por un proceso lento, pero patente, de absorción por parte de las primeras. Sin embargo, desde hace relativamente poco tiempo, quizás entre otras razones, por el efecto desintegrador de los estudios sociológicos, las ideologías políticas han perdido su prioridad, hasta el punto de empezar a considerárselas como expresiones accesorias de una organización de la convivencia realizada desde la valoración empírica del bienestar. Significa esto también que los valores superiores no tienden hoy a expresarse en concepciones políticas del mundo, sino que propenden a permanecer en planos distintos a los de la organización de la convivencia y administración de los intereses comunes. En el orden teórico abundan los testimonios del comienzo de la superación de las ideologías políticas.

Fritz Sternberg, en un libro a mi juicio importante y de la mayor oportunidad, *Marx und die Gegenwart. Entwicklungstendenzen in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts*, (Köln, 1955), somete, en un proceso de autocrítica sumamente objetivo, la doctrina marxista a las siguientes «averiguaciones», para concluir acerca de lo que el marxismo puede ser en la actualidad:

- 1.º Análisis del desarrollo de los modos de producción capitalista desde Marx hasta la actualidad.
- 2.º Análisis de las teorías burguesas en estos últimos cien años.
- 3.º Análisis de las obras de Marx manifestando sus argucias, errores, falsas valoraciones, exponiendo aquellos problemas que Marx no pudo formular.

4.º Análisis crítico de los escritos marxistas y socialistas desde Marx.

5.º Análisis del actual orden social ruso.

6.º Análisis de las nuevas corporaciones de carácter social aparecidas en Asia.

7.º Análisis de la significación de la repugnancia recíproca entre Sociedades capitalistas y no capitalistas, incluídas las que tienen un carácter expansivo como la U.R.S.S.

8.º Análisis de la esencia y función del Estado.

Después de leer este escueto aunque total cuestionario de Sternberg el lector se pregunta ¿qué quedaría una vez realizada la investigación que Sternberg pide del marxismo como concepción política del mundo? A mi juicio poco. Las ideas que aplica y los puntos de vista a que recurre son despiadadamente técnicos. Da la impresión de un nuevo socialismo, un socialismo que pudiéramos llamar *funcional*.

Algo semejante ocurre con el liberalismo. Únicamente los Estados *infradesarrollados*, cultural y económicamente, necesitan apelar a las ideologías políticas en cuanto concepción del mundo. El caso del liberalismo es, de modo especial, curioso. El liberalismo en cuanto concepción del mundo, quizás la concepción del mundo hoy más generalizada, tiende a separarse de la organización concreta del Estado e incluso define cada vez menos las actitudes ante el Estado o los problemas sociales. Admitido el liberalismo como supuesto inexcusable para vivir al nivel de los tiempos, la política tiende a constituirse en polémica en torno a los problemas técnicos. «El conflicto ideológico entre los partidos, dice R. T. MacKenzie en su espléndido libro, *British Political Parties*, es menor que el cuidado que se pone en la continuidad del proceso democrático» (1). Ya es dato suficiente, a mi juicio, que en el prefacio a su libro pueda decir MacKenzie que su propósito nada tiene que ver con las ideologías de los partidos. La sola posibilidad de emprender un estudio semejante es, me parece, suficiente indicación.

---

(1) Melbourne, London, Toronto, 1955, pág. 590 (conclusiones).

A la actitud y a las ideas acordes con los nuevos puntos de vista, se suelen llamar *funcionales*, y en términos más abstractos y a la vez más definidos, *funcionalismo*.

De cómo se extiende y progresa este criterio puede darnos idea el libro de Rudiger Altmann, *Das Problem der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die moderne Demokratie* (Marburg 1954), desconocido en España pero discutido y comentado, que ya sepa, en Norteamérica y Alemania.

Según Altmann el supuesto, «político igual a estatal» hay que sustituirlo por este otro «político igual a público». Partiendo de la visión de la democracia como la «identidad entre los que mandan y los que obedecen» se resuelve la relación entre mandar y obedecer, y las formas del mando y la obediencia, en *publicidad*, de modo que nada quede ajeno a la voluntad común expresada en cuanto tal. La publicidad, además de una participación representativa, significa demostración, comunicación y por consiguiente discusión. De esta manera, la opinión pública vendría a ser el ingrediente fundamental de la democracia y del Estado, y el poder del Estado substituido por la publicidad y el poder de la publicidad.

No se trata ahora de discutir una tesis con la que no estamos de acuerdo, sino simplemente de preguntarnos ¿en qué medida no supone esto una liquidación de las ideologías políticas? ¿En qué medida no es un criterio «funcional»? Y tanto más razonables son estas preguntas cuanto que los puntos de partida de Altmann son, ante todo, económicos. Podría citar algún ejemplo más, pero los expuestos bastan para acreditar el despegue de las nuevas actitudes políticas ante las ideologías políticas como concepción del mundo. Y es ahora cuando podemos volver a nuestra cuestión del principio y preguntarnos acerca del federalismo clásico como posible solución de los problemas europeos. Y digo federalismo clásico porque con la idea de federalismo está ocurriendo algo semejante, aunque en otro plano, a lo que ha ocurrido con el socialismo y el liberalismo, se está «despolitizando». Hoy, en muchos casos, se entiende por federalismo la institucionalización de núcleos de relaciones concretas entre los Estados. No obstante, queda siempre, reminiscente,

la sombra de las ideologías en cuanto concepciones del mundo.

La concepción clásica del Estado federal descansa sobre el concepto de soberanía. Se parte del supuesto de que Estados soberanos se constituyen en un Estado común y superior a todos ellos por cesión de parte de su soberanía, precisamente en aquellos aspectos en aquella soberanía se califica más como autodeterminación política. No hay duda que este punto de vista es esencialmente político y que responde por lo tanto a una concepción política de los problemas relativos a la integración de estructuras jurídicas, económicas y sociales en otras superiores. Ahora bien, este punto de vista político ha prevalecido en Occidente desde el Renacimiento y hasta tal punto su predominio ha sido primordial que se ha formulado según hemos visto como expresión de una concepción del mundo de acuerdo con la cual los problemas políticos estaban identificados, de modo primogenio e inmediato, con la finalidad de los problemas colectivos. Es natural que durante el predominio de esta concepción del mundo los problemas de integración de las estructuras sociales, jurídicas y económicas en otras estructuras superiores se intentasen resolver de acuerdo con criterios políticos y que especialmente en el siglo pasado el Estado Federal o la Federación de Estados pareciese el *summum* de las posibilidades de integración. Pero admitiendo que haya una crisis de la concepción política del mundo y de las categorías políticas, ¿no cabría admitir, como consecuencia, que la solución federal, pensada principalmente desde supuestos políticos, podría ser substituída por soluciones que procedieran de otros supuestos?

Las consecuencias de este hecho, de ser ciertas nuestras apreciaciones, serían sumamente importantes. Las principales, a nuestro juicio, las siguientes:

A) Que el Estado dejaría de interpretarse desde las ideologías políticas y se transformaría, por consiguiente, en simple estructura de organización para resolver los problemas comunes de una organización dada, desde un plano preferentemente técnico.

B) Que la síntesis Estado-Nación perdería su importancia, ya que el Estado residual del futuro no tiene porqué

integrarse en la nación en cuanto esta última es el resultado de una concepción política de la historia.

C) Las categorías políticas básicas, como por ejemplo la de soberanía, tenderían a transformarse en poderes autónomos de decisión respecto de ciertas funciones de carácter jurídico, social o simplemente técnico en el orden económico industrial, etc.

No se trata de un tercer reino anarquista, carente de poder político con la correspondiente destrucción de los órganos del poder, sino simplemente de la reducción, en el orden interestatal, del antiguo concepto del Estado a un mínimo, por la creación de estructuras interestatales con poder autónomo de decisión.

Es aquí, precisamente, donde interviene el punto de vista funcional con referencia a una futura integración de Europa. Nada adelantaremos, o adelantaremos muy poco, si aplicando el concepto federalista clásico convertiríamos a Europa en un gran Estado que avanzase lentamente hacia una compacta unidad. Más que resolver los problemas multiplicaríamos los problemas. Europa unida no significa un *Estado Europeo*, ni la integración de Europa un proceso hacia la unidad política.

La superación, y en cierto modo el desplazamiento de las ideologías a una situación marginal, lleva directamente en las relaciones entre los Estados a instituciones concebidas no desde la idea de cesión de soberanía ni desde el supuesto a veces inconfesado, del nacionalismo, sino a instituciones dirigidas exclusivamente a la solución técnica de los problemas comunes. Sólo desde la concepción de una Europa integrada según los haces de funciones correspondientes a sus problemas más generales es posible la solución de los problemas comunes europeos de acuerdo con el punto de vista que empieza a regir en el orden de las relaciones interestatales. Así los viejos esquemas geopolíticos han de transformarse en esquemas contruidos desde el punto de vista de regiones funcionales de manera que en lugar de geopolítica es necesario hablar, cuando el caso lo requiera, de región económica, región cultural, cuyas regiones estarían técnicamente integradas según las necesidades.

En el orden práctico, lo que se ha hecho hasta ahora para la integración europea es funcional y responde consciente e inconscientemente al criterio funcionalista. Lo único que el funcionalismo reclama es la conciencia de que sus puntos de partida implican la superación de las concepciones políticas y, por consiguiente, nacionalistas del mundo. En ningún sentido afecta esto a la realidad «Nación» en cuanto comunidad vital. Nos referimos a la síntesis *absoluta* entre Estado y Nación que es concretamente, lo que aquí entendemos por nacionalismo. La expresión nación debería irse substituyendo por la expresión «comunidad vital». La palabra nación tiene cada día menos vigencia e incluso menos eco emocional por su inextricable vinculación y enredo con el Estado, de modo que la superación del Estado nacionalista implica la caducidad de la tensión y altura del vocablo «nación».

Estamos ante una crisis muy profunda de la terminología política tradicional. Las formas perifrásticas substituyen a los substantivos. Soberanía, por ejemplo, es una palabra que necesita substitución en cuanto ya no expresa fielmente el sentido y alcance del poder de las nuevas organizaciones políticas. La palabra «comunidad vital» significa de modo más independiente y preciso que la palabra «nación», la coincidencia racional e irracionalmente diferenciada de los componentes de un grupo humano a través del proceso histórico, aunque en menor escala, ocurre con la palabra «autonomía» que hay que ir substituyendo por la expresión *diferenciación* y *comunidades diferenciadas*.

Cabe imaginar, volviendo a lo fundamental y en conexión con lo que acabamos de decir, a Europa integrada funcionalmente por un cierto número de instituciones básicas que resuelvan los problemas comunes capitales y que por un lento proceso, tanto de división como de adición, las instituciones aumenten hasta que sobre el viejo nódulo del Estado nacional se extienda una red de organismos que resuelvan funcionalmente los problemas comunes. Se evitaría así la posibilidad de que surgiera un nacionalismo político europeo; se eludiría, definitivamente, el hecho improbable, pero temible, de que Europa tendiera a convertirse en nación. En el orden de

esta concepción nada impide que determinadas funciones excediesen los límites de lo propiamente europeo como ya empieza a ocurrir con el concepto, que cada día tiene mayor vigencia, de *Euroáfrica*.

El federalismo más moderno intenta, ya lo hemos dicho, superar el peso de la tradición política y en este sentido tiende a confundirse con el funcionalismo. Ocurre sin embargo, que la expresión «funcionalismo» denuncia mejor el principio básico de la marginalidad de las ideologías políticas en el proceso de la integración interestatal. Es otra palabra con una clara función, substituyente.

ENRIQUE TIERNO GALVÁN

CATEDRÁTICO DE DERECHO POLÍTICO  
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA